

AMBIENTE Y POLÍTICA

UNA VISIÓN INTEGRADORA PARA GESTIONES VIABLES

Homero M. Bibiloni

Ediciones
IRAP

Bibiloni, Homero M.

Ambiente y política : una visión integradora para gestiones viables. - 1ª ed. - Buenos Aires : Rap, 2008.
E-Book.

ISBN 978-987-1313-36-5

I. Ciencias Políticas. I. Título
CDD 320

© **Ediciones Rap** s. A.

Talcahuano 638, 2º piso "D" (C1013AAN)

Ciudad de Buenos Aires - República Argentina

4374-0661 líneas rotativas

consulta@revistarap.com.ar

www.rapdigital.com

Queda hecho el depósito
que establece la Ley 11.723

ISBN 978-987-1313-36-5

IMPRESO EN LA ARGENTINA

Prohibida la reproducción total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluidos fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información sin autorización escrita del Editor.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I: LA VISIÓN GLOBAL DE LO AMBIENTAL	17
CAPÍTULO II: LA VISIÓN NACIONAL DE LO AMBIENTAL	65
CAPÍTULO III: AMBIENTE Y DERECHO AMBIENTAL	107
CAPÍTULO IV: LAS PERSPECTIVAS REGIONALES Y LA GEOPOLÍTICA	189
CAPÍTULO V: LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES Y LA FINANCIACIÓN	235
CAPÍTULO VI: LAS GRANDES CONVENCIONES	289
CAPÍTULO VII: LA SITUACIÓN AMBIENTAL	325
CAPÍTULO VIII: LA ORGANIZACIÓN PARA LO AMBIENTAL EN LA ARGENTINA	365
CAPÍTULO IX: LO AMBIENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO	411
CAPÍTULO X: REPERTORIO DE ACCIONES POSIBLES	505
CAPÍTULO XI: REFLEXIONES FINALES	541

PRÓLOGO

Es difícil escribir en unas líneas el contenido de esta magnífica obra: porque los temas que aborda Homero M. Bibiloni no son comunes; tiene una visión de hecho de la problemática que denota claramente experiencia “colectiva” y, fundamentalmente, expresa un diagnóstico político jurídico de la cuestión ambiental, con juicios de valor y propuestas de solución que satisfacen plenamente el propósito que anima al autor en el desarrollo de su excelente trabajo: *“mostrar una hoja de ruta desde algunos aspectos de la situación ambiental global, regional, nacional y local, de una manera sumaria y sencilla, tratando de reflejar algunas conexiones y articulaciones que permitan no sólo su mejor comprensión, sino un aporte para que cada quien en función de compromiso con lo ambiental pueda orientar mejor sus acciones, a partir de la complejidad que lo define y condiciona”*. Esto, además de proporcionar información básica, con la pretensión de resultar útil, *“no sólo a nivel conceptual sino además desde una perspectiva operativa”*.

Y aunque autocalifica esta acabada, plena y realista investigación de “una modesta herramienta”, o “un borrador imperfecto”, es, sin embargo, un excelente ensayo, con alcances de tesina, fruto de un cuidadoso estudio, labores de campo, prácticas de efectividad y largas horas de meditación, reflejo de la experticia del autor en el complejo terreno de la gestión pública ambiental, de las principales problemáticas ambientales, que nos afectan como sociedad local y nacional en particular, y regional, mundial, y futura, sino también como partes esenciales de ese ser vivo que, en el vocabulario de James Lovelock, denominara el autor GAIA.

Para resumir su pensamiento es que recogemos algunas de sus afirmaciones: “es hora de: menos consultorías y eventos internacionales, talleres de talleres, encuentros de revisión o de validación de documentos e informes, de identificaciones múltiples, o de expertos nacionales e internacionales, o de todos a la vez, o jornadas preparatorias de jornadas sustantivas que luego en su desarrollo difieren a nue-

vos y más encuentros a futuro. Todo esto en una suerte de calesita infinita, de la cual vive mucha gente globalizada con importantes ingresos y turismo sin cargo, sin producirse avances directos, francos, sinceros, solidarios, con lo cual nuestro futuro como especie supuestamente inteligente está fuertemente comprometido”. Y también está el aserto de que lo ambiental es un problema ético, trayendo a la memoria el recuerdo del Profesor J. Catoggio, de la Universidad Nacional de La Plata.

En el Capítulo I (“Visión global de lo ambiental”) de esta magnífica obra se analiza, desde una visión macroscópica, el fenómeno ambiental; recorre entonces “algunos mojones internacionales de lo ambiental”, en etapas históricas, siguiendo las claras enseñanzas de R. Silva Repetto, para detenerse en el concepto esquivo de *globalización* y sus efectos sobre lo local y la soberanía. Por último, aborda la temática central de la “cuestión ambiental en el mundo”, la riqueza ambiental como valor estratégico de nuestros pueblos. Y encontramos algunos conceptos novedosos pero claves de política ambiental, como la noción de deuda ambiental, el negocio de lo ambiental, la inversión en ambiente, un paralelo interesante entre el régimen de restricciones y compensación del derecho administrativo con la tutela del medio ambiente, el costo del servicio ambiental, para cerrar el capítulo con el tratamiento del “Ambiente” como eje principal, y producción, para plantear el nuevo paradigma: ambiente y producción como términos no antagónicos, ambiente y empleo e inclusión, ambiente y economía, el ambiente como concepto democrático, el ambiente y derechos humanos; y, al final, el valor del patrimonio natural en el balance de la Nación. El valor del patrimonio cultural. El valor de los servicios ambientales. La naturaleza como servicio público. Y el nuevo rol del Estado. Como puede apreciarse, la sola lectura de los títulos que contiene este Capítulo I de la obra, impacta aun al lector más distraído. Se trata de temas novedosos, que la doctrina en la Argentina no ha explorado demasiado, de allí la importancia que reviste, de por sí, esta inclusión puntual. Más aun cuando, como es del caso, viene de un experimentado académico, funcionario público, consultor, gestor, estudioso, práctico, hombre ejecutivo y creativo, ya que quien formula estas apreciaciones reúne todas estas características, de modo que la lectura del libro se torna imprescindible para todo aquel que quiera profundizar en estas cuestiones.

El Capítulo II (“La visión nacional de lo ambiental”), además de llevar una mirada retrospectiva en etapas hasta nuestros días, se detiene en el régimen legal ambiental, desde la Constitución Reforma 1994, pasando por las Constituciones provinciales, y el álgido problema de los presupuestos mínimos de protección am-

biental, el papel del COFEMA, el contenido de las normas de PMA, las facultades del Congreso, de las Provincias, las Autoridades de Aplicación de la normativa ambiental, las jurisdicciones, las competencias, cómo se articulan éstas en ámbitos interjurisdiccionales, la dispersión de competencias y el ambiente en la agenda nacional integran esta unidad del trabajo.

El Capítulo III (“Ambiente y derecho ambiental”) contiene un valioso análisis del Artículo 41 de la Constitución Nacional: implicancias, valores, objetivos y principios. También de los *deberes legales*, aspecto muchas veces olvidado en la interpretación del alcance de la norma. El autor, además, pone el acento en la “*fuerte conmoción cuasi revolucionaria en la dogmática jurídica*”, que produce el derecho ambiental, “*por cuanto introduce valores, vivencias, culturas, necesidades, conocimientos, proyecciones, que en suma expresan la vida y la posibilidad de la misma en GAIA, nuestra casa*”, para señalar algunas características particulares: dinámico, mutante, innovador, integrador. La normativa de presupuestos mínimos, especial de residuos peligrosos y fauna silvestre, la legislación civil y penal en materia de responsabilidad por daño ambiental tema sobre el que vuelve concretamente más adelante y por contaminación ambiental, un cuadro temático sobre la jurisprudencia ambiental, integran este tratamiento. Seguidamente, un panorama de leyes en ciernes, con estado parlamentario. Cierra esta unidad con dos trabajos de enorme valía: un completo repertorio de los Principios Ambientales, lo cual es un provechoso aporte doctrinario, y desde la visión de la gestión pública, el Estudio de Impacto Ambiental, con un ejemplo práctico, respecto de la ley ambiental de Bosque Nativo. No escapa a nuestra consideración que incluye, también, una propuesta interesante, el desarrollo de oficinas de solución de controversias administrativas ambientales.

Es que, para el autor, “*si un caso ambiental llega a la justicia resulta un fracaso de los sistemas de contención social en resolverlo de la manera menos traumática, y más rápida posible. Máxime que en lo ambiental el tiempo es clave para evitar los perjuicios derivados del conflicto, los que generalmente suelen ser insolubles e irreparables, salvo un nuevo y crónico lamento*”.

El Capítulo IV (“Las perspectivas regionales y la geopolítica”) es un hallazgo literario de extraordinaria utilidad práctica. Es que no son temas que se traten con frecuencia en libros de esta clase, y menos desde una óptica preñada de experiencia (salvo los que específicamente tienen como objeto el derecho internacional ambiental, o Mercosur y medio ambiente, integración regional y ambiente). Es así que nuestro autor no deja de examinar ninguno de los Tratados Internacionales de rele-

vancia ambiental en bloques continentales: Mercosur, NAFTA, TLC, ALCA, Unión Europea, OMC, Pacto Andino.

Y en esta línea, siendo congruente, no es de extrañar que el Capítulo V (“Los organismos suprenacionales y la financiación”) pase examen de las Naciones Unidas, PNUMA, PNUD, FAO, FIDA, UNESCO, OMS, CEPAL, GRUPO BANCO MUNDIAL, GEF, FMAM, además de organismos americanos de OEA, BID, y nos develó secretos públicos del manejo, metodologías de acceso, panorama corporativo, límites, etcétera, de los mismos además de las grandes organizaciones privadas. Todo ello con ingenio, algo de picardía y una precisa descripción de los hechos y normativa y las nuevas asimetrías en juego.

El Capítulo VI de la obra integra este bloque de derecho internacional ambiental, siendo objeto del presente “Las grandes convenciones”. Se refiere el capítulo a los recursos naturales, al Convenio de Diversidad Biológica, CITES, la Convención sobre la Lucha contra la Desertificación, CMS, la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, RAMSAR, el Convenio para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña, la Convención sobre Conservación de los Recursos Marítimos Vivos Antárticos, el Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Activos en los tramos limítrofes de los Ríos Paraguay entre la República Argentina y la República del Paraguay, de vinculación múltiple, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, Comité sobre Montañas, Áreas MAB, y otros Acuerdos de relevancia en los cuales Argentina no es parte, como Cartagena de Bioseguridad, la MCPFE. Y un desarrollo muy valioso, de la denominada “sinergia de las convenciones”.

El Capítulo VII del trabajo (“La situación ambiental”) constituye una medulosa puesta en escena del presente ecológico del mundo, la Argentina, la Región y la especie hombre. El fenómeno del cambio climático, la degradación de las tierras, sequías y desertificación, los desastres naturales y tecnológicos, las guerras, la desaparición de la naturaleza, los procesos estocásticos, un catálogo de malas noticias, los desafíos mundiales, el crecimiento demográfico, el agua potable y el agua dulce disponible, los glaciares, la relevancia del acuífero Guaraní, los objetivos de desarrollo del milenio, situación ambiental argentina reflejada en los balances nacionales, entre otros tópicos, son objeto de un desmenuzado y cuidadoso estudio.

Pero si todo lo anterior resultó utilísimo para comprender la problemática ambiental desde lo global, internacional, regional, nacional, normativo, jurisprudencial, el autor se reservó para sí los últimos tres capítulos en los que con maestría, y

paciencia de un ingeniero de relojes suizos, construye un desarrollo de la obra, que sintetiza toda la experiencia del gestor público que aloja el especialista en su singular y personal idiosincrasia. El Capítulo VIII, de la “Organización para lo ambiental argentina”, es un compendio casi perfecto, de la estructura institucional de la Secretaría de Ambiente de Nación, de las Provincias, los Municipios, y los organismos reguladores, con reflexiones sobre la situación Estatal: “Algunos aspectos no trabajados”, y “Gestión del presupuesto”.

A continuación, el Capítulo IX (“Lo ambiental como política de Estado”) contiene *las bases para una agenda ambiental nacional- política sostenible para el crecimiento y la equidad*, amenazas, líneas de acción, estrategias. Y temas polémicos, que el autor aborda con valentía, en la adopción de posiciones fuertes, de compromiso social y críticas El discurso de las multinacionales, los bienes públicos globales, las burocracias sustentables internacionales, ambientalistas multimillonarios, las ONGs globalizadas, el patentamiento de la naturaleza, son coincidencias sugestivas.

Postula de manera amplia cambios de paradigmas de la gestión pública, que reafirma en el Capítulo X, en el que desenvuelve un *repertorio de acciones posibles*, el cual es un verdadero programa de “gobernanza” ambiental.

Es maravilloso comentar libros de la calidad del presente, porque transmiten una riqueza intelectual, experiencia práctica ejecutiva, visión sencilla, directa y concreta de una materia compleja, difícil, a veces inasible, para el lector, o para todos aquellos que desde la especialidad, y aun fuera de ella, percibimos la necesidad de buscar nuevos senderos, para defender con energía el medio ambiente.

Sentimos orgullo por la tarea cumplida, en la que tan sólo acompañamos con estas brevísimas líneas, el fruto de un trabajo esmerado, novedoso, aquilatado por muchos años de transitar, como lo hace el Doctor Homero M. Bibiloni, la trinchera ideológica de un necesario Estado de Derecho Socio Ambiental.

Néstor A. Cafferatta

Noviembre, 2007

INTRODUCCIÓN

Mi reconocimiento y modesto homenaje a la Lic. Yolanda Ortiz, militante de la vida y del ambiente, quien nos ha regalado su experiencia y conocimientos en la materia, concretados desde su amor a la madre tierra, a sus recursos y bellezas, con un profundo sentido de inclusión social, única forma de hacer realidad la posibilidad del desarrollo sostenible en la temporalidad intergeneracional que lo ambiental exige.

El autor

Este trabajo pretende mostrar una hoja de ruta desde algunos aspectos de la situación ambiental global, regional, nacional y local, de una manera sumaria y sencilla, tratando de reflejar algunas conexiones y articulaciones que permitan no sólo su mejor comprensión, sino un aporte para que cada quien en función de su compromiso con lo ambiental pueda orientar mejor sus acciones, a partir de la complejidad que lo define y condiciona.

Asimismo, pretende proporcionar información en cada capítulo temático, información que si bien es accesible –básicamente por Internet, y principalmente en la propia página del área ambiental nacional–, por lo general resulta dispersa, dificultando la reflexión crítica. No seremos novedosos en los datos; es más, traeremos a colación a sus “actores/autores”. Nuestra idea metodológica será: un título de tipo conceptual, un breve desarrollo del mismo –cuasi dogmático– en una hilación de circularidad por todo el texto, previo y posterior.

Lo significativo de esta obra radicaría en la utilidad que pudiera tener no sólo a nivel conceptual, sino además desde una perspectiva operativa, ver de qué manera pudiera resultar motorizante para otros en actividades, conductas, investigaciones o propuestas amigables con el ambiente.

Por tanto, trataremos de describir las razones de esta tarea, que como tantas otras tiene un fuerte componente de experiencia colectiva, un sostenimiento en el tiempo y un sentido de equipo, que si bien no es el de una redacción compartida, sí es de todos aquellos que van sembrando aportes, datos, informes, comentarios, experiencias, críticas, documentos, borradores, ideas y que en forma original o procesos de por medio alcanzan la superficie, para volcarlos finalmente de manera organizada con el formato de esta entrega.

Como en otras publicaciones, se ha tratado de trabajar en lo que estimamos de utilidad en un libro: que dé información básica y no para eruditos sin dialectos inentendibles, que dicha información esté ordenada de manera secuencial –tanto en lo vertical como en lo horizontal–, pero también dinámica, es decir, tal como se presenta en su real diversidad, permitiendo una aprehensión y comprensión general.

Pensar en acciones sin dimensionar el entorno circular de la realidad que las rodea puede ser ilusorio, infantil, inútil, o prolongarse demasiado en el tiempo, lo que no es deseable por las demandas acuciantes de la actualidad.

Se pretende así que aquel que se sitúe en cualquiera de los capítulos que presentamos pueda conectarse con el resto y comprenderlos en el conjunto de sus interacciones múltiples, transitando con facilidad entre ellos, o que pueda tomar de éstos diversos insumos para su necesidad singular.

Intentamos reproducir las condiciones intrínsecas de todo ecosistema: interdependencia, proceso permanente, equilibrios inestables que en su evolución plantean nuevos estadios con evolución o involución, según las diversas perspectivas.

Hay que desmitificar el facilismo con que a veces la militancia ambiental o los fundamentalismos en la materia aluden a conductas deseables, simpáticas pero fatalmente reducidas en su complejidad, que lindan más con la magia que con las probabilidades reales, con lo cual sólo se tensan los conflictos entre quienes –paradójicamente– tienen voluntades concurrentes; generando decepción, desilusión o falta de credibilidad, y, lo que es más grave, el ambiente en estas controversias y desencuentros no gana nunca. El tiempo corre siempre en su contra.

Empero, la naturaleza nos enseña que siempre hay posibilidades, oportunidades y momentos para generar hechos positivos, y de esto se trata, de brindar una modesta herramienta para que con el enorme valor agregado de las convicciones, de la creatividad, la solidaridad, la paciencia, y todo otra virtud o cualidad que se agregue permita construir un mejor escenario para el presente y para las nuevas generaciones: lo cual depende sólo de nosotros.

Incluiremos algunas posiciones que nuestra experiencia profesional, empresarial, académica y en la gestión pública nos han permitido incorporar, en forma tal de pre-

sentar elementos objetivos, elementos valorativos y elementos empíricos, demostrando sus interconexiones, contradicciones y también armonías.

Por otra parte, no se eludirán los juicios de valor que cada uno de los temas puedan plantear, en tanto estamos convencidos de que todo lo ambiental tiene una fuerte connotación ideológica por su forma de abordaje y tratamiento concreto, y existe una serie de aspectos que, desde esta visión, entendemos deben sincerarse, o al menos analizarse desde una mirada no tradicional.

En efecto, varias de las citas tendrán ese sentido, porque ¿acaso no se les requiere a las autoridades en forma mediática y pública compromisos y opinión sobre los temas ambientales? Pues bien, afortunadamente es posible exhibirlas en este trabajo.

No podemos dejar de afirmar que lo ambiental no necesita más discursos, que sobran diagnósticos, que cada tiempo que pasa sin acciones concretas el planeta se deteriora, que los datos son cada vez más preocupantes, que hay un conjunto de nichos que si bien no están ocultos no son lo suficientemente conocidos para el cúmulo de los actores sociales, y eso limita las acciones de conjunto favoreciendo sólo a un pequeño núcleo que vive en el “*ecosistema superestructural de lo ambiental*”.

Es hora de: menos consultorías y eventos internacionales, talleres de los talleres, encuentros de revisión o de validación de documentos e informes (que, como es lógico, se desactualizan), de identificaciones múltiples, o de expertos nacionales e internacionales (independientes o no tanto) o de todos a la vez, o jornadas preparatorias de jornadas sustantivas que luego en su desarrollo difieren a nuevos y más encuentros a futuro. Todo esto en una suerte de calesita infinita, de la cual vive mucha gente globalizada con importantes ingresos, y turismo sin cargo, sin producirse avances directos, francos, sinceros, solidarios, con lo cual nuestro futuro como *especie supuestamente inteligente* está fuertemente comprometido.

No obstante, aun en las crisis, siempre están dadas las condiciones para poder superarlas en verdaderos saltos cualitativos.

Sólo se trata de pararse ante ellas sin dejarse dominar por la dinámica propia de estos procesos que condicionan negativamente; tener en claro hacia dónde se quiere ir: cuáles son los intereses por los cuales se tomará parte activa, con quiénes haremos las alianzas estratégicas, y poner en esta causa toda la energía que nos ha dado la naturaleza (y que poseemos en forma inimaginable) a favor de ella, de los otros seres, de nosotros mismos, y con todo el amor que sólo los compromisos existenciales generan para permitir los éxitos aún en las batallas más difíciles.

El pasado (sobre el cual tenemos siempre algún grado de responsabilidad, pero que también nos deja enseñanzas) está jugado, el presente es nuestro tiempo

y escenario, y el futuro puede ser construido o condicionado de forma diferente: de una manera que haga que el planeta o la *casa de todos* pueda seguir conteniendo a los seres que actualmente la habitamos, en armonía con el resto de los elementos y recursos que generosamente nos brinda esa maravilla de equilibrio y sabiduría que llamamos *naturaleza* dentro de lo que algunos coincidimos en llamar *GAIA*.

Si estas páginas permiten dar siquiera un sendero o un borrador imperfecto de este intento de hoja de ruta al viajante inicial de lo ambiental, o facilitan articulaciones para los que ya están en esta travesía común que es apasionante, contribuyendo a la participación individual, grupal, institucional o colectiva, la tarea estará cumplida.

Recordemos que lo ambiental –como escuché alguna vez de un sabio maestro– *es nada más ni nada menos que un problema ético*¹.

Miramar y La Plata, verano del 2007

¹ Dr. J. Cattoggio, Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP.

CAPÍTULO I

LA VISIÓN GLOBAL DE LO AMBIENTAL

SUMARIO: 1. Concepto y sentido del ambiente. 2. La idea de GAIA como ser vivo (paralelismo entre el ser humano y el planeta). 3. Algunos mojones internacionales de lo ambiental. 3.1. Primera etapa: la aparición de acuerdos bilaterales hasta 1945. 3.2. Segunda etapa: 1945-1972. 3.3. Tercera etapa: 1972-1992. 3.3.1. Estocolmo. 3.4. Cuarta etapa: ¿de Río '92 a ...? 3.4.1. Río +10: Johannesburgo, Sudáfrica. 4. La Iglesia: historia y doctrina. 5. La globalización y el ambiente. 5.1. Conceptos de la globalización. 5.2. Lo global y local como procesos de ida y vuelta. 5.2. Documento de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 6. Globalización y soberanía. 6.1. La noción de deuda ambiental. 7. La cuestión ambiental en el mundo. 8. Riqueza ambiental: valor estratégico de nuestros pueblos. 9. El negocio de lo ambiental. 10. La inversión en ambiente. 11. Beneficio de la prevención. 12. La restricción y la compensación. 13. El costo del servicio y la ajenidad para pagar por ello. 14. Nuevo paradigma: ambiente y producción, términos no antagónicos. 14.1. Ambiente, empleo e inclusión. 14.1.2. Empleo para la sustentabilidad a través de actividades productivas permanentes. 14.1.3. Ambiente y convenciones colectivas. 14.2. Ambiente y economía. 14.3. El ambiente como concepto democrático. 14.3.1. Ambiente y equidad. 14.3.2. Uso y goce del ambiente. 14.4. Ambiente y derechos humanos. 15. Responsabilidades compartidas pero diferenciadas. 16. Valor del patrimonio natural en el balance de la Nación. 16.1. Conocimiento del valor del capital natural como variable de crecimiento presupuestario. 17. Valor del patrimonio cultural. 18. Valor de los servicios ambientales. 19. La naturaleza como servicio público. 20. El nuevo rol estatal.

1. CONCEPTO Y SENTIDO DEL AMBIENTE

Aceptamos la definición de ambiente dada por Seoáñez Calvo¹, en cuanto éste “[...] resulta las circunstancias y condiciones en que se encuentra un ser vivo. Lo constituyen el biotopo (hábitat de clima, suelo, y condiciones bióticas uniformes) en que se ubica la biocenosis (conjunto de organismos vegetales y animales que viven

¹ *Gran Diccionario del Medio Ambiente y la Contaminación*, Madrid-Barcelona-México, Mundi Prensa, 1999.

en un mismo biotopo o conjunto de fósiles de seres que vivieron en las mismas épocas de sedimentación de los estratos en que se localizan en la actualidad”); idea que ciertamente es superadora del concepto de un ambiente “partido” o “fraccionado”, es decir, del clásico *medio ambiente*, reformulado en sentido totalizador y holístico.

Esta noción vasta, inestable, variable, dinámica, interdependiente, contradictoria, supone que quien no comprenda estas connotaciones enfrentará con poco éxito programas, planes, acciones, actividades o simples conductas que pretendan incidir favorablemente sobre el mismo con un sentido de permanencia y sostenibilidad.

Si bien muchas veces se aconseja la reducción de complejidades para entender y enfrentar ciertos problemas, en el caso ambiental, el reduccionismo generalmente produce situaciones dialécticas, en donde hay ganadores y perdedores variables en el corto plazo, lo que trae aparejado inestabilidad y magros resultados en el largo plazo. Sólo aquellas propuestas que armonicen conflictos en donde todos ciertamente ganen² tendrán durabilidad, eficacia y eficiencia.

En esta idea de ambiente, importa rescatar el equilibrio entre la naturaleza y el hombre, y el disfrute de un ambiente sano para todos, aunque pueda parecer una obviedad.

Veamos una forma de graficar esta afirmación.

Si planteo en un lugar sometido a prácticas no sustentables en el aprovechamiento de bosques una veda total a la actividad extractiva, sea de tala o de permisos de aprovechamiento productivo a través de alguna norma, resuelvo en primera instancia (al menos en apariencia)³ el tema de la deforestación, pero ciertamente nadie resuelve el problema laboral de quienes desde su ignorancia ambiental, necesidad económica o desamparo social viven de ello. Inversamente, si para “mejorar” las condiciones del conjunto de trabajadores vinculados, aumento los cupos o superficies de aprovechamiento, condeno al área boscosa remanente. En suma, no se logra resolver con equidad el problema.

Desde otro lugar, si preservo la zona, ¿la preservo para quién? ¿Para quienes viven en ella, para quienes viven en su periferia, o para quienes se aprovechan de los servicios ambientales macro que dicha zona produce? ¿Quiénes se benefician, y qué

² Obviamente, y para poner un ejemplo orientador de nuestra reflexión, no es esperable una situación de que todos ganen cuando se trata de cazadores furtivos en busca de presas que están incluidas en los Apéndices CITES. En estos casos, habrá que tratar de erradicar los cazadores generándole otras opciones que beneficien a la especie amenazada e igualmente permitir a dichos sujetos cesar en sus conductas futuras, penalizando las pasadas que puedan probarse. Ver, por ejemplo, un programa emblemático y positivo: “Loro ELE”, www.ambiente.gov.ar.

³ Ver Capítulo III punto 4.

aportan quienes se benefician? O más dramáticamente: ¿lo hago para mis connacionales o para alguna potencia desarrollada que si algún día necesita espacios ambientales intactos venga por ellos con la excusa que fuere?⁴

2. LA IDEA DE GAIA COMO SER VIVO (PARALELISMO ENTRE EL SER HUMANO Y EL PLANETA)

El aporte de James Lovelock⁵ es ciertamente tan interesante como profundo, por cuanto no sólo nos sitúa como una parte importante del todo que habitamos, sino que nos ilustra sobre las formas de incidencia que nuestras conductas producen, denotando también el perfecto equilibrio del diseño de lo que diariamente nos empeñamos en destruir o alterar. Igualmente, el progreso del hombre al poder salir de su nivel y ver a nuestro hábitat GAIA desde las alturas, nos permitió advertir lo pequeño que somos en el contexto del espacio exterior, y la necesidad de preservar ese “punto” que flota en el infinito, llevándonos en su seno.

El autor se ubica en la visión de un ficticio médico planetario, y en consecuencia, es relevante trabajar como buen sanitarista en la prevención. El ser vivo que sería GAIA (no en un sentido idéntico al de la vida humana, animal o vegetal, pero sí de actividad y de expresiones de acción-reacción absolutamente dinámicas) experimenta entonces situaciones de salud y/o enfermedad.

Lo importante es la mirada globalizada e interdependiente, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, lo cual habilita mejores comprensiones de los procesos.

Y esta focalización no pertenece a ninguna ciencia, las que se ufanan de métodos y objetos propios, autolimitándose en su percepción y transformándose en epicentro del resto, cuestión no aconsejable en materia ambiental, en donde hay que sumar con sentido de pertenencia al todo.

La ciencia convencional, agrega, define a los ecosistemas como estables, auto-perpetuados y compuestos por un conjunto de seres vivos y su ambiente no vivo *o relativamente no vivo* (agregamos irrespetuosamente)⁶. Además, en esta dimensión

⁴ Basta pensar en la historia del mundo y en el presente las causas de los diferentes conflictos: de fronteras, regionales, internacionales o aún intercontinentales; v. gr. la guerra permanente en Oriente por el petróleo.

⁵ Lovelock, James, *GAIA. Una ciencia para curar el planeta*, Barcelona, Integral, 1992.

⁶ Fundamos esta afirmación en un maravilloso libro de Maseru Emoto, *Mensajes del agua –La belleza oculta del agua*, Barcelona, Editorial La liebre de Marzo, 2006, donde el autor demuestra por estudios puntuales acompañados de fotografías las reacciones del agua en su más pequeña dimensión –los cristales de agua– al influjo de situaciones o conductas del hombre, sean palabras, textos, música, alcanzado la mejor belleza de sus cristales con palabras como amor, perdón o bajo el efecto de música clásica.

holística, la fisiología –ciencia de los sistemas en los organismos vivos– permite advertir el funcionamiento de GAIA y la interacción de las diferentes partes del planeta, que si bien separadas, se afectan mutuamente (biosfera, atmósfera, litósfera e hidrósfera). Así, los organismos no alteran el ambiente; sólo se adaptan.

Pero el enfoque de la medicina planetaria considera a lo vivo y no vivo como parte del todo, siendo fuerzas interactivas y dinámicas en donde se afectan recíprocamente. De allí que GAIA evoluciona permanentemente en tiempos no humanos, los cuales no alcanzamos a percibir desde nuestra pequeñez. En efecto, se trata de adaptar los relojes del hombre en una doble dirección: rapidez para detenerse ante la depredación antrópica, pero también la pausa para situarse en los procesos evolutivos del planeta y en sus tiempos multigeneracionales, tal como lo percibían las poblaciones originarias (cuyos conocimientos y sabiduría ancestral afortunadamente atesoran) y como lo saben genéticamente los animales.

Somos un punto casi inexistente en una recta temporal de 3.500 millones de años, pero con poder de impacto en la secuencia futura de la evolución, como en ningún otro momento de tendencia al infinito (*¿habrá infinito?, cabe preguntarse*).

3. ALGUNOS MOJONES INTERNACIONALES DE LO AMBIENTAL

Se pretende no sólo corresponder la relevancia histórica de los datos a consignar, sino también mostrar la lentitud de las comunidades nacionales e internacionales en ir abordando la dinámica ambiental en sus diferentes escalas de impacto, hasta llegar ciertamente al nivel propio de GAIA, el ser global que nos contiene y alimenta.

Puede citarse a manera referencial lo relativo al Acuerdo Mundial sobre Bosques, que lleva ya catorce años de negociaciones (1992-2006). Existe la probabilidad de que durante 2007 se alcance la aprobación de un documento no vinculante, y la rediscusión, de ahora en más, de las alternativas para que pueda ser no sólo obligatorio sino efectivo a manera de otros acuerdos internacionales (v. gr., Protocolo de Kyoto).

Dado que mucho de lo ambiental pasa por las normativas y acuerdos que se dictan desde diferentes peldaños de lo jurídico, tomaremos las cuatro etapas que fija Rossana Silva Repetto⁷ y los conceptos que ella vertiera en forma compartida con otras anotaciones de fuentes diversas, y que han sufrido alguna elaboración que las diferencian de sus fuentes.

⁷ Abogada, experta del PNUMA. Información suministrada en charlas en el marco de programas del PNUMA, “Desarrollo y desafíos del Derecho Ambiental”, Buenos Aires, 2006.

3.1. Primera etapa: la aparición de acuerdos bilaterales hasta 1945

- Acuerdos internacionales relativos a la protección y navegación de ríos y océanos o a recursos específicos con un alcance bilateral o regional restringido.

3.2. Segunda etapa: 1945-1972

- Instrumentos regionales y multilaterales referidos a fuentes particulares de contaminación y a la conservación de algunos recursos naturales.

En dicho ínterin se suceden una serie de eventos⁸:

- 1970: se celebra el primer Día de la Tierra.
- 1972: - aprobación de la primera ley de reciclado de botellas;
- el club de Roma provoca un acalorado debate mundial a partir de su postura acerca de “los límites del crecimiento”.

3.3. Tercera etapa: 1972-1992

3.3.1. Estocolmo

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, planteó la necesidad de establecer un criterio y principios comunes que ofrecieran a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente humano⁹.

Así señala Silva Repetto marcando que el ecodesarrollo se configura como uno de sus ejes centrales e indicando una serie consecuencias de dicho evento.

– Se crea el PNUMA con la finalidad de fomentar y apoyar la cooperación en materia ambiental, propiciando la calidad de vida de las generaciones presentes sin comprometer la de las generaciones futuras:

– El PNUMA intenta dar una respuesta coordinada a los problemas ambientales, AMAs (Acuerdos medio ambientales) regionales y mundiales.

– Restricción comercial de ciertas especies silvestres, de desechos peligrosos, etcétera

– Programa de Mares Regionales.

También se define:

⁸ *Ecología y negocios*, Año 3, N° 17/2000.

⁹ Ver Apéndice Documental Ficha N° 1.

Plan de Acción para el Medio Humano.- Ciento nueve recomendaciones específicas en tres categorías, evaluación ambiental (mecanismos de evaluación y revisión, monitoreo e intercambio de información, investigación, etcétera), gestión ambiental (planificación, establecimiento de objetivos, cooperación y acuerdos internacionales) y medidas de apoyo (en educación, información pública, cooperación técnica y financiamiento).

Declaración sobre el Medio Humano.- Veintiséis principios no vinculantes que tuvieron un impacto importante en su efecto sensibilizador y de toma de conciencia, así como propulsor de modificaciones e instituciones:

-Derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute a condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que permita llevar una vida digna.

-Preservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

- Necesidad de confiar a instituciones nacionales la planificación, gestión y control de la utilización de los recursos naturales.

- Necesidad de educación ambiental.

- Las medidas ambientales de los Estados no deben menoscabar el crecimiento de los países en desarrollo u obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida.

- Derecho soberano de los Estados para explotar sus recursos naturales y obligación de asegurar que las actividades bajo su control o jurisdicción no perjudiquen a otros Estados o zonas fuera de la jurisdicción nacional.

• 1973: - Ernst F. Schumacher publica *Small is beautiful (Lo pequeño es hermoso)*¹⁰;

- ochenta naciones firman en el seno de la CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species*) la llamada Carta Magna de la Vida Salvaje.

¹⁰ En 1974, fecha de la publicación mencionada, el autor planteaba que nuestra felicidad nada tiene que ver con el producto bruto interno. Que preocuparnos por la producción de bienes materiales y no por la gente es actuar motivados por la codicia, y sobre este valor nadie puede ganar. “Pero las naciones en desarrollo no tenían la base industrial que necesitaban para apoyar tales sistemas tecnológicamente avanzados [...], lo cual significa que esta ‘respuesta’ que tratamos de forzar a través de sus gargantas no es respuesta. Para que funcione esta alta tecnología que les damos necesitan realizar una tremenda inversión de capital -del que carecen- en combustibles, fertilizantes, pesticidas, repuestos, programas de entrenamiento, una maquinaria complicada, casi inexistente en tales países. Si estos desean aquellos sistemas y equipos de alta tecnología -nosotros les enseñamos a desearlos- sólo habrá un lugar del que puedan conseguir tales cosas: de nosotros, a los precios que nosotros fijemos. Como puede verse, no estamos ofreciendo ninguna

- 1976: - la Academia Nacional de Ciencias Estadounidenses informa que los gases de clorofluorcarbono provenientes de los aerosoles están dañando la capa de ozono;
 - una ley autoriza a la EPA regular el tratamiento de los sólidos municipales y los desperdicios considerados peligrosos.

- 1982: Naciones Unidas: Ciento diecisiete Estados firman una nueva convención sobre leyes para la regulación de la pesca.

- 1983: la Asamblea General de las Naciones Unidas crea la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

- 1986: la catastrófica falla de la planta nuclear soviética en Chernobyl que contamina enormes áreas del Norte de Europa moviliza a las fuerzas.

- 1987: - los esfuerzos del PNUMA logran la firma del Tratado de Protección de la Capa de Ozono, conocido como el Protocolo de Montreal, el cual plantea reducir a la mitad la producción y el uso de clorofurocarbonos para 1999;
 - la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo presenta el informe “Nuestro Futuro común”, pilar fundamental del paradigma del “Desarrollo Sustentable” entendido como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”, y elaborado por la ex Ministra Noruega Gro Harlem Brundlandt¹¹.

- 1988: - James Hansen, científico de la NASA, alerta acerca del peligro del efecto invernadero: decrecimiento de los hielos polares, crecimiento del nivel del mar, etcétera;
 - debido al descubrimiento de la contaminación del gas radón, la EPA (*Environmental Protection Agency*) encuentra en el aire del interior de los hogares estadounidense puede ser cien veces más contaminante que el exterior;

solución a las naciones en desarrollo. Simplemente les mostramos cómo cambiar una forma de esclavitud por otra”. Comparando la economía moderna y la budista, la cual había internalizado, advertía que en la primera, un economista mide el estándar de vida por el consumo anual, por lo que quien más consume vive mejor que quien consume menos, y no así en la segunda. Por lo cual concluía que “[...] hemos avanzado hacia el infierno. Tenemos sociedades ricas en recursos pero pobres en objetivos, y creo que vale la pena cambiar esta situación. Una tecnología más amable, una tecnología con rostro humano, puede retomar el control del trabajo que hoy tienen las máquinas y ponerlo de nuevo en las manos del trabajador común. Se trata sólo de devolver una escala humana a nuestra sociedad, de que la gente de una vez se haga cargo de su propio destino. Se trata de derrocar la máquina por el bien de la herramienta. Como dijera Gandhi, no necesitamos producción en masa, sino producción a cargo de las masas”.

¹¹ Ver Apéndice Documental Ficha N° 2.

- se dicta la *Ocean Dumping Ban Act* la cual determina la legislación sobre la descarga de desechos al mar por parte de la EPA (EEUU).

- 1989: - en Alaska encalla el buque Exxon-Valdez, derramado once millones de galones de petróleo crudo en uno de los ecosistemas más frágiles del mundo;

- se firma el Convenio de Basilea como respuesta a los problemas causados al hombre o al ambiente por la producción de desechos peligrosos con características tóxicas/ecotóxicas, venenosas, explosiva, corrosivas, inflamables o infecciosas.

- 1990: - La ONU reporta que la temperatura mundial podría aumentar dos grados Fahrenheit en treinta y cinco años a causa del efecto invernadero¹²;

- la URSS renuncia a la esperanza de la energía solar.

- 1991: - La guerra del Golfo enfatiza la dependencia de los EEUU en la importación de petróleo y evidencia los daños ambientales provocados por la acción bélica;

- los EEUU acuerdan proteger las especies naturales de flora y fauna, y limitar el turismo y la contaminación marina en la Antártida.

3.4. Cuarta etapa: ¿de Río '92 a ...?

Se inicia con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.

Ésta no fue una reunión científica sobre ecología, fue una reunión política con fuerte contenido económico, donde se discutieron no sólo las formas y métodos para preservar el medio ambiente, sino también los criterios para asegurar la participación de todos los pueblos en los beneficios que racionalmente pueden obtenerse de los recursos naturales, resultando en la línea de la autora citada:

- Un hito trascendental en el énfasis de la “sostenibilidad” y el “desarrollo sostenible”.

- La incorporación gradual de las preocupaciones ambientales, como materias de derecho y políticas ambientales, en todas las actividades (AMAs: Acuerdos Mundiales Ambientales).

- Obteniendo algunos resultados:

- I. Instrumentos jurídicamente vinculantes (v. gr., la Convención de Cambio Climático y Protocolo de Kyoto).

¹² Ver conformaciones actuales del IPCC, Capítulo VII.

II. Instrumentos sin fuerza vinculante (“*soft laws*” o leyes blandas).

a) Principios sobre Bosques: principios para un consenso mundial sobre la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosque.

b) Programa 21: amplio programa de acción para ser ejecutado a los niveles mundial, regional, nacional y local por las organizaciones del sistema de la ONU, los gobiernos y los grupos principales, en cada una de las áreas en las cuales los seres humanos generan un impacto sobre el medio ambiente. Contiene algunas estimaciones de costos y procura asignar responsabilidades. Establece el acuerdo alcanzado con relación a uno de los compromisos para financiar su ejecución: el que los países industrializados destinen a la ayuda oficial para el desarrollo el 0.7% de su PIB.

Aclaremos que la denominada “Agenda 21”¹³ –contenida en dicho programa– es una propuesta de acción para hacer viable la adopción del desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países. En este sentido, el documento de la Agenda constituye, fundamentalmente, una guía para la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo sostenible en cuanto al manejo de los recursos naturales y preservación de la biodiversidad, ecuánime y justo tanto en las relaciones económicas entre los países como en la distribución de la riqueza nacional entre los diferentes segmentos sociales, económicamente eficiente y políticamente participativo y democrático.

c) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁴: reafirma la Declaración de Estocolmo y proclama veintisiete principios. Tiene un marcado tono antropocéntrico, principio de equidad intergeneracional, participación de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas y locales. Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

- Deber de los Estados de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente y de cooperar en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

En esta conferencia, a diferencia de lo que ocurrió en Estocolmo, la cooperación prevaleció sobre el conflicto. En este sentido, al abrir nuevos caminos para el diálogo multilateral, poniendo los intereses globales como su principal preocupación, el significado de la Cumbre de Río fue mucho más allá de los compromisos concretos asumidos, ya que puso de manifiesto las posibilidades de comprensión en un mundo libre de antagonismo ideológico pero con compromisos ambientales de mayor vigencia.

- La Río ‘92 constituyó una respuesta tardía a las gestiones de los países del Sur hechas desde la reunión de Estocolmo (1972).

¹³ Ver Apéndice Documental Ficha N° 3.

¹⁴ Ver Apéndice Documental Ficha N° 4 y www.un.org.

- La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el *Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*, cuyo contenido es la no-prolifерación y el desarme nuclear.

- Francia y China anuncian el final de las pruebas nucleares.

- La “Convención de lucha contra la desertificación”, que había quedado abierta a la firma en octubre de 1994, entró en vigencia.

• 1997: - Se realiza una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conocida como “Foro Río + 5”, para analizar lo actuado desde la Cumbre de la Tierra;

- el PNUMA determina la Declaración de Nairobi, estableciendo como mandato específico:

a) fomentar el desarrollo del régimen jurídico ambiental internacional con miras al desarrollo sostenible;

b) promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas, controlar y fomentar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y los principios ambientales y alentar la cooperación para hacer frente a los nuevos problemas ambientales.

- la Carta de la Tierra¹⁵: dado que no se logro plasmar en Río, este documento “en proceso” fue consagrado en el año 1997. El mismo plantea centralmente la necesidad de un punto de inflexión en la evolución de los seres vivos, el planeta y la historia. Así, señala en su parte final: “[...] Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamado a buscar un nuevo comienzo. Tal renovación es la promesa de estos principios de la Carta de la Tierra. Para cumplir esta promesa, debemos comprometernos a adoptar y promover los valores y objetivos en ella expuestos.

El proceso requerirá un cambio de mentalidad y de corazón; requiere también de un nuevo sentido de interdependencia global y responsabilidad universal. Debemos desarrollar y aplicar imaginativamente la visión de un modo de vida sostenible a nivel local, nacional, regional y global. Nuestra diversidad cultural es una herencia preciosa y las diferentes culturas encontrarán sus propias formas para concretar lo establecido. Debemos profundizar y ampliar el diálogo global que generó la Carta de la Tierra, puesto que tenemos mucho que aprender en la búsqueda colaboradora de la verdad y la sabiduría.

La vida a menudo conduce a tensiones entre valores importantes. Ello puede implicar decisiones difíciles; sin embargo, se debe buscar la manera de armonizar la diversidad con la unidad; el ejercicio de la libertad con el bien común; los objetivos de

¹⁵ Ver Apéndice Documental Ficha N° 5 y www.cartadelatierra.org.

corto plazo con las metas a largo plazo. Todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, están llamados a ofrecer un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva.

Con el objeto de construir una comunidad global sostenible, las naciones del mundo deben renovar su compromiso con las Naciones Unidas, cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos internacionales existentes y apoyar la implementación de los principios de la Carta de la Tierra, por medio de un instrumento internacional legalmente vinculante sobre medio ambiente y desarrollo.

Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida; por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad; por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida”.

- 1999: - docenas de personas quedan expuestas a la radiación en el peor accidente nuclear registrado en la historia de Japón.

3.4.1. Río + 10: Johannesburgo, Sudáfrica

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre del año 2002, reunió a dirigentes mundiales, activistas y representantes de empresas, diez años después de Río.

Atento a los lentos avances obtenidos desde las cumbres anteriores, se decide reinstalar el debate mundial priorizándose el costado social y auspiciando políticas de mayor acción.

En su contenido y resultados, se centraron expectativas muy elevadas: habría de ser una cumbre de hechos concretos, en la que se comenzaran a consolidar los grandes principios de desarrollo sostenible planteados en Río de Janeiro en 1992.

Se consensuaron en dicho ámbito la “Declaración de Johannesburgo” y el “Plan de Acción”¹⁶, que, aun pudiendo ser más comprometidos, recogen intenciones de sostenibilidad y futuro para todos los habitantes de la tierra que, si bien no obligan legalmente, sí comprometen desde el punto de vista político y ético a que actuemos hacia esos objetivos para una civilización menos agresiva con el planeta.

¹⁶ Ver Apéndice Documental Ficha N° 6.

Además, se aprobaron algunos proyectos concretos, como las llamadas “iniciativas de tipo II”: trescientos proyectos de trabajo real, con compromisos, plazos y financiación determinados, a los que se comprometieron voluntariamente gobiernos, entidades, ONGs y empresas.

4. LA IGLESIA: HISTORIA Y DOCTRINA

La actuación de la Iglesia en la historia de América permite diferentes lecturas: una que la considera la difusión del cristianismo en estos sitios paganos; otra que la vincula al poder, a la sumisión de los habitantes que preexistían a los “conquistadores”, y a la obtención de riquezas para sostener su inmensa estructura. Más cerca en el tiempo, aun cuando no se haya dedicado ninguna encíclica específica a esta temática, de las muchas que fijaron posiciones realmente progresistas que acompañaban la evolución de las ideas (v. gr., *Populorum Progressio*, del año 1967), la más consistente resulta la *Centesimus Annus*, de 1991, documento publicado con motivo del centenario de aquel hito decisivo de la doctrina social católica que es la *Rerum novarum* de León XIII. Se trata de un texto en el que el Papa Juan Pablo II interviene denunciando la muy escasa preocupación “por salvaguardar las condiciones morales de una auténtica ecología humana”, y señalando que “la Tierra le ha sido dada por Dios al hombre, quien tiene que disfrutarla respetando la intención originaria de bien, sobre la base de la cual le ha sido entregada”.

Esta conducta fue respaldada también por otros gestos, tales como el nombramiento de San Francisco de Asís como “celestial patrono de los amigos de la ecología”, en el año 1979.

En 1989, en el marco de la XXV Conferencia General de la FAO, el Sumo Pontífice sostuvo que la protección del medio ambiente “se ha convertido en un aspecto nuevo e integral del problema del desarrollo”, queriendo significar que el cuidado del ambiente no se limita sólo a la defensa de la naturaleza, sino que se extiende al bienestar total de la humanidad.

La encíclica mencionada constituye un documento que da cuenta de una de las cosmovisiones del mundo que permite advertir la relevancia que el tema adquiere.

Antonio E. Brailovsky¹⁷, analizando la propia Biblia, nos dice: “Hablar de la ecología en la Biblia es retomar de otro modo el más antiguo de los temas que interesan a la humanidad. El de nuestro lugar en el mundo, el del vínculo con la tierra que nos nutre y a la que volveremos alguna vez [...]”.

¹⁷ Brailovsky, Antonio Elio, *La Ecología en la Biblia. Un análisis del vínculo con la naturaleza en el texto bíblico*, Buenos Aires, Planeta-Tierra, Biblioteca de Ecología, 1993. pp. 10 y 15.

Pero, si bien la ecología es el tema más importante de nuestro tiempo, no se acaba de originar entre nosotros. El vínculo con la naturaleza es un tema que deben plantearse todas las sociedades humanas y a menudo su supervivencia depende de la forma en que lo resuelvan. El Apocalipsis ecológico no es exclusivo del tiempo de la energía atómica y la contaminación industrial.

Cada cultura tiene una aproximación ecológica particular y ese vínculo con la naturaleza tiñe de un cierto modo sus mitos y sus dioses, sus relaciones sociales y su vida cotidiana.

Releer la Biblia desde el punto de vista de sus relaciones con la ecología es una forma de volver a poner en su sitio algunas cosas que nuestra cultura tiene descolocadas. Por una parte, el rejuvenecimiento de una tradición, la vinculada con el origen de nuestra cultura. Más allá de que seamos judíos o católicos, protestantes o ateos, la Biblia tiene para nosotros resonancias profundas”.

Alineado con una teología de la liberación (con origen en Medellín), Leonardo Bof acerca un vínculo insoslayable entre hombre, tierra y Dios, aludiendo a la necesaria religazón de tales conceptos¹⁸.

5. LA GLOBALIZACION Y EL AMBIENTE

Creemos firmemente que lo natural y ambiental son cartas centrales en la desigual puja de intereses que importa la globalización, y resultará de su manejo inteligente y estratégico generar un punto de inflexión en el curso de la historia para muchas naciones en el futuro cercano. Globalización que existió siempre en la historia, materializada en distintas formas, modalidades y encarnada por diferentes pueblos: romanos, árabes, holandeses, ingleses, españoles, etcétera, y que por las relaciones de sometimiento a quienes se colonizaban asimilándolos al propio modelo, se produjo una fenomenal apropiación de riquezas en beneficio de los conquistadores y en detrimento de los conquistados/asimilados/vencidos/cooptados.

Sin poder ser verificado –pero su solo contenido lo hace merecedor de una transcripción–, circuló por Internet el relato¹⁹ de la intervención del Cacique Guaicaipuro Cuatémoc frente a autoridades de la Comunidad Europea, ya entrado el nuevo milenio: “*Aquí pues yo, Guaicaipuro Cuatémoc he venido a encontrar a los que celebran el encuentro. Aquí pues yo, descendiente de los que poblaron la Amé-*

¹⁸ Bof, Leonardo, *Ecología. Grito de la tierra, grito de los pobres*, Buenos Aires, Lohle-Lumen, 1996.

¹⁹ Hecho cierto o imaginario, su crudeza y precisión lo hace una pieza ideológica impecable, definiendo el concepto de *deuda externa*, pero invirtiendo los roles de *acreedores* y *deudores*. Ver Biblioteca Digital Ciudad Seva. Ver Documento de la Cumbre de la UE América Latina y el Caribe, Madrid, con antecedentes para la fecha de la mención del discurso (febrero, 2002).

rica hace cuarenta mil años, he venido a encontrar a los que la encontraron hace sólo quinientos años. Aquí pues, nos encontramos todos. Sabemos lo que somos, y es bastante. Nunca tendremos otra cosa.

El hermano aduanero europeo me pide papel escrito con visa para poder descubrir a los que me descubrieron. El hermano usurero europeo me pide pago de una deuda contraída por Judas, a quien nunca autoricé a venderme.

El hermano leguleyo europeo me explica que toda deuda se paga con intereses, aunque sea vendiendo seres humanos y países enteros sin pedirles consentimiento.

Yo los voy descubriendo. También yo puedo reclamar pagos y también puedo reclamar intereses. Consta en el Archivo de Indias, papel sobre papel, recibo sobre recibo y firma sobre firma, que solamente entre el año 1503 y 1660 llegaron a San Lucas de Barrameda 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata provenientes de América.

¿Saqueo? ¡No lo creyera yo! Porque sería pensar que los hermanos cristianos faltaron a su Séptimo Mandamiento. ¿Expoliación? ¡Guárdeme Tanatzin de figurarme que los europeos, como Caín, matan y niegan la sangre de su hermano! ¿Genocidio? Eso sería dar crédito a los calumniadores, como Bartolomé de las Casas, que califican al encuentro como de destrucción de las Indias, o a ultrosos como Arturo Uslar Pietri, que afirma que el arranque del capitalismo y la actual civilización europea se deben a la inundación de metales preciosos! ¡No!

Esos 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata deben ser considerados como el primero de muchos otros préstamos amigables de América, destinados al desarrollo de Europa. Lo contrario sería presumir la existencia de crímenes de guerra, lo que daría derecho no sólo a exigir devolución inmediata, sino la indemnización por daños y perjuicios.

Yo, Guaicaipuro Cuatémoc, prefiero pensar en la menos ofensiva de estas hipótesis. Tan fabulosa exportación de capitales no fueron más que el inicio de un plan 'Marshalltezuma', para garantizar la reconstrucción de la bárbara Europa, arruinada por sus deplorables guerras contra los cultos musulmanes, creadores del álgebra, la poligamia, el baño cotidiano y otros logros superiores de la civilización. Por eso, al celebrar el Quinto Centenario de Empréstito, podremos preguntarnos: ¿han hecho los hermanos europeos un uso racional, responsable o por lo menos productivo de los fondos tan generosamente adelantados por el Fondo Indoamericano Internacional? Deploramos decir que no. En lo estratégico, lo dilapidaron en las batallas de Lepanto, en armadas invencibles, en terceros reichs y otras formas de exterminio mutuo, sin otro destino que terminar ocupados por las tropas gringas de la OTAN, como en Panamá, pero sin canal.

En lo financiero, han sido incapaces, después de una moratoria de quinientos años, tanto de cancelar el capital y sus intereses, cuanto de independizarse de las rentas líquidas, las materias primas y la energía barata que les exporta y provee todo el Tercer Mundo.

Este deplorable cuadro corrobora la afirmación de Milton Friedman según la cual una economía subsidiada jamás puede funcionar y nos obliga a reclamarles, para su propio bien, el pago del capital y los intereses que, tan generosamente hemos demorado todos estos siglos en cobrar.

Al decir esto, aclaramos que no nos rebajaremos a cobrarles a nuestros hermanos europeos las viles sanguinarias tasas del veinte y hasta el treinta por ciento de interés, que los hermanos europeos les cobran a los pueblos del Tercer Mundo. Nos limitaremos a exigir la devolución de los metales preciosos adelantados, más el módico interés fijo del diez por ciento, acumulado sólo durante los últimos trescientos años, con doscientos años de gracia.

Sobre esta base, y aplicando la fórmula europea del interés compuesto, informamos a los descubridores que nos deben, como primer pago de su deuda, una masa de 185 mil kilos de oro y 16 millones de plata, ambas cifras elevadas a la potencia de trescientos. Es decir, un número para cuya expresión total, sería necesarias más de trescientas cifras, y que supera ampliamente el peso total del planeta tierra.

Muy pesadas son esas moles de oro y plata. ¿Cuánto pesarían, calculadas en sangre? Aducir que Europa, en medio milenio, no ha podido generar riquezas suficientes para cancelar ese módico interés, sería tanto como admitir su absoluto fracaso financiero y/o la demencial irracionalidad de los supuestos del capitalismo.

Tales cuestiones metafísicas, desde luego, no nos inquietan a los indoamericanos. Pero sí exigimos la firma de una Carta de Intención que discipline a los pueblos deudores del Viejo Continente; y que los obligue a cumplir su compromiso mediante una pronta privatización o reconversión de Europa, que les permita entregárnosla entera, como primer pago de la deuda histórica [...]”.

Realmente, su sola lectura exime de más comentarios.

5.1. Conceptos de la globalización

La llamada “globalización” presenta diversas aristas según los autores.

Jean Ziegler²⁰, en un rápido repaso histórico, señala que la enorme acumulación de los países civilizados se debió a la renta obtenida por el trabajo inicial (esclavos

²⁰ Ziegler, Jean, *Los nuevos amos del Mundo*, Barcelona, Destino, Colección Imago Mundi, 2003, p. 38 y sigs.

mediante) obtenido por los países europeos (ver nota 19 en cuanto a las coincidencias), por un lado, y a la obtención sin contraprestación de valiosos recursos naturales por la vía la conquista, o como beneficio extraído del progreso de sus colonias (Holanda, Francia, España, Inglaterra, Portugal, principalmente). Luego, mucho más cerca en el tiempo, fruto del impacto de las guerras mundiales y otras muchas focalizadas, las economías de escala, con el soporte del dominio de las comunicaciones, la informática, la electrónica han transformado el planeta en un mercado monitoreado desde centrales de inteligencia económica. Con precisión nos dice: “[...] se asiste a la constitución de un mundo virtual que no es asimilable al mundo geográfico histórico tradicional [...]”, favoreciendo la concentración creciente, progresiva y cada vez más rápida²¹, culminando con la afirmación de que la “realidad del mundo mundializado consiste en una sucesión de islotes de prosperidad y riqueza –contando para ello con algunas organizaciones relevantes: la Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI y el Banco Mundial– que flotan en un océano de pueblos agonizantes [...]”.

Esta descripción simplificada del presente sucedía también en el Medioevo, y aun antes, cuando dentro de las fortalezas amuralladas y armadas unos pocos vivían con dignidad, mientras que muchos más lo hacían en la miseria a su cercano derredor. Empero, la figura se recicla en la actualidad con áreas fastuosas, cercadas, con ejércitos privados y monitoreo visual permanente, en un entorno de miseria infinita, con lo cual podemos deducir que todo continúa casi sin variantes, pero agravado por la mayor densidad poblacional.

Existen ricos cada vez más ricos con posibilidad amplia del disfrute de una naturaleza plena, y pobres cada vez más pobres conviviendo con la contaminación y con la falta de toda calidad de vida acompañando su pobreza estructural.

Alineado con el rol que adjudica Ziegler a los organismos multilaterales de crédito, Joseph Stiglitz²² sostiene que trabajando en el Banco Mundial comprobó de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres en esos países: “Creo que la globalización –la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales– puede ser una fuerza benéfica y su potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente los pobres; pero también creo que para que esto suceda es necesario replantearse profundamente el modo en el que la globalización ha

²¹ El PNUD ha informado que hay quince individuos cuyo patrimonio es mayor al producto bruto de los países africanos del área subsahariana, y el caso de Gates, cuya riqueza es equivalente a 106 millones de sus connacionales (Ziegler, Jean, *op. cit.*).

²² Stiglitz, Joseph E., *El malestar de la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

sido gestionada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de dichas barreras y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización”.

Mientras tanto, para Beck²³, el proceso de globalización se caracteriza por su diversidad. Desde su perspectiva, para alcanzar un mejor desarrollo, el modelo globalizador se debe apoyar en un proceso que contenga simultáneamente varias agendas: reales y virtuales. De esta forma, el proceso de globalización se estaciona en fronteras o en situaciones translocales. Según Beck, una de las particularidades de mayor relevancia en este proceso es que involucra a un número elevado de empresas transnacionales, las cuales “están convencidas de que la globalización no significa construir fábricas por todo el mundo, sino conseguir convertirse en parte viva de cada cultura”.

También la globalización provoca el surgimiento de la sociedad civil transnacional donde están presentes procesos, experiencias, conflictos e identidades socioculturales orientadas a “un modelo mundial”, a movimientos sociales transnacionales, a la globalización “desde abajo” o a un nuevo cosmopolitismo.

“[...] El hermanamiento paradójico de contrarios es lo que hace avanzar el régimen cosmopolita. Los grupos de protesta ecologistas Urgewald²⁴ y Greenpeace, así como ATTAC²⁵ y las ONG que combaten el hambre en el mundo, exigen la condonación de la deuda de las naciones más pobres y un cambio de rumbo drástico en la política sobre el clima. Pero eso mismo es lo que demanda, por ejemplo, el canciller federal alemán, en coincidencia con otros Jefes de Gobierno. La brecha entre la política verbal y la política real es extrema. Se lleva a efecto poco o nada en absoluto de lo que se promete y publica a bombo y platillo en los comunicados de las cumbres. Pero lo único que quiere decir eso es que las organizaciones no gubernamentales son la mejor conciencia del Gobierno [...], quizá incluso fueran el mejor Gobierno”²⁶ (nuestra propia opinión sobre las ONGs globalizadas y su rol tiene sus reparos –ver Capítulo IX–).

Esta opinión muestra una parte de la realidad, donde organizaciones con ánimo fundamentalista en materia ambiental generan paradójicamente efectos negativos, favoreciendo a los grupos concentrados que no tienen reparo en aumentar la rentabili-

²³ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires-Barcelona, Paidós, 1998.

²⁴ Ver www.urgewald.de. Ésta es una ONG alemana.

²⁵ Ver www.attac.org.es, la misma es una ONG cuyas siglas significan “Asociación por las Tasación de las Transacciones Financieras Especulativas y Acción Ciudadana”, la cual trata de devolver el poder a los ciudadanos, contra los “mercados”, de allí que resulta animadora de los Foros Sociales paralelos a DAVOS.

²⁶ Beck, Ulrich. “La Paradoja de la Globalización”, diario *El País*, Madrid, 2002.

dad a costa del ambiente fuera de su territorio central (donde están las sedes de sus cuarteles generales o casas matrices).

En suma, la globalización, entendida como un esquema de uniformidad generalizado para poder operar en el planeta de forma única, en cuanto al ambiente, supone en rigor:

- conductas no revertidas drásticamente por aquellos que mas inciden en el deterioro de la calidad de vida en GAIA;

- discursos y consejos proteccionistas verdes paradójicamente de aquéllos que ya no tienen naturaleza;

- discursos extremos de protección con escasos niveles en la articulación de propuestas alternativas que den soluciones reales y concretas a los problemas (ambientalismo fundamentalista).

Recientemente, un lúcido intelectual argentino, José P. Feinmanm²⁷, en conceptos ciertamente compartidos apuntaba: “[...] la globalización [...] produce hambre, hambre hasta morir. El genocidio de la globalización es menos espectacular. No usa misiles no utiliza ejércitos, no quema gente [...], *mata por escasez*, por insuficiencia, penurias [...], mata estructuralmente [...], el libremercado genera “sobrantes”, no integra [...]. ¿Por qué el capitalismo ha llegado al genocidio? Porque no necesita mano de obra, fuerza de trabajo o sólo la necesita especializada [...]. La globalización miente. No hay globalización, se globaliza una particularidad que quiere imponerse como totalidad. Esa particularidad al no poder ser nunca una totalidad [...] se constituye en un *falso todo* [...] y niega al *otro*. Una democracia existe cuando desde uno se reconoce al *otro* [...]”.

La globalización no puede ignorarse, pero aun dentro de ella quedan espacios para ejercer políticas soberanas sin el sojuzgamiento de nuestros pueblos. Pruebas de ello resultan conductas del gobierno nacional que han contradicho abiertamente los consejos, advertencias, dictámenes o informes del mundo “serio”, “previsible”, “seguro”, “abierto”, “con buen clima para los negocios”, como pretende el discurso del G7 y sus aliados liberales locales (v. gr., los casos a contrario, en nuestro país, como la creación de ENARSA, recuperación del Correo Nacional, las revisiones a concesiones leoninas, renegociación de la deuda, tarifas de los servicios públicos controladas, retenciones a rentas extraordinarias –petróleo y agro–, la posición en la Cumbre de las Américas –Mar del Plata, noviembre de 2005–, el planteo de apertura con Venezuela, la cancelación de la deuda con el FMI, etcétera).

²⁷ “Nada bueno está por pasar”, *Página 12*, 21-01-2007.

Leonardo Bof²⁸, desde su cosmovisión cristiana, asocia lúcidamente este devenir simultáneo entre el desarrollo de la globalización, la pobreza, y la devastación planetaria. Propone interrelacionar el “clamor de los oprimidos con el clamor de la tierra”: “[...] la lógica que explota a las clases y somete a los pueblos a los intereses de unos pocos países ricos y poderosos es la misma que depreda la tierra y expolia sus riquezas sin solidaridad para con el resto de la humanidad y las generaciones futuras [...]”.

Eduardo Galeano²⁹ hace su aporte cuando señala: “[...] la publicidad manda consumir y la economía lo prohíbe. Las órdenes de consumo, obligatorias para todos pero imposibles para la mayoría, se traducen en invitaciones al delito. Las páginas policiales de los diarios enseñan más sobre contradicciones de nuestro tiempo que las páginas de información política y económica.

¿Qué pasa con los millones y millones de niños latinoamericanos que serán jóvenes condenados a la desocupación o a los salarios de hambre?

La publicidad, ¿estimula la demanda o, más bien, promueve la violencia? La televisión ofrece el servicio completo: no sólo enseña a confundir la calidad de vida con la cantidad de cosas sino que, además, brinda cotidianos cursos audiovisuales de violencia, que los videos juegos complementan.

El crimen es el espectáculo más exitoso de la pantalla chica. Golpea antes de que te golpeen, aconsejan los maestros electrónicos de los videojuegos. Éstas sólo, sólo cuentas contigo. Coches que vuelan, gente que estalla: tú también puedes matar. Y, mientras tanto, crecen las ciudades, las ciudades latinoamericanas ya están siendo las más grandes del mundo. Y con las ciudades, a ritmo de pánico, crece el delito.

La economía mundial exige mercados de consumo en perpetua expansión, para dar salida a su producción creciente y para que no se derrumben sus tasas de ganancia, pero a la vez exige brazos y materias primas a precio irrisorio, para abatir sus costos de producción. El mismo sistema que necesita vender cada vez más, necesita también pagar cada vez menos. Esta paradoja es madre también de otra paradoja: el norte del mundo dicta órdenes de consumo cada vez más imperiosas, dirigidas al sur y al este, para multiplicar a los consumidores, pero en mucha mayor medida multiplica a los delincuentes.

Al apoderarse de los fetiches que brindan existencia real a las personas, cada asaltante quiere tener lo que su víctima tiene, para ser lo que su víctima es [...]”.

²⁸ Bof, Leonardo, *op. cit.*

²⁹ Galeano, Eduardo, *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*, Montevideo, Del Chanchito, 1999. p. 25 y sigs.

Es decir, la globalización necesita de la publicidad masiva para sus consumos también masivos, trayendo consecuencias destructivas sobre la producción y el ambiente.

Finalmente, merece rescatarse la idea de que el mundo está dominado por grandes paradojas, entre ellas³⁰:

- La primera es la *riqueza*. Nunca se ha generado tanta riqueza en la historia de la humanidad, pero al mismo tiempo, nunca ha habido tantos pobres.

- La segunda es la *información*: nunca hemos tenido tanta información a nuestra disposición y, al mismo tiempo, tanta gente sin acceso a ella.

- La tercera es la de la *salud*: por un lado, la medicina ha avanzado enormemente, pero, por el otro, enfermedades como la tuberculosis, el sida y el paludismo siguen matando a millones de personas.

- La cuarta es la del *ambiente*: hemos logrado colonizar el planeta, pero lo estamos destruyendo.

- Por último, la de la *democracia*: nunca tuvimos tantas personas viviendo en regímenes democráticos, pero al mismo tiempo vivimos situaciones de terrorismo y anarquía.

5.2. Lo global y local como procesos de ida y vuelta

El apotegma “pensar global, actuar local”, en cuanto a su aplicación, requiere de una adecuada relación entre los macro problemas que acucian al ambiente y sus particularidades que se determinan en el nivel local, afectando a todos y cada uno de los habitantes. Pero lo “global” del mundo no puede desatender el interés nacional, pese a que los planteos globalizantes piensan más en las necesidades a futuro de los centros de poder mundial que en una concreta mejora de las condiciones de vida de quienes comparten territorialmente el mismo espacio vital.

Si bien debemos ser prudentes en nuestras conductas por la incidencia en el todo, la resolución de los grandes temas no puede ignorar las necesidades y problemas de las pequeñas realidades que engloban no sólo personas, sino también otros seres vivos, de cuyas existencias somos independientes y con los que a su vez se da una relación recíproca de interdependencia.

Los intereses, desde esta posición, no son ni pueden ser iguales, por cuanto los grandes actores en términos de países no siempre tienen motivaciones convergentes y, en muchos casos, son contradictorias (v. gr., los derivados de Kyoto, el tema de los

³⁰ Ver, entre otros eventos, “Paradojas de un mundo en transición” www.juridicas.unam.mx.

subsidios en la UE, las liberalizaciones del comercio en la OMC, los temas de seguridad internacional, etcétera); de allí esta visión de correlacionarlo como un concepto *de ida y pero también de vuelta*.

Sostenemos que es un proceso de convergencia que debería nutrirse de un flujo de equilibrio entre las expectativas y realidades de ambas partes en dicha ecuación (*países pobres con países ricos en PBI* con relación a un PBI medio, no sólo en producción sino en *términos de activos ambientales* –ver Capítulo VII–).

5.2. Documento de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización³¹

El mismo tipifica algunos datos definatorios de esta instancia que nos atañen, y que hemos extractado a modo de ejemplo:

“[...] *Flujos Financieros*.

141. El elemento más espectacular de la globalización en los dos últimos decenios ha sido la rápida integración de los mercados financieros. El sistema de *Bretton Woods*, creado tras la Segunda Guerra Mundial, se basó en cuentas de capital cerradas y tipos de cambio fijos. Por lo tanto, en contraste con el comercio y la IED, donde la liberalización gradual se había puesto en marcha, la globalización financiera ni siquiera se incluía en el programa político en aquel momento. El mundo vivía con un sistema de mercados financieros nacionales independientes.

Tecnología

146. Los países industrializados fueron la fuente de la revolución tecnológica que facilitó la globalización, pero dicha revolución también tuvo una onda expansiva en el resto de la economía global. A cierto nivel, las nuevas tecnologías cambiaron las ventajas comparativas internacionales al convertir el conocimiento en un factor importante de la producción. Las industrias de alta tecnología y de alto nivel de conocimiento son los sectores de crecimiento más rápido en la economía global, y un desarrollo económico próspero requerirá en definitiva que los países sean capaces de entrar y competir en estos sectores. Esto implica que tendrán que hacer hincapié en las inversiones en educación, capacitación y difusión de conocimientos.

147. La difusión de estas nuevas tecnologías ha tenido efectos más directos en los países en desarrollo. Esto ha ocurrido sobre todo, aunque no únicamente, gracias a las actividades de las empresas multinacionales (EMN). Sin embargo, como en el

³¹ “Por una Globalización Justa. Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización”, Suiza, 2004.

caso del comercio y de la IED, existen importantes desequilibrios entre el Norte y el Sur en cuanto al acceso al conocimiento y a la tecnología. Casi todas las nuevas tecnologías tienen su origen en el Norte, donde tiene lugar la mayor parte de la investigación y el desarrollo. Se trata de una importante fuente de poder de las empresas multinacionales en los mercados globales, que refuerza también su capacidad de negociación frente a gobiernos de países en desarrollo.

148. Los efectos de estas nuevas tecnologías se han extendido bastante más allá del campo de la economía, muy extenso de por sí. La misma tecnología que hizo posible la rápida globalización económica también ha sido explotada para uso general de los gobiernos, la sociedad civil y los individuos. Con la difusión de Internet, el correo electrónico, los servicios telefónicos internacionales a bajo costo, los teléfonos móviles y las conferencias electrónicas el mundo está hoy más interconectado. Ahora se puede acceder desde cualquier lugar del mundo mediante Internet a un vasto y creciente volumen de información, desde las ciencias a trivialidades. Esto puede transmitirse y analizarse con la misma facilidad. Al mismo tiempo, la televisión por satélite y la prensa electrónica han creado un auténtico cuarto estado global.

Desarrollo sostenible y productividad de los recursos

290. La interacción de los objetivos económicos, sociales y medioambientales constituye la base de un enfoque político coherente. Mientras que muchas cuestiones medioambientales, requieren una acción global, gran parte del trabajo preliminar para un desarrollo sostenible debe realizarse en el ámbito nacional y subnacional.

291. Una de las vías estratégicas para lograr el desarrollo sostenible es optar por las tecnologías correctas. Los gobiernos de los países en desarrollo pueden pedir a las empresas internacionales que apliquen las mismas tecnologías de control de la contaminación en su país y en el extranjero, mientras conceden un período de gracia a las empresas nacionales. Más previsoría sería la adopción de políticas destinadas a incrementar sistemáticamente la productividad de los recursos, esto es, la cantidad de riqueza económica y bienestar social que pueden extraerse de una unidad de recursos naturales. Conceder más prioridad a la productividad de los recursos y menos a la productividad del trabajo, puede conducir a un aumento del empleo y, al mismo tiempo, a una mejora del medio ambiente. Deberían diseñarse estructuras de incentivos de ámbito nacional y supranacional que fomenten este cambio de prioridades.

292. Tradicionalmente, las comunidades locales conservan y protegen su entorno local de la deforestación y la contaminación. Ayudando a estas comunidades a invertir en la gestión sostenible de los recursos naturales, pueden perseguirse dos objetivos paralelos: proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, y generar empleo e ingresos locales. Es necesario tomar como base mecanismos globales existentes que pre-

mien la creación y el mantenimiento de dichos bienes públicos en el ámbito local. Apoyamos los esfuerzos que se están realizando, como continuación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, para aumentar las capacidades a todos los niveles con el fin de llegar a modelos de consumo y producción más sostenibles”³².

Más aún, la propia OMC y la OIT señalan, según Pasascal Lamy (OMC) y Juan Somalia (OIT): “[...] existen numerosos estudios empíricos pero de ellos no se desprende un mensaje claro. En dos décadas de aumento del comercio mundial y de la globalización no ha habido una gran mejora del empleo, por lo que la única conclusión justificada es que depende de factores nacionales.

Algunos de estos factores son las políticas macroeconómicas y laborales, la inversión externa directa (que no depende de factores internos), las nuevas tecnologías, la elasticidad de la mano de obra o el comportamiento de los trabajadores cuando buscan empleo. La globalización puede ser positiva para la mayoría de los países industrializados y en desarrollo [...]. Sin embargo, puede no serlo para todos y no es posible ignorar las repercusiones de carácter redistributivo”³³.

6. GLOBALIZACIÓN Y SOBERANÍA

La globalización –que, como vimos, siempre ha existido en la historia a través de diferentes pueblos, naciones, y luego con la interacción de varios de ellos en sinergia– aún deja espacios para las naciones, pese a que ciertas multinacionales facturan más que el PBI de varios países. Y este espacio está vinculado a cuestiones en donde las multinacionales aún no tienen el control: *los recursos naturales*, por cuanto no son de apropiación simplificada. Sí lo son la tecnología informática, los sistemas aéreos, los armamentos, las tendencias del consumo de ciertos productos, pero es imposible apropiarse de la fauna, del agua y del territorio, al menos en formas no cruentas. (aunque esto admite ciertas advertencias y matices –ver Capítulo IX–).

La posibilidad del ejercicio de las soberanías nacionales, circunstancia clave para preservar los recursos, hoy se fortifica por diversidad de escalas comparativas entre los centros de poder y las periferias gracias a los acuerdos regionales de integración de los países (ver Capítulo IV). Lo ambiental se transforma hoy en bandera de soberanía, de manera indiscutible.

Igualmente, señalemos que la titularidad de la tierra, aun dentro del propio territorio, es un tema a considerar (ver Punto 10 de este capítulo).

³² Ver Punto 14 del presente capítulo y el Capítulo IX, vinculado al tema.

³³ Ver www.mercado.com.ar.

6.1. La noción de deuda ambiental

Cuando a los abogados se nos habla de deuda, tenemos muy en claro su funcionamiento, pero es además un concepto universal y popular que supone a una persona que tiene la posibilidad de exigir a otra algo sobre la base de un beneficio o tarea que el primero (acreedor) le dio al segundo (deudor).

Y, ciertamente, es importante que las máximas autoridades de un país hablen de ello. Así sucedió en ocasión de la conferencia de cambio climático, en donde el Presidente de la Nación habló de la deuda ambiental³⁴: “[...] Advertimos que quienes cargamos con deudas de increíble peso en materia financiera somos a la vez los mayores acreedores ambientales en el planeta, en cuanto constituimos una verdadera reserva ambiental, que no recibe ningún tipo de compensación por parte de sus deudores ambientales [...]”.

Los acreedores financieros que resultan implacables ante el incumplimiento de sus deudores no admiten hacerse cargo de la deuda ambiental que tienen contraída con los países menos desarrollados”.

Estas palabras son una clara denuncia por un lado, y una toma de posición en materia de soberanía política por otro.

7. LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN EL MUNDO

Si tuviéramos que definir en términos no académicos la impresión recibida por haber tenido la posibilidad de recorrer algunos escenarios internacionales ambientales, con un gran reduccionismo, diríamos que existe un *estribillo común* repetido por miles de actores en diferentes lenguas e imponentes escenarios, de una misma canción “*pro ambiente*”, pero que en lugar de avanzar hacia alguna dirección, *gira* sobre sí misma, y, por tanto, al ser un *movimiento de tipo circular*, al volver al mismo lugar, la situación no es neutra, sino que el paso del tiempo la transforma en *un escenario aún peor*.

En efecto: se diagnostican pérdidas progresivas de recursos naturales, se advierten nuevas zonas contaminadas, existen identificaciones de más especies o áreas en peligro, se critican las acciones e intervenciones antrópicas sobre el hábitat (propio y de las otras especies), se denuncia la insuficiencia de recursos, se brindan precisiones sobre la exclusión social y pérdidas de fuentes de trabajo o simple subsistencia de los lugareños, se advierte en punto al fortalecimiento institucional necesario para asumir la reconstrucción de la realidad diagnosticada, y en consecuencia como propuestas

³⁴ Dr. Néstor C. Kirchner, 15-12-2004, “X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático”.

activas se redacta un documento que sistematiza una larga lista previa de los ya existentes, o los esteriliza (si eran demasiado valientes) o los articula con otros con frases genéricas y lavadas, aludiendo a la cooperación internacional y a la necesaria solidaridad o responsabilidad diferenciada de los países desarrollados, afirmando la necesidad de continuar el proceso de discusión abierto y fijando un nuevo evento para evaluar y validar los avances. Lo que importa es determinar necesidades de consultorías (grupos de expertos) para rediagnosticar por enésima vez los datos que, en la medida en que no se trasuntan en acciones, aceleran impiadosamente los tiempos límites, aspectos sobre los cuales volveremos (ver Capítulos V, IX y XI).

8. RIQUEZA AMBIENTAL: VALOR ESTRATÉGICO DE NUESTROS PUEBLOS

El mundo hoy tiene problemas de espacio, de naturaleza disponible, de tierras aptas para el cultivo³⁵, por la importancia de contar con el recurso agua, todo lo cual es patrimonio de los pueblos no desarrollados, incluyendo la biodiversidad que encierra la riqueza genética del futuro.

Ésta es la diferencia cualitativa de nuestras naciones, estableciendo una ventaja competitiva decisiva para ser operada desde el presente con visión de futuro.

Empero, las predicciones del corto y mediano plazo en términos ambientales no son sino apocalípticas (ver Capítulos VII, IX y X).

9. EL NEGOCIO DE LO AMBIENTAL

Es interesante ver cómo fue la lógica del negocio ambiental en el mundo. En primera instancia, diremos que contaminación era igual a *no inversión* en prácticas o tecnologías amigables, y por tanto, a semejanza de la evasión impositiva, tenemos un “*negro ambiental*” que supone una clara rentabilidad de los evasores en detrimento de quienes cumplen o de quienes sufrirán con los efectos de tal contaminación por vertidos, residuos o emisiones.

En la transición de un blanqueo de situaciones insostenibles, se utiliza esta realidad, a través del principio “*contaminador-pagador*”, que igualmente permite la mantención del *status quo* preindicado. Este viejo criterio, aún hoy aplicado, cierra también una ecuación económica de rentabilidad, dado que evita inversiones por el pago de un monto menor, permitiendo la acumulación de ganancias sobre la base de un detrimento en bienes o calidad de vida de terceros. En suma, se paga una suerte de “canon”, en lugar de internalizar los costos derivados de su “*impacto-daño*” al am-

³⁵ V. gr. Mauritania, en África, sólo tiene el 3% de su superficie idónea para la producción.

biente. Veamos un ejemplo: es más barato pagar un canon de vertido a un curso de agua que realizar una planta de tratamiento o cambiar la tecnología de los procesos.

Dada la situación contaminante, aparecen las tecnologías y los financiamientos atados a dichas soluciones por los países proveedores (de ambas cosas) para resolver la contaminación creada por otros privados inescrupulosos las más de las veces, o de aquellos agentes sociales que no tienen posibilidades de incorporar la variable ambiental. Si bien la administración estatal rara vez contamina por sí, en algunos casos sea por ignorancia, desidia o desfinanciamiento: tal el caso de los basurales a cielo abierto que acompañan muchos de los municipios del país, es imprescindible coordinar políticas y fondos para ejercer el contralor y apostar a la reconversión. E inclusive analizar los diversos niveles de responsabilidad competencial del sector público. Desde otro lugar, salvo los GEF u otras cooperaciones no tan significativas, vemos que la asistencia financiera (BID-BM) se vuelca a disminuir los impactos de la contaminación, con lo cual se sufre doble por lo mismo (menos calidad de vida, costos sobre la salud, nuevas deudas que se asumen, etcétera).

Es decir que la situación en este campo no escapa a la lógica de otras áreas, en donde la mayor parte de los recursos se vierten en la aparatología del negocio, de las patentes o de los servicios³⁶, *en detrimento de la prevención*, cuando curiosamente es la prevención lo que favorece a los más débiles, que no pueden pagar los costos de los servicios más tecnificados. Estos costos terminan siempre sobre los mismos:

- los pobres, sufriendo la contaminación;
- el Estado, asumiendo su resolución con endeudamiento o por vía de afectaciones presupuestarias socializando el problema.

Por tanto, el negocio de la contaminación se vive en tres etapas: la más primaria como falta de inversión (conciente o no), luego el endeudamiento o costos de alto valor agregado para la venta de servicios ambientales (tal como se puede ver en las ecoferias del mundo), y finalmente, como consecuencia del efecto invernadero, los países desarrollados compensan sus excedentes de emisiones invirtiendo en tecnologías limpias en los países no desarrollados. Es decir que licuan a menores costes las consecuencias de sus propias conductas en los países de origen, aprovechando: la relación peso-dólar-euro-libra, en términos generales; el menor costo de la mano de obra, y la reducción general de la inversión, en suma.

No obstante, debemos indicar que esta cuestión (el MDL y el Fondo del Carbono) no dejan de ser una oportunidad que debe ser aprovechada, pero a sabiendas del contexto en el cual se genera y desarrolla (ver Capítulo X).

³⁶ Así se paga en materia de seguridad sobre armas y patrulleros, en salud sobre quirófanos y equipamientos para tratamientos de alta complejidad.

10. LA INVERSIÓN EN AMBIENTE

Como consecuencia de la falta de articulación de las ciencias económicas con el ambiente en términos no tradicionales (ver Capítulo VII), es lógico que lo ambiental sufra un nivel de baja inversión, lo que no sucede en otras áreas de la actividad económica, en donde se coloca dinero para activar un capital por un lado, pero también para mantenerlo en iguales condiciones de rendimiento.

Pero este aparente desinterés tiene el límite en el caso de que pueda *adquirirse ambiente*, tal como lo acreditan las compras de superficies estratégicas en el sur del país y en el Ibera en Corrientes, de manera emblemática³⁷.

11. BENEFICIO DE LA PREVENCIÓN

Amén de que el principio preventivo es connatural a lo ambiental, está probado que lo que se invierte por este concepto rinde de cinco a diez veces en términos de evitar costos futuros.

A manera de ejemplos diversos, diremos que en materia de desastres naturales el desarrollo y mantenimiento de manglares evita por contención natural mayores efectos devastadores de los tsunamis, e igualmente parangonando lo ambiental con lo industrial se deben dar a favor del ambiente los mantenimientos preventivos, correctivos y operacionales, que suponen que el capital existente –en este caso, el activo en recursos y servicios naturales–, a poco que se le inyecten fondos, reinicia o mantiene su funcionamiento óptimo, o aumenta en sus resultados: tal sería el caso de reconstruir o mantener un corredor de biodiversidad.

Sobre la prevención trabaja intensamente la EIRD³⁸, que vincula el tema de los desastres naturales con el desarrollo sustentable. Al respecto, Sálvano Briceño, Director de la Secretaría de la EIRD, señala una alta vinculación entre los desastres naturales y las conductas con incidencia antrópica, más que las de orden geológicas: “[...] En los últimos decenios, el mundo ha experimentado un alza exponencial en las pérdidas humanas y económicas provocadas por los desastres naturales. Sin embargo, aún no hay consenso sobre si ha aumentado la frecuencia y severidad de los eventos extremos, por ejemplo a causa del cambio climático. Para citar tan sólo una catástrofe común en la Américas, no hay indicios de que los terremotos se hayan

³⁷ El proceso de publicización de lo ambiental tarde o temprano decantará en algún tipo de restricción para la comercialización de recursos naturales con los servicios ambientales implícitos en la naturaleza en términos diferentes a los del liberalismo, en cuanto la oferta y demanda. Ver sobre adquisiciones el libro *Tierras S.A. Crónicas de un país rematado*, de Andrés Klipphan y Daniel Enz, Buenos Aires, Aguilar, 2006.

³⁸ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (español-inglés, www.unisdr.org).

vuelto más frecuentes o intensos en los últimos años. Las razones de las mayores pérdidas radican, más bien, en el aumento mundial de la vulnerabilidad provocado por ciertas prácticas de desarrollo. Los efectos del cambio climático y el creciente deterioro del ambiente –la deforestación, la reducción en la cantidad y calidad del agua– auguran una mayor preocupación por estos asuntos. La vulnerabilidad a los desastres es una función de la conducta humana. Se refiere al grado en que un sistema socioeconómico es susceptible, o resistente, al impacto de los peligros naturales. La determinan factores como la conciencia de los peligros, la condición de los asentamientos humanos y la infraestructura, la administración y las políticas públicas, la riqueza de la sociedad, y las competencias existentes en los diversos aspectos de la gestión de riesgos y desastres. También depende en gran medida de ciertas prácticas del desarrollo que no toman en consideración la susceptibilidad a los peligros naturales. La reducción del riesgo se refiere a aquellas actividades destinadas a reducir tanto las condiciones vulnerables como las causas de estos peligros, sobre todo en lo referente a las sequías, las inundaciones y los aludes.

Sin embargo, como parte de las políticas del desarrollo, existe una amplia gama de opciones para reducir el riesgo de los desastres. Éstas incluyen medidas legales y reglamentarias, reformas institucionales, capacidades analíticas y metodológicas mejoradas, educación y concienciación, planificación financiera y compromiso político”.

El Propio Kofi Annan³⁹ resume esta cuestión de los beneficios de la prevención sobre el costo de mitigar los desastres al indicar: “[...] El desarrollo de estrategias de prevención más efectivas no sólo ahorraría decenas de billones de dólares, sino que salvaría decenas de miles de vidas. Los fondos empleados actualmente en intervenciones y socorro podrían dedicarse más bien a promover el desarrollo equitativo y sostenible, lo cual reduciría aun más el riesgo de guerras y desastres. Edificar una cultura de prevención no es fácil. Mientras que los costos de la prevención deben pagarse en el presente, sus beneficios yacen en un futuro distante. Además, los beneficios no son tangibles; son los desastres que no sucedieron [...]”.

Posteriormente, las Naciones Unidas publicaron en 2005, coincidentemente con la Convención de Kobe en Japón sobre Desastres Naturales, *Know Risk*⁴⁰, que resulta una guía complementaria de la EIRD.

³⁹ Kofi Annan (Secretario General de las Naciones Unidas), “Introducción” al Informe Anual del Secretario General sobre el trabajo de la Organización de Naciones Unidas, 1999, A/54/1, *Know Risk*, UN, 2005, Editorial ISDR.

⁴⁰ La misma aborda temáticas como el mundo del riesgo, gobernabilidad y políticas institucionales, identificación de riesgos, información conocimiento y experiencias, reducción de riesgos de desastres, y una vinculación con diferentes problemas y ecosistemas, sumando referencias y las visiones sobre el tema

12. LA RESTRICCIÓN Y LA COMPENSACIÓN

De hecho, toda actividad antrópica impacta sobre el entorno ambiental, por lo cual cuando pregonamos a favor del ambiente, debemos asumir una restricción en nuestras conductas (desde la más simple de llevar un papel al cesto, hasta no ir en auto al trabajo y hacerlo en medios públicos o con esfuerzo físico si lo hacemos en bicicleta; cambiar el emplazamiento de una vivienda para salvar un árbol añoso, etcétera, etcétera), y aquí cabe hacer un paralelismo con algunas figuras del derecho administrativo:

- las limitaciones y las restricciones no suponen indemnizaciones en la medida de su razonabilidad por la incidencia menor en nuestras vidas en la correspondencia de tolerar los hechos propios de la vida en comunidad, (v. gr., emplazamiento de carteles de señalización de calles en las viviendas, amuramientos de servicios públicos en los frentes, cruces de cables varios en nuestros techos, etcétera);

- las servidumbres son derechos reales (vinculado a las cosas) que se establecen en relación a un bien inmueble por razones de utilidad pública, importando la posibilidad de uso de dicho inmueble a favor de quien la servidumbre se constituye, e importa algún tipo de compensación, basadas en el servicio que le presta al tercero (v. gr., el titular del ducto –gas, electricidad, petróleo– que atraviesa un fundo rural). Si nosotros pretendemos que alguien que posee un activo ambiental lo mantenga intangible en mérito a un cierto servicio para terceros (nominados o innominados)⁴¹, ¿cuál sería la novedosa razón de no actuar en forma análoga a lo que usualmente hacemos y el derecho reconoce para circunstancias semejantes? Aunque debemos admitir que la irrupción de lo ambiental en la plenitud de sus consecuencias colapsa con lo tradicionalmente conocido⁴².

No olvidemos el apotegma político-jurídico que indica que “*cuando existe la misma razón corresponde la misma regla de derecho*”.

de el PNUD, del Secretario de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales del programa mundial de alimentos, de UN-Hábitat, PNUMA, de la Universidad de las Naciones Unidas, UNCCD, FAO, UNESCO, ITU, FIDA, Organización Meteorológica Mundial, Voluntarios de la UN, UNCRD (en inglés). Complementar con información puntual focalizada CRID (Centro Regional de información sobre desastres en América Latina y el Caribe) (www.crid.org.ar), recursos de información sobre agua y desastres, ídem sobre ecuación, ídem sobre asentamientos humanos. Existen publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas al respecto para consultar.

⁴¹ Ver lo relativo a los conceptos de intereses públicos y colectivos ambientales (Capítulo III).

⁴² Lorenzetti, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2006.

13. EL COSTO DEL SERVICIO Y LA AJENIDAD PARA PAGAR POR ELLO

Por tanto, el mantenimiento de la naturaleza no es una actividad que carece de costos, o heroica, que pueda ser librada al azar, o a los humores de los dioses, sino que se verifica de manera concreta en acciones puntuales, diarias, consecutivas, permanentes, y que ciertamente se dimensionan en términos económicos.

Por eso, cuando hablamos en abstracto de “preservar” el ambiente debemos saber cuánto estamos dispuestos a pagar por ello. Y ello es así por la idea de servicio ambiental en sentido amplio. La pregunta apunta especialmente hacia aquellos que vivimos en ciudades careciendo de entornos ambientales aptos, pero igualmente se predica a favor de la naturaleza. En estos casos, aludimos a la naturaleza en la que habitan otros, por cuanto la nuestra es la foresta de *patios o balcones*, o la fauna de *jaulas, peceras y correas de paseo*. Es decir que hay un quiebre entre el concepto, la conducta deseable y los costos de la misma.

¿Qué pasaría si en cada poste de quebracho para el campo o tranquera de lapacho o urunday, en cada madera dura para alimentar chimeneas, o embellecer un techo en términos arquitectónicos, viniera un adicional para un fondo de mantenimiento del bosque nativo? ¿Se pagaría? ¿Se trataría de evadir? Toda una duda, pero basta recordar las dificultades que tuvo, más allá de los contextos, el impuesto (al menos nosotros lo pagamos) para mejorar los salarios docentes hace pocos años en nuestro país.

Cuando no existe una cultura contributiva, para lo que fuere, y la misma cultura dice “que lo haga el Estado” –pero se ignora que el Estado lo hace sobre la base de impuestos que alimentan su presupuesto–, hay algo que no cierra, y esta inconsecuencia operativa repercute de manera directa e inexorable en *menos naturaleza*.

14. NUEVO PARADIGMA: AMBIENTE Y PRODUCCIÓN, TÉRMINOS NO ANTAGÓNICOS⁴³

A poco que sobrevolemos la situación mundial en términos de recursos naturales, renovables o no, de alteraciones a los patrones propios del gran ser vivo que es GAIA (nuestra casa de la cual somos solo huéspedes) como el cambio climático con su secuela catastrófica (calentamiento global, inundaciones más frecuentes, expansión de sequías y desertificaciones), no podríamos considerarnos optimistas de cara al futuro (ver Capítulo VII). Ello así por cuanto las actividades antrópicas de una población mundial en permanente expansión no lineal, demanda adicionalidades: más territorio, mayores rindes de la actividad primaria, diversificaciones industriales, consumismo creciente, aumento de múltiples residuos, usos irracionales del agua potable

⁴³ Ver Bibiloni Homero M., “Ambiente y Sustentabilidad/Sustentabilidad y Ambiente”, *Revista ADEERA*, noviembre 2005 y “La situación ambiental en Argentina 2005”, Fundación Vida Silvestre, 2006.

disponible, contaminaciones múltiples creadas por tales actividades, dispendios energéticos por doquier, etcétera.

Esto nos obliga a entender y aprehender que las nociones que dan sentido al título de esta nota no guardan relación de prioridad, sino que son dos aspectos de una misma cuestión (con lo cual planteos del tipo del huevo y la gallina parecen ociosos) y que centralmente hacen a nuestro futuro. Pero es en este presente donde aún hay tiempo para revertir estas realidades y sus pronósticos nada alentadores.

¿Qué es un paradigma? Adam Smith señalaba a los paradigmas como un conjunto compartido de suposiciones o una forma de percibir y explicar el mundo para comportarnos dentro de él en su consecuencia. Dicho de otro modo, resultan la definición de límites (formales o no, pero siempre aceptados) para actuar dentro de ellos en orden a mejorar la situación propia, es decir que constituyen las reglas de juego. La permanente evolución del mundo implica el cambio continuo de paradigmas en el tiempo.

Existe un relato para explicarlo, que no sólo es sumamente didáctico, sino que explica los comportamientos de la administración de tipo rutinarios y repetitivos que indican que “*siempre lo hicimos así*”⁴⁴.

Históricamente, ambiente y producción han transitado un camino de contradicción y antagonismo. En rigor, esta situación antitética permite definir un discurso perverso:

⁴⁴ “¿Cómo nace un paradigma? Un grupo de científicos colocó cinco monos en una jaula, en cuyo centro colocaron una escalera y, sobre ella, un montón de bananas. Cuando un mono subía la escalera para agarrar las bananas, los científicos lanzaban un chorro de agua fría sobre los que quedaban en el suelo. Después de algún tiempo, cuando un mono iba a subir la escalera, los otros lo agarraban a palos. Pasado algún tiempo más, ningún mono subía la escalera, a pesar de la tentación de las bananas. Entonces, los científicos sustituyeron uno de los monos. La primera cosa que hizo fue subir la escalera, siendo rápidamente bajado por los otros, quienes le pegaron. Después de algunas palizas, el nuevo integrante del grupo ya no subió más la escalera. Un segundo mono fue sustituido, y ocurrió lo mismo. El primer sustituto participó con entusiasmo de la paliza al novato. Un tercero fue cambiado, y se repitió el hecho. El cuarto y, finalmente, el último de los veteranos fue sustituido. Los científicos quedaron, entonces, con un grupo de cinco monos que, aún cuando nunca recibieron un baño de agua fría, continuaban golpeando a aquel que intentase llegar a las bananas. Si fuese posible preguntar a algunos de ellos por qué le pegaban a quien intentase subir la escalera, con certeza la respuesta sería: “No sé, las cosas siempre se han hecho así, aquí...”.

¿Suena conocido? No pierdas la oportunidad de pasar esta historia a tus amigos, para que, de una o de otra manera, se pregunten por qué están golpeando y por qué estamos haciendo las cosas de una manera, si a lo mejor las podemos hacer de otra.

“Es más fácil desintegrar un átomo que un preconcepto”, dijo Albert Einstein.

- los “*verdes*” atentan contra la producción y el empleo, impidiendo la creación de fuentes de trabajo;

- los “*marrones*” lo hacen contra la naturaleza y los recursos naturales.

En consecuencia, se logra evitar hablar del impacto ambiental de toda actividad antrópica, y de cuáles son las consecuencias de corto y mediano plazo que esta ceguera importa, favoreciendo la instalación de prácticas y procesos no siempre beneficiosos para el sitio donde se los implante.

Así, entonces, tenemos casos complejos que merecen un detenido y serio análisis:

- la frontera agropecuaria;
- las energías renovables;
- la minería;
- las industrias de alto impacto contaminante (v. gr., papeleras);
- el tema nuclear;
- la reconversión industrial;
- los pasivos ambientales heredados, etcétera

Es decir que restan debates *nacionales* y *racionales* sobre qué hacer y cómo, o qué no hacer, con este tipo de temas comunes en el mundo, pero que requieren de una decisión del conjunto evitando discusiones abstractas o ideológicas, pero de bajo nivel de anclaje en el territorio y con cuantificación de sus impactos negativos o positivos para tomar decisiones saldando la discusión.

Entonces, bien cabe un punto de inflexión en esta polémica de “verdes o no verdes”, si el mundo fruto de la globalización tiende a la concentración del poder de lo que no es natural (comunicaciones, armamento, consumo, transporte, banca y finanzas, monedas, etcétera, etcétera) y, en consecuencia, cada vez hay más pobres de pobreza absoluta (la nueva y trágica categoría de “refugiados ecológicos”, que son ni más ni menos que aquellos que huyen por que la existencia en su tierra se torna inviable: Sierra Leona, Etiopía, Haití, etcétera), mantener la naturaleza como relicto impoluto, ¿para quién será beneficioso si millones de almas no obtendrán nada de ello y los sumirá en realidades cada vez más angustiantes? (ver Capítulos VII, VIII y IX).

De manera más profunda, Boff⁴⁵ resume el viejo paradigma: “Evidentemente sigue existiendo el paradigma clásico de las ciencias con sus famosos dualismos como la división del mundo entre material y espiritual, la separación entre naturaleza y cul-

⁴⁵ Boff, Leonardo, *op. cit.*, p. 25.

tura, entre ser humano y mundo, razón y emoción, femenino y masculino, Dios y mundo, y la atomización de los saberes científicos”.

Y el nuevo paradigma que nace: “[...] estamos regresando a nuestra patria de nacimiento. Estábamos perdidos entre máquinas, fascinados por estructuras industriales, enclaustrados en despachos de aire acondicionado y flores marchitas, entre aparatos electrodomésticos y de comunicación, y absortos por mil imágenes parlantes. Ahora estamos regresando a la gran comunidad planetaria y cósmica. Nos fascina el verdor de la selva, nos detenemos ante la majestuosidad de las montañas, nos extasiamos con el cielo estrellado y admiramos la vitalidad. Nos llena de admiración la diversidad de las culturas, de los hábitos humanos, de las formas de dar significación al mundo. Comenzamos a acoger y a valorarlas diferencias. Y surge aquí y allá una nueva compasión para con todos los seres, particularmente para aquellos que más sufren en la naturaleza y en la sociedad. Siempre hubo una emoción semejante ya que ellas son humanas, profundamente humanas. Ahora, sin embargo, sobre el trasfondo de la crisis, ellas cobran nuevo vigor y tienden a difundirse y a crear un nuevo modo de ser, de sentir, de pensar, de valorar, de actuar, de orar; es decir, está surgiendo un paradigma nuevo”.

De allí que la armonía entre ambiente (que incluye al hombre) y producción se torna un imperativo insoslayable como *nuevo paradigma*.

En alguna entrevista, o en aperturas de eventos, o internamente en discusiones de trabajo vinculadas a la función ejercida, señalamos que entre discursos efectistas proambientales de diez puntos, y acciones concretas y verificables de cinco puntos (con los que históricamente se confrontó del ámbito productivo tal como agricultura, minería, tecnología agropecuaria, energía, obras públicas) nos quedábamos con estas últimas, no sólo por revelar una praxis y no una nueva frase, sino también por sus resultados de equilibrio entre hombre y naturaleza, y el beneficio de que los “otros” nos incorporaban en sus experiencias de manera efectiva. La otra opción, la del simple discurso retórico, sólo va en contra de ambos términos de la producción o del ambiente, lo que se verifica en el tiempo.

14.1. Ambiente, empleo e inclusión

La falsa contradicción instalada de la que hablamos (verdes vs. marrones) impide demostrar y analizar cuántos empleos dan o pueden dar las prácticas sustentables. En efecto, ante la falta de datos contundentes que deben promover quienes tienen compromisos con el ambiente, otros sectores se llevan los laureles (industria, agro, construcción, etcétera), y con ello los fondos para la generación de empleo, y no son para los recursos naturales o para la gestión sustentable precisamente.

De allí que los nuevos paradigmas en el tema resultan de la realidad en la que el aprovechamiento sustentable de la naturaleza genera infinitos puestos de trabajo –formales o informales– y produce riqueza (divisas e impuestos)⁴⁶.

Para tener una simple dimensión del tema, unas rápidas evaluaciones preliminares aportadas por Formosa, en el debate de fines del 2006 sobre la normativa de presupuestos mínimos forestales, denotaban que ello implicaba para la Provincia más de cuatro mil puestos de empleo, seis mil a siete mil trabajadores en diferentes grados de inclusión que se quedaban sin tarea alguna (obrajeros, industriales, talleres de carpintería), tomando el efecto multiplicador que ello supone.

Basta pensar en los usos sustentables de la fauna, de la utilización racional de leña no maderable, de la generación de carbón a partir de madera no apta para la industria, de la generación de energía a partir de los residuos de la actividad foresto industrial del bosque nativo, de las múltiples posibilidades que da el turismo alternativo, o la simple contemplación de la naturaleza y sus componentes (v. gr., el polo de biodiversidad del área de Madryn).

Por tanto, debemos trabajar en la trazabilidad de las cadenas ambientales, con sentido de conservación en el tiempo, para que aquellos connacionales que habitan con y junto a la naturaleza más profunda posean un nivel de vida más digno, y sean los guardianes naturales del ambiente que los rodea, tal como las poblaciones originarias.

Algunas ONGs absolutamente intransigentes en su prédica nunca incluyen el dato antrópico de vinculación entre la protección de la naturaleza y el hombre que la habita y vive de ella, sino de manera tangencial, en forma de no ser antipáticos o poco sensibles⁴⁷. En realidad, se despreocupan del tema, el cual queda ciertamente para que lo asuman quienes en la lógica del mensaje de la ONG no son los quijotes de la preservación, sino *sus adversarios* por acción u omisión. Allí lo mediático tiene un rol central y con posterioridad nada sucede, pues a partir de la denuncia, montaje esceno-gráfico o escrache y la conferencia de prensa de rigor, se vuelven rápidamente a su ciudad cabecera, enviando videos de lo actuado para nuevos financiamientos en Europa y/o EEUU.

La preservación es *con* y *en* equilibrio. El dato humano es siempre esencial.

⁴⁶ Un claro ejemplo de esta situación se vivió al momento de redactar un proyecto de decreto para inyectar fondos para el bosque nativo, una medida consensuada con la SAGPYA, pero que debía transitar por otras dependencias del Ministerio de Economía. Recordamos que se nos pidió un estudio micro y macro del impacto beneficioso de esa asignación primaria y muestral de fondos (para el segundo semestre del 2006), en forma tal de poner de manera activa una medida que quebrar la inercia de ineficacia de la Ley N° 13.273 (ver Apéndice Documental Ficha N° 7: Informe proyecto de decreto).

⁴⁷ Ver campañas de Greenpeace.

De allí que es importante para esta etapa que vive el mundo, y particularmente Latinoamérica y el Caribe, que todos los planes de preservación de lo ambiental denoten cuál es el nivel de empleo e inclusión social que los mismos proponen. De lo contrario, hasta que la idea de servicio ambiental o lo ambiental como activo nacional no esté incorporada a las rutinas de evaluación, la orientación de fondos siempre será para otras actividades en donde el índice de laboralidad se visualice con sencillez.

14.1.2. Empleo para la sustentabilidad a través de actividades productivas permanentes

Se ha logrado, afortunadamente, desarrollar algunas pequeñas alternativas para lograr empleos en sectores estructuralmente pobres y excluidos de los beneficios sociales habituales que denotan que ello no es imposible (ver Capítulos VIII, IX y X).

14.1.3. Ambiente y convenciones colectivas

También los temas ambientales introducen un concepto superador al de seguridad e higiene industrial, que trata sobre lo ambiental puertas adentro de los establecimientos, incorporándose ahora las prácticas ambientales de minimización, reducción, y eliminación de consumos evitables como una actividad no sólo ejecutable por los trabajadores organizados, sino como una vertiente concreta de generación permanente de riqueza que puede ser distribuida en términos de salarios, puestos de empleos, u horas extras.

14.2. Ambiente y economía

Ya habíamos señalado que lo natural no puede quedar librado a los mercados en la categoría de bienes transables⁴⁸, y si lo ambiental no tiene el reconocimiento de su valor económico como un activo nacional y los bienes y servicios que realmente presta, su destino está severamente comprometido. En efecto, si para el diseño de una ruta se sabe su costo de inversión, su valor de mantenimiento y las utilidades que presta, y eso determina una asignación presupuestaria inicial y posterior, es menester que sobre diferentes paradigmas esta conceptualización tenga lugar a la mayor brevedad a favor del conjunto de los recursos naturales y las actividades antrópicas de impacto ambiental. Conocer estos valores permitiría internacionalmente cuantificar la

⁴⁸ Bibiloni Homero M., “La naturaleza como servicio público”, *Revista de Derecho Ambiental*, Lexis Nexis, N° 0, noviembre 2004, p. 1 y sigs.

deuda ambiental a favor de nuestros países, al separarla claramente de la deuda financiera, posibilitando su compensación o utilización cancelatoria.

De allí esta denuncia y esta práctica, que realizamos en cuanto a que la economía liberal ha escamoteado la discusión de los parámetros que encierra lo ambiental, por cuanto en rigor, cuanto menos se sepa lo que vale la naturaleza es posible continuar con una tarea a varias puntas, tal como lo muestra un repaso histórico:

- el de la apropiación con sentido “minero” de ciertos recursos (renovables o no);
- la posibilidad de la contaminación sin reparación al no saberse el valor del daño realizado;
- la manutención de la discusión en el plano teórico, y con la posibilidad de ser denunciados los ambientalistas por obstruccionistas al progreso;
- la generación de mecanismos de apropiación de la naturaleza en términos de territorio vía propiedad privada por compras fuera de todo control;
- la creación de instrumentos de nueva dominación internacional (bienes públicos globales);
- el estudio y patentamiento a futuro de la naturaleza (tal como se ha hecho con la industria de los medicamentos y de los cereales);
- endeudamiento o subsidios que favorecen a sectores claves que permiten tener una inteligencia de los recursos en el planeta (biodiversidad).

Es menester entonces poder dar una discusión seria, consistente en lo metodológico y en las cuantificaciones contra el modelo liberal de la economía que no puede entender la lógica de lo ambiental, o pretende ignorarlo aun apropiándose de sus valores y discursos.

14.3. El ambiente como concepto democrático

Si hay algo básicamente democrático es el ambiente. Es la cosa de todos, donde se puede participar sin requisito o exclusión alguna. El solo hecho de ser una “especie” dentro de GAIA da la identidad y legitimación para hacerlo. No se requiere ninguna otra “pertenencia” para gozar de ese “privilegio”, tal como a veces la publicidad desarrolla como elemento excluyente o desigual (a favor del consumidor pudiente), y tampoco es “caro” pese a ser lo “mejor”, y como no hay que pagar precio alguno, es centralmente democrático y popular.

Esto no significa, pese a las precondiciones habilitantes, que todo sea un paraíso, por cuanto paradójicamente esta situación de por sí favorable encuentra barreras en la desigual situación social y económica de los iguales, y por aquello de la deuda ambiental interna. (ver Puntos 6.1. y 15 del presente y Capítulos VI, IX y X).

14.3.1. Ambiente y equidad

En consecuencia, al brindarse la naturaleza para todos por igual, hace a un principio de equidad de que quienes más pueden disfrutarla solidariamente integran una suma por ello⁴⁹. Esto es simplemente la aplicación de un principio tributario que hace a la progresividad de las imposiciones de unos en beneficio de los otros o pagar por el servicio referido (impuestos o tasas según corresponda).

14.3.2. Uso y goce del ambiente

Este dato no tiene sólo referencia en cuanto los intereses de las naciones por las riquezas de sus ecosistemas y paisajes, sino también en lo interno de nuestro país en punto a la aptitud económica de ciertos segmentos sociales.

¿Quiénes pueden disfrutar del ambiente? ¿Acaso los pobres, los indigentes o los excluidos? ¿O sólo aquel porcentual de un 20, 30% de los connacionales más afortunados?

Los pobres y excluidos son generalmente los “socios y vecinos” de la contaminación, con lo cual su realidad es ciertamente negativa, en tanto no disfrutaban de los beneficios de la modernidad sino que además padecen sus disfunciones, inconsecuencias o mezquindades. Los discursos tienen que identificar en lo local y en lo global⁵⁰ quiénes son los responsables de las situaciones de calamidad progresiva hacia la cual transita el planeta⁵¹, en forma que lo asuman diferenciadamente por cuanto *hay una deuda ambiental internacional pero también una deuda puertas adentro*.

14.4. Ambiente y derechos humanos

Sin adelantarnos al tema jurídico, conviene analizar aquellos derechos básicos de la humanidad que se definen por niveles, conforme los pasajes de situaciones más primarias a situaciones de mayor nivel evolutivo y garantístico, de todo aquello que hace a la esencia del hombre/mujer y su dignidad de tales. Así tenemos derechos:

- a) de primera generación: derechos civiles y políticos;
- b) de segunda generación: derechos económicos y sociales;
- c) de tercera generación: tales como la paz, la solidaridad, el desarrollo, la cooperación;

⁴⁹ Al ingresar a un Parque Nacional se paga una verdadera tasa por el servicio ambiental que éste brinda.

⁵⁰ Creemos, tal lo dicho, que “pensar global y actuar local” es un camino de ida, pero también de vuelta.

⁵¹ Repasar la situación de los firmantes del Protocolo de Kyoto (v. gr. EEUU).

d) de cuarta generación: resultaría el ambiental por su carácter intergeneracional, y como lo que resulta patrimonio común de la humanidad, el agua, el derecho a la energía, etcétera⁵².

Alguien dijo en forma muy primaria, aunque lacerantemente cierta, que *la peor de las desgracias era ser pobre*: todo se hace más difícil, complejo, cuando no imposible. Los esfuerzos para lo básico son ilimitados: kilómetros para ir por agua, frío, calor, lluvia, hambre, enfermedad, violencia... Todo ello lo sufren los pobres. Seres idénticos a nosotros según los cartabones de las grandes convenciones que tienen al hombre y su dignidad por protagonista.

Internacionalmente, las Naciones Unidas trabajan el tema a nivel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)⁵³.

A los fines de su visualización y correlación, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria de México⁵⁴ nos ilustra indicando: “[...] Los derechos económicos, sociales culturales y ambientales (DESCA) son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia a gozar de un nivel de vida adecuado. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, enuncian y definen a los DESCAs, señalando principios, criterios y estándares de carácter universal de forma tal que puedan resignificarse social y culturalmente en cada país. Los derechos considerados en el PIDESC son:

- la libre determinación;
- un nivel de vida adecuado;
- la alimentación;
- la vivienda;
- la salud;
- la protección y la asistencia a la familia;
- la educación;
- la cultura;
- al trabajo y a los derechos laborales;
- la seguridad social.

En 1998, el *Protocolo de San Salvador* los amplía para la región de América Latina y el Caribe, agregando:

⁵² Ver Demetrio Loperena Rota, *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Navarra, Thompson Aranzadi, 2003.

⁵³ Ver Apéndice Documental Ficha N° 8.

⁵⁴ Ver www.derechoshumanos.org.mx, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria.

- el derecho a un medio ambiente sano;
- los derechos de la niñez;
- los derechos de protección de los ancianos;
- los derechos de protección de los minusválidos.

El *derecho a la libre determinación* señala que:

- todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación;
- establecen libremente su condición política;
- proveen a su desarrollo económico, social y cultural;
- pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales;
- no puede privárseles de sus propios medios de subsistencia”.

Ahora bien, se da una relación muy fuerte entre el conjunto de derechos mencionados y lo ambiental, con lo cual esta materia goza de una protección o paraguas adicional al propio de sus especificidades.

Pero lo importante es que existe por esta normativa garantista un deber estatal de proteger a sus habitantes y garantizarles estos derechos. De allí que las violaciones sobre la materia acarreen la posibilidad de demandar al Estado por estar violando los derechos humanos, tal como ya ha sido fallado por el Tribunal de la Unión Europea.

El Protocolo de San Salvador, complementario de la Declaración de los Derechos Humanos, establece en su Artículo 11 que existe un derecho a un medio ambiente sano, precisando: “[...]1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente [...]”.

Por ello, esta convergencia evolutiva de lo ambiental con los derechos humanos abre puertas impensadas a la cuestión, desde la óptica garantística tan propia de este tipo de situaciones, y muy especialmente en nuestra realidad del Mercosur (ver Capítulo IV).

Es más, diversas ONGs trabajan desde esta perspectiva, que puede tener un costado solidario, o un costado profesional, según se lo encare: como programa de asistencia, como sistema de denuncia o como actividad retributiva de honorarios jurídico profesionales⁵⁵.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha consagrado el derecho ambiental como derecho humano en el caso “López Ostra” por sentencia del 9 de diciembre de 1994⁵⁶.

⁵⁵ Ver páginas *web* de la FARN, del CEDHA, de FUNAM, etcétera.

⁵⁶ Ver resumen en Apéndice Documental Ficha N° 9.

15. RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS PERO DIFERENCIADAS

No resulta una novedad que la desigualdad de los actores mundiales, sus diferentes niveles de desarrollo y los efectos de éste sobre el ambiente, las guerras que éstos han llevado, sus niveles de consumo, determinan que si bien todos los que habitamos GAIA tenemos responsabilidades en relación a nuestras conductas, no todos incidimos de la misma manera, o hemos determinado en el cuadro actual. De allí que es importante remarcar para el análisis internacional del tema ambiental que las responsabilidades son diferenciadas, en los grados de cantidad y calidad proporcionales al impacto causado.

¿Cuál ha sido el efecto de la quema de combustibles fósiles de las guerras por el petróleo en Oriente Medio sobre el efecto invernadero? ¿Cuántos miles de argentinos deberíamos estar andando día y noche y por cuánto tiempo en nuestros vehículos para equiparar ese nivel de impacto?

Ello fue plasmado en ocasión de la Conferencia de Cambio Climático en Argentina, al señalarse en su apertura: “[...] El diseño y aplicación de un mecanismo para compartir las cargas en función de las responsabilidades es la génesis del problema y las capacidades diferenciales son el único modo mediante el cual será posible lograr una participación creciente de los países en desarrollo en la mitigación y en la acción en pos de desterrar las causas del cambio climático, porque la equidad debe estar en la base de las determinaciones que se tomen en esta conferencia”⁵⁷.

16. VALOR DEL PATRIMONIO NATURAL EN EL BALANCE DE LA NACIÓN

Existen algunos ejercicios de valorización del patrimonio natural a través del criterio de las *cuentas públicas nacionales*. Ellas consisten, según el Manuel de Cuentas Patrimoniales, en resolver la inadecuación de los instrumentos económicos clásicos para cuantificar y cualificar el valor del patrimonio natural, por cuanto ellos no reflejan las pérdidas resultantes de su sobreexplotación y extinción, pero tampoco su inclusión como activos al igual que las reservas monetarias.

Así, los patrones de crecimiento económico que utilizan nuestros gobiernos y los organismos internacionales han enfatizado perspectivas económicas que no contabilizan ni la existencia ni la pérdida del patrimonio natural de nuestros países, por lo cual la propuesta tiende a:

1. desarrollar nuevos instrumentos para valorizar nuestro patrimonio natural;
2. crear nuevos conceptos, procedimientos e instrumentos económicos que no se reduzcan a otorgar valores de mercado a los sistemas bióticos;

⁵⁷ Ver nota 35 del presente capítulo.

3. crear sistemas de cuentas nacionales que registren los cambios en el patrimonio de recursos naturales;

4. no utilizar los criterios de rentabilidad financiera usualmente empleados en la evaluación de proyectos de inversión en aquellos proyectos destinados a conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Debe reconocerse que Héctor Sejenovich ha trabajado local y pioneramente en el tema.

En la etapa de interdisciplinariedad y revisión económica de los conceptos ambientales, habrá que profundizar y considerar su práctica en forma progresiva junto a otros elementos que permitan determinar los activos –IDS, IA, etcétera– (ver Capítulos IX y X).

16.1. Conocimiento del capital natural como variable de crecimiento presupuestario

Sentado el concepto de deuda ambiental, es menester conocer el valor de los activos existentes a través de un inventario nacional de recursos naturales. Éste es el correlato cuantitativo para pasar a la asignación de fondos con miras a su preservación. En efecto, si el valor de lo ambiental no es tangible, determinable, visualizable, la cruda lucha por la asignación de recursos de tipo interministerial o entre las funciones del Poder (Ejecutivo y Legislativo a la hora de la aprobación del presupuesto), se hace muy difícil que alguien asigne fondos para una especie en peligro: extinción vs. asignación de ampliación de camas disponibles para enfermos terminales en hospitales públicos (a manera de ejemplo tal vez burdo pero que concreta y a su vez cierra el nivel de la discusión).

17. VALOR DEL PATRIMONIO CULTURAL

Existe en todos los pueblos un acervo de datos, experiencias, costumbres y conductas que definen un perfil cultural. Este equilibrio entre hombre, ambiente y cultura, ha sido receptado institucionalmente por la UNESCO a través del programa de Hombre y Biosfera (*MAB*, en inglés)⁵⁸ y que trasunta el espíritu de equilibrio de esta delicada ecuación. Siguiendo este criterio, la UNESCO ha determinado varios sitios en Argentina como Patrimonios de la Humanidad⁵⁹.

⁵⁸ Ver Capítulo V y Apéndice Documental Ficha N° 10.

⁵⁹ Patrimonio Natural de la Humanidad: Talampaya en de La Rioja y Valle de la Luna “Ischigualasto” en San Juan. Patrimonio Cultural de la Humanidad: El caminos de las Estancias Jesuíticas y la Manzana de la Compañía de Jesús, ambos en Córdoba. También: Parque Nacional Los Glaciares en Santa Cruz, parque Nacional Iguazú en Misiones, Península Valdés en Chubut, Misiones Jesuíticas Guaraníes en Misiones y Cuevas de las Manos en Santa Cruz.

Pero también las culturas que se importan o imponen determinan apartamientos del eje de los hombres, que no son sino formar parte de la naturaleza y de su entorno, y no que el entorno artificial lo determine al punto de hacerle abandonar sus mejores esencias, lo cual va degradando paulatinamente a su especie.

Este tipo de bienes consumistas e improcedentes no constituyen patrimonio alguno, sino sólo un enorme pasivo y contrapeso. Vaya paradoja entonces la del hombre, único ser que contraría sus designios genéticos de armonía con lo natural para someterse a pseudo-paraísos artificiales (con autodestrucción presumible en una cuenta regresiva que está activa).

18. VALOR DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Pese a ser un tema trascendente, poco se trata esta cuestión, dado que tiene un contenido económico notable, pero, curiosamente, en el planeta, quien más naturaleza (todavía) poseen resultan los países más pobres.

Los que más han contaminado levantan sus índices dándonos recetas de protección ambiental, casualmente a quienes no somos los causantes de los desastres actuales. Los organismos multilaterales a su turno apuntan al financiamiento de acciones estructurales de reformas proambientales, y los ricos del presente lo son en objetos para el “*homo economicus*”: divisas, activos financieros, mercados de futuros, opciones, etcétera. Es decir, una gama de cuestiones de las cuales no puede alimentarse ningún ser humano u especie viva del planeta. ¿Me da, acaso, un billete calor, bebida y alimento? A la inversa: ¿cuánto valen pequeños seres que generan procesos fitofármacos en las selvas y jungas, cuánto vale el agua, cuánto vale el bosque, cuánto vale...? En suma, todo lo que está en la naturaleza. ¿En cuánto aportan la Amazonia y nuestras selvas y jungas al oxígeno del planeta? ¿Cuánto puede valer el agua acumulada en nuestra rica pero semidesértica Patagonia? ¿Cuál es valor del paisaje del Glaciar de Calafate, las ballenas criando en Madryn, las aguas cayendo en Iguazú, la cristalinidad del Ibera, la variedad de nuestros lagos del sur, la inmensidad y fuerza del Paraná, los colores, formas y composición de montañas y sierras?

Son estos *elementos hoy valores intangibles pero factibles de medirse como servicios que brinda la naturaleza*.

Podemos citar a manera de ejemplo el pago de servicios ambientales (PSA) en Costa Rica, vinculado al tema forestal. El mismo se sustenta en el principio de que los propietarios de bosques y plantaciones forestales tienen derecho a ser compensados por el costo de preservar o restaurar los beneficios que estos ecosistemas brindan al país y el resto del planeta⁶⁰.

⁶⁰ Ley Forestal de Costa Rica. El programa es administrado por el Ministerio de Hacienda, que recauda los recursos, y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), que ejecuta mediante el Sistema Nacional de

Estos servicios incluyen la reducción, absorción, fijación y almacenamiento de carbono para disminuir el efecto de invernadero; la protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico; la protección de ecosistemas para su conservación y uso sostenible (científico, farmacéutico y de mejoramiento genético); la protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Costa Rica aplica un programa de pago por servicios ambientales desde 1997 en el 5% del territorio nacional (más de 260.000 hectáreas y 22.000 pequeños y medianos propietarios); el 85% del área corresponde a bosques privados protegidos, más un 9% de manejo sostenible del bosque para producción de madera. Mientras que en el período 1979-1995, el 76% de los incentivos forestales se destinó a la reforestación, durante 1997-2000, estas actividades sólo recibieron el 7% de los pagos por servicios ambientales. Otros recursos económicos provienen de la venta de servicios ambientales a escala nacional e internacional, incluyendo experiencias novedosas como la tarifa hídrica municipal de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y los Certificados de reducción de emisiones por proyectos de energía renovable en el marco del Protocolo de Kyoto.

México realiza acciones semejantes en punto al uso del recurso agua⁶¹.

19. LA NATURALEZA COMO SERVICIO PÚBLICO⁶²

Si coincidimos en que un servicio público es aquella situación por la cual el Estado a través de sus agentes organizan un sistema por sí o por terceros para dar satisfacción a ciertas cuestiones que resultan de interés general, englobadas en la idea de cometidos públicos, dentro de un régimen caracterizado por su exorbitancia a los sistemas conocidos del derecho común, fácilmente saltan a la luz sus elementos componentes de tipo estructural:

A. Las partes

- Concedente: quien posee la atribución jurídica para otorgar la concesión.
- Concesionario: el particular que a través de algún mecanismo de selección es elegido para operar el servicio concedido.
- Usuarios: los que utilizan el servicio que pretende satisfacer sus necesidades.

Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El FONAFIFO administra los fondos provenientes del Ministerio de Hacienda y otras fuentes de financiamiento. El SINAC tramita las solicitudes planteadas por los interesados, aprueba los pagos por medio de las áreas de conservación y determina anualmente las áreas prioritarias donde se aplica el programa.

⁶¹ Ver Apéndice Documental. Ficha N° 11.

⁶² Ver notas Nros. 48 y 49.

- Terceros: otros sujetos afectados por la concesión o por el concesionario (proveedores, vecinos, pasajeros de un microómnibus, etcétera).

B. Caracteres

- Continuidad: esto es, que debe prestarse ininterrumpidamente.
- Regularidad: apunta a un nivel de calidad prestacional permanente.
- Generalidad: cualquiera puede acceder al mismo en las condiciones que se establezcan.
- Onerosidad: se da en aquellos casos en que los usuarios deban abonar una tarifa por no estar subsidiado por el estado, en contraprestación al servicio recibido.
- Uniformidad: todos aquellos que lo reciben lo hacen de manera idéntica.

C. Contenidos técnicos y económicos

Sobre la base de lo detallado precedentemente, se necesita de la existencia de una infraestructura que permita realizar el servicio, demandando:

- Mantenimientos: preventivos, correctivos, operacionales.
- Modificaciones: ampliaciones, modificaciones, extensiones (es decir, inversiones permanentes).
- Existencia de tarifa que soporte el costo de la ecuación económica del contrato como contraprestación del usuario.

D. Control

- A cargo de un organismo que persigue que las prestaciones exigibles sean cumplidas en beneficio del usuario.

Así presentadas las cosas, veamos el funcionamiento de la naturaleza:

- *Cumple con intereses generales* (sencillamente aporta los elementos que permiten la vida).

- *Es regular*: funciona los 365 días del año con calidades prestacionales permanentes –*calidad del servicio*– (el agua de deshielos posee siempre igual calidad en los minerales que la integran, amanece según el giro planetario cada día dentro del cálculo preestablecido, etcétera).

- *Generalidad*: cualquiera (usuarios) puede acceder al disfrute de la misma, existiendo mínimas condiciones para su observación (en algunos casos, sólo caminar un poco o levantar la vista al cielo para ver el planeo en vuelo de un ave).

- *Gratuita*: en todos los casos no existe costo para su uso o disfrute (tarifa inexistente, dado que ella misma se subsidia, cualquiera puede beber de un arroyo,

disfrutar de un paisaje, tomar una flor o fruto silvestre, alimentarse de ella, gratificarse con el sol, el viento, el mar, un río, el arroyo, etcétera).

• *Uniformidad: igualdad y pareja con relación a los usuarios:* la lluvia es pareja en la zona que precipita, los árboles crecen por igual conforme los ecosistemas (todos aquellos que la disfrutan lo hacen de manera idéntica en un área territorial determinada).

El agua cava y busca su propio curso en función de las pendientes, los animales migran sin necesidad de traslado, las semillas encuentran formas ingeniosas de poder germinar a distancias de donde son generadas, los desechos naturales no requieren recolección por cuanto se biodegradan, las especies poseen una autovalencia y conocimientos que no requieren de escuelas para su aprendizaje, los conflictos tienen reglas claras de definición, existen pautas propias para la atención de la salud de los ecosistemas (se autodepuran).

Podríamos decir que sólo necesita respeto para sus propios ciclos en sus propios tiempos, y conforme sus propios métodos, ya que ella tiene el conocimiento virtuoso de una situación de armonía permanente (aun con los conflictos o crisis que le son propias: tormentas, escapes volcánicos, etcétera).

Por tanto, simplemente si la dejamos hacer, estamos en presencia de un *servicio público de excelencia, solidario, y centralmente gratuito.*

No necesita la existencia de marcos reguladores y organismos onerosos, corruptos o ineficaces de regulación que establezcan u ordenen los derechos de las partes/seres que interactúan en torno de ella, lo cual incluye no sólo al hombre sino a la flora y la fauna, los “hermanos” de los que nos hablan las culturas ancestrales de los primitivos habitantes de la América u otras latitudes.

Poseyendo sus propios equilibrios y sus propios sistemas de castigos que son pura aplicación de sentido común, las causas de ciertas situaciones se transforman en consecuencias esperables (lo que podríamos llamar en derecho efectos o aplicaciones de la teoría de la causalidad adecuada). En efecto, tal como adelantamos, GAIA es un gran sistema autorregulado. Los equilibrios inestables generan autorregulación por las acciones y reacciones que ellos mismos producen entre sí.

Veamos un ejemplo: si talo los montes pedemontanos y adyacencias la totalidad del agua escurrirá por la ladera sin contención alguna, y arrasará los poblados ubicados en los bajos con enormes masas de lodo y rocas. Es decir que si a la situación “*lluvia*” le quito el paraguas natural de protección/contención que me da la propia naturaleza a través del “*bosque*” los poblados tienen riesgo de ser arrasados.

El caso de Haití o de algunos países africanos (hoy inviables) plantean en toda su dramaticidad el desatino de las acciones humanas, o la simple verificación de la pérdida de masa boscosa entre otros factores degradantes.

Es decir que la Naturaleza actuando por sí cumple eficazmente sus objetivos de regulación, y lo hace de manera eficiente, por cuanto sus propias reglas le permiten conseguir sus objetivos al menor costo (ver Capítulo II sobre principios ambientales).

20. EL NUEVO ROL ESTATAL

A poco que nos paremos a pensar cómo los ciudadanos comunes nos expresamos en relación al Estado (en realidad se piensa más en los ejecutivos –presidente, intendente, ministros, secretarios, etcétera–, pero en sentido lato se habla del “Estado” sin olvidar que el legislativo y judicial aportan a esa idea de nación jurídicamente organizada) la frase más usual es la que pone siempre responsabilidades en otro (“*El Estado debe hacer esto, lo otro y lo de más allá también*”),

Pero siempre con exclusión del propio sujeto que requiere dicha acción. Actitud que se da frecuentemente en aquellos sectores más pudientes, quebrando una relación entre sus conductas (por ejemplo, las de evasión tributaria)⁶³ y la exigencia casi mágica que le pide al tercero público, con total prescindencia y ajenidad en las causalidades económicas y sociales que le incumben (viveza criolla dicen algunos, o mezquindad crónica diríamos nosotros)⁶⁴.

Es así que hemos heredado en este último período de gobierno –2003/2007–, tras la transición cercana a la disolución que sufrimos (2001-2002), un Estado que tenía como características más destacadas, y que las actuaba concretamente, las siguientes:

- ausencia;
- complicidad;
- corrupción;
- vaciado de su función ideológica;
- vaciado de capacidad logística;
- existencia de una burocracia que se mantiene en función de legítimos intereses sectoriales pero compartimentalizados por falta de una planificación;
- privados prebendarios;
- privatizaciones menores de lo público por corruptelas internas de diversas dimensiones.

Siendo los recursos naturales activos estratégicos para cualquier país, la idea de algunos perfiles de publicización de sus institutos, como de una activa intervención estatal para resguardarlos, lejos está de un modelo estatista, simplemente se trata de una política de Estado: creíble, progresiva y permanente⁶⁵ (ver Capítulos IX y X).

⁶³ Es bien sabido que el nivel de evasión es directamente proporcional a la mayor riqueza generada.

⁶⁴ Ver Aguinis, Marcos, *El atroz encanto de ser argentino*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

⁶⁵ Presidente Néstor Kirchner en Ezeiza, en ocasión de la inauguración del laboratorio de emisiones de gases vehiculares (08-11-2005): “[...] Creo que el laboratorio de control de emisiones gaseosas vehicula-

Política en la cual se incorpore y articule armoniosamente la nueva institucionalidad ambiental que se nutre del rol que cumple la Nación –asistiendo, articulando, promoviendo y dictando las normas de presupuestos mínimos– la regionalización ambiental a través del COFEMA (Consejo Federal del Ambiente), las realidades provinciales (como depositarias de la titularidad de los recursos por imperio de la CN de 1994) y los Municipios como gestores inmediatos del desarrollo local sostenible.

Por lo cual, finalmente, volvemos al inicio: la naturaleza supone un valor actual y potencial de tanta entidad para el futuro de todos los argentinos que no puede dejarse al libre arbitrio de los intereses del mercado: hotelería, inversiones en tierra para comprar acuíferos, negocios agrícolas coyunturales que supongan desmontes, avances inmobiliarios sobre costas dunícolas, invasiones turísticas, avistajes imprudentes, capturas pesqueras sin considerar el límite del recurso, etcétera

Se requiere de una acción coordinada del sector público, en la variada gama de áreas que intervienen en lo natural, que velando por la preservación y sustentabilidad de dichos activos naturales den a estos un valor agregado que propenda a la inclusión y empleo, sin disminuir el *stock* de naturaleza existente, pero articulando con el sector privado como un genuino promotor de riqueza, de empleos y también de tributación, sin facilismos prebendarios.

Desde el derecho administrativo, con el esquema de la privatización de los servicios públicos y sus entes reguladores, *se perdió mucho en beneficio de pocos* y con el detrimento de muchos otros.

El objetivo del modelo era aniquilar al Estado para facilitar que el *dios mercado* evolucionara sin las imperfecciones de los controles.

“En la era de las privatizaciones y del mercado libre, el dinero gobierna sin intermediarios. ¿Cuál es la función que se atribuye al Estado? El Estado debe preocuparse de la disciplina de la mano de obra barata, condenada a salarios enanos, y de la represión de las peligrosas legiones de brazos que no encuentran trabajo; un Estado juez y gendarme, y poco más. En muchos países del mundo, la justicia social ha sido reducida a justicia penal. El Estado vela por la seguridad pública: de los otros servicios, ya se encargará el mercado; y de la pobreza, gente pobre, regiones pobres, ya se ocupará Dios, si la policía no alcanza [...]”⁶⁶.

res es muy importante, la reconstrucción de la capacidad del Estado de controlar y obligar al cumplimiento de las normas también; robusto incremento de la producción automotriz que ustedes saben que en el año 2005 la producción se acerca a 400 mil vehículos y la exportación a 200 mil; hay un aporte fundamental con esta inversión a la competitividad de la industria al disminuir costos de homologación y certificación; hay una protección del ambiente y control de la contaminación en las áreas urbanas, desarrollo de nuestras capacidades técnicas y de [...] inversión [...]”.

⁶⁶ Galeano Eduardo, *op. cit.*, p. 30 y sigs.

Afortunadamente, existía una “joya real de la abuela” que los predadores de entonces no alcanzaron a detectar o fracasaron en su intento para incluirlas dentro de las leyes del mercado: *las riquezas naturales*.

Y volviendo al inicio, hay otro dato central que ha logrado ser desplazado, y era fruto del modelo neoliberal precedente que determinaba que el esquema central del funcionamiento administrativo *tenía un único sesgo: el económico*. En efecto, los valores de los cometidos públicos se limitaban al equilibrio presupuestario; es decir, al gasto (como toda erogación estatal que parecía maligna)⁶⁷. Y lo que es más grave, fueron asumidos y admitidos por el conjunto.

Ahora bien, la acción de gobierno supone entonces la selección de un conjunto de demandas sociales para satisfacerlas, demandas que constituyen el eje de la acción política, es decir, las demandas de la gente, de quienes necesitan ese rol activo del Estado. Empero, gracias a la magia de los valores economicistas que nos infectaron como virus maligno, se alteró la primacía de los valores propios de la política. En la actualidad, *la política ha desplazado del sitio de privilegio a la economía*, como dicta el sentido ético más elemental.

Pero el cambio no es inmediato. Aún estamos atrapados en un estado patrimonialista. Sólo importa el gasto, no el ingreso, ni el resultado, y ya ni siquiera el presupuesto aprobado, sino las cuotas que homeopáticamente liberan (los ministerios de economía) sin ningún criterio de valoración en punto de los cometidos para las cuales se necesitan los fondos.

Si sumamos las adversidades de una administración pauperizada en sus cuadros, con bolsones internos que aún mantienen ciertas prebendas, con una alta ineficacia del conjunto, con burocracias que se eternizan para justificar su presencia y necesidad, a lo que debe sumarse una corrupción estructural heredada, notamos que el nuevo estado tiene mucho camino por recorrer.

Se advierte la existencia de un Estado presente, dinámico, fuerte y solidario, para contribuir a la mejor calidad de vida, que es un aporte al proceso de redistribución de riqueza –lento pero sostenido– iniciado en nuestro país a partir del 2003.

Analizando ese rol estatal en el marco del derecho ambiental internacional, José Juste Ruiz⁶⁸ encuentra una muy buena definición al decir que “*existe una relación fiduciaria o de custodia de los Estados con relación al ambiente*”.

⁶⁷ Recordemos que la promoción social era el *gasto social*, las formas de redistribuir con aportes en lo laboral eran los *impuestos al trabajo*, situaciones que sólo derivaron en un nivel de desempleo histórico y un empobrecimiento de los supuestos “beneficiados” por las medidas de apertura y competitividad, los que sufrieron las consecuencias de idénticas experiencias realizadas en todo el mundo con resultados semejantes y sobre las cuales el FMI continúa predicando.

⁶⁸ Juste Ruiz, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, Mc Graw Hill, 1999.

CAPÍTULO II

LA VISIÓN NACIONAL DE LO AMBIENTAL

SUMARIO: 1. La situación en Argentina: una mirada retrospectiva. 1.1. Primera etapa: de la conquista hasta finales del siglo XVIII. 1.2. Segunda etapa: de 1800 hasta la consolidación institucional de 1860. 1.3. Tercera etapa: de 1860 hasta la Primera Guerra Mundial. 1.3.1. Frontera agropecuaria, desertificación, desmonte y contaminaciones incipientes. 1.3.2. Frigoríficos y crecimiento geométrico de la superficie productiva primaria. 1.4. Cuarta etapa: los años '20. 1.5. Primera Guerra y depresión mundial. 1.6. Gobiernos justicialistas. 1.6.1. La Constitución de 1949. 1.7. Golpe e inestabilidad (de 1955 al gobierno de Illia). 1.8. Nueva dictadura y democracia en crisis (1966-1975). 1.8.1. El Mensaje a los Pueblos del Mundo. 1.8.2. El gobierno del General Juan Domingo Perón en 1973. 1.8.3. El modelo nacional de 1974. 1.9. La recurrencia de una dictadura militar (1976-1983). 1.10. Cerrando los años '80. 1.11. Los años '90. 1.11.1. El Gobierno de Carlos S. Menem. 1.11.2. El gobierno de la Alianza. 1.12. La Constitución de 1994. 2. La nueva institucionalidad ambiental. 3. La nueva organización para lo ambiental. 4. Constitución Nacional y correlativos provinciales. 4.1. Constitución de la Provincia de Jujuy. 4.2. Constitución de la Provincia de Salta. 4.3. Constitución de la Provincia de Santa Cruz. 4.4. Constitución de la Provincia de Río Negro. 4.5. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 4.6. Constitución de la Provincia de San Juan. 4.7. Constitución de la Provincia de San Luis. 4.8. Constitución de la Provincia de Corrientes. 4.9. Constitución de la Provincia de Catamarca. 4.10. Constitución de la Provincia de La Rioja. 4.11. Constitución de la Provincia de Chubut. 4.12. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 4.13. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 5. El federalismo de concertación. 6. Presupuestos mínimos. 6.1. El COFEMA ante los presupuestos mínimos. 7. Dispersión de competencias. 8. El ambiente en la agenda nacional.

1. LA SITUACIÓN EN ARGENTINA: UNA MIRADA RETROSPECTIVA¹

Podríamos caracterizar algunos períodos según los momentos históricos más relevantes y efectuar alguna mención a la suerte ambiental durante los mismos, toman-

¹ Ciertamente, en la misma no ocultamos nuestra pertenencia y militancia política justicialista, tanto en la vida pública como privada.

do como base autores diferentes, e indiferencias que se obtienen de ellos, perfilando más exhaustivamente los tiempos cercanos en los cuales tenemos algún grado de protagonismo.

1.1. Primera etapa: de la conquista hasta finales del siglo XVIII

Antonio Brailovsky², analizando los cambios en la ecología y el paisaje derivados de la conquista española, principalmente, precisa que la agricultura en mayor medida y la ganadería exótica (caballos, cerdos, vacas, ovejas, caprinos, etc.) producen alteraciones, secuenciales, progresivas y permanentes de los entornos naturales, al sustituir las actividades de caza preexistentes o de supervivencia en poblaciones de por sí escasas en enormes territorios. Estas especies, por diversos factores, se convirtieron en ganado cimarrón (especialmente caballos, cerdos y vacas), generando variaciones en lo relativo a los árboles y los pastos naturales, eliminando los primeros y favoreciendo la mejora de los segundos en la denominada llanura pampeana.

1.2. Segunda etapa: de 1800 hasta la consolidación institucional de 1860

La urbanización colonial rápidamente tuvo sus costados de polución; la tendencia a ubicar los agentes determinantes de desechos u olores aguas abajo provocaron graves problemas con la cuestión cloacal.

La Buenos Aires de entonces padeció inicialmente el estancamiento de aguas, debido su nivel de planicie, la recolección de basura (incluyendo los caballos y bueyes que morían en sus calles) era retirada erráticamente por esclavos; las relocalizaciones de molinos y panaderías motivaron la invasión de roedores, además de problemas de tránsito (carruajes) que destruían en días de lluvia las calles; cuestiones éstas que en lo estructural (y salvando las distancias) perduran sin solución a la fecha.

Es decir que se comienzan a sentir los efectos de la contaminación derivada de la conducta del hombre, no racionalizada ni armonizada con el entorno.

La necesidad agroganadera produjo un efecto indirecto sobre los bosques nativos, ya que la aparición del alambrado y tranqueras impuso la demanda de maderas duras y nobles, comenzando la tala sin reposición de las históricas 100 millones de hectáreas originalmente estimadas de nuestro territorio. El auge de la producción primaria incidió en las localizaciones de saladeros y curtiembres con sus efectos negativos para el suelo y las aguas.

² Brailovsky, Antonio Elio, *Historia Ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote*, Buenos Aires, Editorial Kaicron, Serie de *Le Monde Diplomatique*, 2006. p. 143 y sigs. ; Barilovsky, Antonio Elio y Dina Foguelman, *Memoria Verde. Historia ecológica de Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

El poder centrípeto de la metrópolis también originó nuevas pérdidas boscosas por el crecimiento de ferrocarriles y sus necesarios durmientes, sin olvidar que el gran puerto fue inicialmente una gran estructura de maderas duras para los tablestacados y muelles.

Por aquella época comenzaron a darse también las radicaciones en el interior para la obtención del tanino, con lo cual el aprovechamiento maderero apuntó a maderas de calidad en gran escala, con usos no calificados y, por ende, sin valor agregado.

1.3. Tercera etapa: de 1860 hasta la Primera Guerra Mundial³

Argentina, básicamente con un predominio británico hegemónico en la globalización de entonces, se insertaba en el mundo a través de la exportación de producción primaria (materia prima y alimentos), conforme a la división internacional del trabajo por aquellos días.

1.3.1. Frontera agropecuaria, desertificación, desmonte y contaminaciones incipientes

La ampliación de la frontera agropecuaria, previo exterminio o dominación del indio de llanura⁴, a los fines de generar carne, lana y cereales, por un lado, y la radicación de establecimientos para tratamientos básicos de materia prima, el aumento de curtiembres, saladeros, graserías, acopios de lana, etcétera, produjo importantes niveles de efluentes y otras contaminantes⁵.

De hecho, la incorporación ovina en gran escala en el sur del país, ramificándose la raza caprina hacia el centro, norte y noroeste (serranías y montañas) comenzó el lento proceso de desertificación por su técnica de alimentación en forma diferencial a los camélidos o cérvidos autóctonos (guanacos, vicuñas, tarucas), y saturación del

³ Ver Rapoport Mario y colaboradores, *Historia Económica Política y Social de la Argentina. 1880-2000*, Buenos Aires, Macchi 2003, 2ª edición. Gerchunoff Pablo y Lucas LLach, *Los desafíos económicos argentinos III y IV*, Buenos Aires, Editorial Revista Mercado, 1998

⁴ Fortines y campañas al desierto con el objetivo de la eliminación del indio caracterizaron esos tiempos, con un fuerte rol militar, del cual se beneficiaron por la asignación de tierras en compensación por su tarea de erradicación de dicho habitante “primitivo y salvaje”.

⁵ Recordar el fallo “Saladeristas c/ Provincia de Buenos Aires” (Ver Capítulo III, en la parte de jurisprudencia), que, atento a su época, emblematiza el inicio de los conflictos de las actividades industriales en entornos urbanos y su impacto en este caso a la salud y a los cursos de agua.

ecosistema entre la generación de pasturas (lentas y escasas) y la voracidad de estos nuevos habitantes de mesetas y serranías; sin olvidar la capacidad predatoria de los caprinos en punto a los renovales arbóreos, y el impacto por su tipo de pisadas incisiva en suelos no consolidados.

Por otro lado, el daño sobre los suelos se dio por el indebido manejo agrícola a través de arrendamientos (el cual hoy se vuelve a dar con la soja).

Fue por entonces que se plantearon algunas propuestas de manejos hídricos y de suelos, básicamente para la actual pampa húmeda.

1.3.2. Frigoríficos y crecimiento geométrico de la superficie productiva primaria

Hacia los finales de este siglo las inversiones extranjeras, británica y americana, produjeron cierto avance de la industria frigorífica en áreas cercanas a las urbes y en zonas de cuencas cercanas a estos centros poblados generando efluentes sin tratar (Puerto del Gran La Plata, Puerto de Buenos Aires, Avellaneda).

Ciertamente, la opción por el progreso conllevaba la devaluación de lo natural, que por otro parte era más que abundante en relación a la población y superficie de nuestro país.

A su vez, el esquema de abanico ferroviario con salida exportadora desde el Puerto de Buenos Aires y la capacidad de procesamiento de carne y cereales fueron ampliando notablemente la superficie productiva, ya sin la incómoda presencia de su habitante primitivo, lo cual fue potenciado por la presencia de inmigrantes que se radicaron en áreas con potencialidad de desarrollo agrícola-ganadero.

Había más talleres que industrias, asociándose estas últimas a los rubros de carne y madera.

1.4. Cuarta etapa: los años '20

A la subsistencia del modelo agroexportador se agrega un nuevo ingrediente que tendrá influencia posterior en lo ambiental: el inicio del tema petrolero a partir del descubrimiento del primer pozo hacia 1907.

La industria de la época se vinculó con lo alimentario, con el aumento de la obtención de extracto de quebracho, con lo textil y con el incipiente inicio de la metalurgia.

Hasta ese momento lo ambiental se limitaba a la visión sobre la salud humana como condición útil necesaria para sostener al sector del trabajo en condiciones de salubridad básicas para que no bajara sus rendimientos.

1.5. Primera Guerra y depresión mundial

La Primera Guerra y la crisis de los años '20 afectaron nuestra economía debido a la caída de los precios agrícolas, obligando a un desarrollo industrial al producirse una sustitución de importaciones con fuertes concentraciones en el cordón que rodeaba a la ciudad de Buenos Aires, incrementándose la actividad petrolera en el sur. Empero, el impulso industrial comenzó a provocar las migraciones rurales hacia las ciudades, en situaciones no planificadas.

La inversión británica le dio un impulso decidido al tema ferroviario, lo que impactó más en nuestros bosques, por cuanto uno de los parámetros de la traza era la existencia de bosques para facilitar y abaratar su construcción.

Intereses diversos de Gran Bretaña y EEUU provocaron una guerra entre los sistemas de transporte: los primeros apostando al ferrocarril y su impulsión por el carbón, y los segundos apuntando a la expansión del automotor vía el petróleo, controversia que hoy tiene como “ganador” al automóvil y camiones sobre el esquema ferroviario (desguazado en los '90), y urbanamente con su versión de los tranvías.

Más allá de estas cuestiones, se fue dando un incremento en la captura y caza de fauna nativa a los fines de la obtención de carnes y cueros.

1.6. Gobiernos justicialistas

Durante el primer gobierno peronista, se procedió a sancionar la Ley N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, e igualmente la Ley N° 13.908/1950 sobre la caza y su decreto reglamentario.

El crecimiento industrial impulsó la aparición de las reivindicaciones por parte de los trabajadores, quienes a través de medidas oficiales o sistemas de acuerdos lograban incorporar mejoras en sus condiciones laborales, lo cual supuso incipiente seguridad e higiene industrial.

Se produjo un avance estatal sobre distintos resortes de la actividad económica y productiva, acorde con la ideología imperante.

Tuvieron gran relevancia las cuestiones energéticas (Empresa Nacional de Energía, YCF y la explotación en Río Turbio, creación de Gas del Estado), un Estado industrial con la DINIE, manejo del transporte de pasajeros, etcétera.

Las obras públicas tuvieron un altísimo nivel de ejecución, especialmente la construcción de una red sanitaria nacional y educativa.

Los planes quinquenales, documentos de planificación estratégica, apuntaban a fortalecer la producción con una distribución equitativa de los beneficios.

Se alentaron formas de integración latinoamericana, intento pionero en lo que luego fuera el Mercosur.

1.6.1. La Constitución de 1949

Es un verdadero mojón jurídico por la relevancia que otorgara al tema de los recursos naturales y su explotación alineados con la noción de país soberano.

Planteaba en su Artículo 37 IV, apartado 7° –De la educación y la cultura–: “Las riquezas artísticas e históricas, así como *el paisaje natural* cualquiera que sea su propietario, *forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado [...]*”.

A su vez, el Artículo 40 establecía: “La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, *dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social*”. El segundo párrafo del mismo artículo consagraba: “Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás *fuentes naturales* de energía con excepción de los vegetales, *son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación*, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias”.

Lo cual supone, desde la perspectiva económica en el tiempo, la idea “de producir básicamente según las necesidades del pueblo y de la Nación, y teniendo también en cuenta las necesidades de nuestros hermanos de Latinoamérica y del mundo en su conjunto. Y, a partir de un sistema económico que hoy produce según el beneficio, hemos de armonizar ambos elementos para preservar recursos, lograr una real justicia distributiva, y mantener siempre viva la llama de la creatividad”, según interpretara el propio General Juan Domingo Perón en su discurso pronunciado el 1° de mayo de 1974 ante los Diputados y Senadores Nacionales reunidos en Asamblea Legislativa, al inaugurar el 99° Período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional.

La prioridad por aquellos tiempos no era el mercado sino los resultados de los procesos productivos en función de la población.

1.7. Golpe e inestabilidad (de 1955 al gobierno de Illia)

El gobierno nacido de un ilegítimo golpe de Estado, con episodios criminales de ataques a civiles perpetrados por los mismos que se sublevaban contra el gobierno, dieron por tierra la institucionalidad previa, y con ella la cláusula constitucional que contenía los principios de sustentabilidad y protección energética con sentido nacional.

Desde años antes a este período se verifica el inicio del uso creciente de pesticidas para eliminar ciertas plagas, especialmente de langostas. El círculo de resistencia-inmunidad fue acelerando los niveles de concentración y peligrosidad de los mismos, con baja precaución hacia la salud humana.

Recordemos, haciendo un salto en el tiempo, que los actuales hallazgos de DDT en Santiago del Estero y Córdoba se remontan a los acopios por los usos verificados de aquellas épocas.

Diversos autores marcan un cambio en los perfiles industriales que tienen su incidencia en el nivel de contaminación, al pasar de una primacía de tipo orgánica hacia otra de metales pesados y productos químicos, acelerándose los procesos en las cuencas de los ríos cercanos a la entonces Capital Federal (Reconquista, Matanza, Luján, Riachuelo, etc.), con las consecuencias que hoy vemos.

Igualmente, las técnicas de laboreo rural generaban por el sistema del arado de rejas un impacto negativo en los suelos, al facilitar la volatilización de parte del humus, y produciendo una capa dura impermeable en el nivel de corte de la cuchilla de esta herramienta agrícola, que actualmente trata de superarse con el esquema de labranza cero.

Los niveles de exportación de fauna autóctona marcan para este decenio una tendencia decreciente a igual período anterior.

Durante el gobierno del Dr. Illia no se advirtieron hechos significativos atinentes al ambiente, dado que el clima externo de resabios golpistas, y sistemas proscriptivos daban margen sólo para lo político institucional con muy poca gestión interna.

1.8. Nueva dictadura y democracia en crisis (1966-1975)

El violento golpe militar tuvo centralmente un enfoque hacia lo externo, por una parte, a comparación del sucedido en 1976, pero apuntó a consolidar un esquema económico alineado a los intereses foráneos de entonces.

Lo ambiental no tuvo relevancia en este período.

1.8.1. El Mensaje a los Pueblos del Mundo

Con perspectiva de estadista, y en el exilio ante la existencia de un gobierno dictatorial en Argentina, diagnosticaba el ex Presidente argentino con sentido visionario a la cruda realidad que vivimos hoy, y que fuera adelantada hace ya 35 años: “[...] Creemos que ha llegado la hora en que todos los pueblos y gobiernos del mundo cobren conciencia de la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobre-estimación de la tecnología y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha [...]”⁶.

1.8.2. El gobierno del General Juan Domingo Perón en 1973

Coherente con su mensaje del año 1972, y a un año de la Reunión de Estocolmo, cuando se hace cargo de la Presidencia en 1973, el General Perón pone en marcha el

⁶ Juan Domingo Perón, 21-02-1972, “Mensaje a los Pueblos del Mundo”; www.medioambiente.gov.ar (página de inicio).

proyecto cuyos principios expuso en el Documento a los Pueblos y Gobiernos del Mundo.

Así crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano a cargo de la Lic. Yolanda Ortiz, constituida por Recursos Hídricos, Recursos Naturales Renovables (Bosques, Flora y Fauna Suelos, Parques Nacionales), Minería y la de Ambiente Humano, con énfasis en el Ordenamiento Ambiental.

Señalaba la Lic. Yolanda Ortiz que Argentina fue pionera en el tratamiento integral de la problemática ambiental, a punto tal que cuando visitó nuestro país, en 1974, el canadiense Maurice Strong⁷, para presidir el Primer Seminario Latinoamericano de Desarrollo y Medio Ambiente organizado por dicha área, quedó sorprendido de que a dos años de Estocolmo se estuvieran implementando sus postulados y que el organismo ambiental estuviese incorporado al Ministerio de Economía para conciliar lo que en aquellos tiempos parecía imposible, que era la antesala del nuevo equilibrio paradigmático necesario en el mundo que nos toca vivir.

1.8.3. El Modelo Nacional de 1974

Como modelo de organización de la Nación, el Presidente Juan Domingo Perón planteaba para el tema: “La lucha por la liberación es, en gran medida, lucha también por los *recursos y la preservación ecológica*, y en ella estamos empeñados. Los pueblos del Tercer Mundo albergan las grandes reservas de materias primas, particularmente las agotables. Pasó la época en que podían tomarse riquezas por la fuerza, con el argumento de la lucha política entre países o entre ideologías”.

Perón también ya anunciaba la integración en todos los órdenes: “Se percibe ya con firmeza que la sociedad mundial se orienta hacia un universalismo que, a pocas décadas del presente, nos puede conducir a formas integradas, tanto en el orden económico como en el político.

La integración social del hombre en la tierra será un proceso paralelo, para lo cual es necesaria una firme y efectiva unión de todos los trabajadores del mundo, dada por el hecho de serlo y por lo que ellos representan en la vida de los pueblos.

La integración económica podrá realizarse cuando los imperialismos tomen debida conciencia de que han entrado en una nueva etapa de su accionar histórico, y que servirán mejor al mundo en su conjunto y a ellos mismos, en la medida en que contribuyan a concebir y accionar a la sociedad mundial como un sistema, cuyo único objetivo resida en lograr la realización del hombre en plenitud, dentro de esa sociedad mundial.

⁷ Maurice Strong había sido Secretario de la Primera Cumbre de la Tierra (Suecia, 1972), culminando posteriormente con la presidencia de la Cumbre de Río en 1992.

La integración política brindará el margen de seguridad necesario para el cumplimiento de las metas sociales, económicas, científico-tecnológicas y de medio ambiente, al servicio de la sociedad mundial”⁸.

1.9. La recurrencia de una dictadura militar (1976-1983)

Este oscuro período de la historia argentina, con el previo aporte de López Rega y sus mercenarios asesinos de la Triple A, más la incapacidad política de Isabel Martínez de Perón, no aportaron nada a la materia ambiental, sino todo lo contrario: profundizaron implícitamente una idea de que la contaminación era indiferente, al amparo de la impunidad del poder, salvo los sindicatos –fuertes entonces– que defendían desde las convenciones y sus organizaciones la seguridad e higiene industrial.

La mirada de los sucesivos gobiernos hegemonzados por el Ejército tenían otras prioridades: el control de la sociedad por el terror y la economía administrada por los poderosos sectores liberales civiles hegemónicos, para los que estas cuestiones poco importaban. Es más, si ubicamos el inicio de algunos emprendimientos de envergadura en cuanto obras de infraestructura, comprobamos como la variable del impacto de los mismos no fue tenida en cuenta, a poco que veamos sus efectos posteriores no previstos (represas).

1.10. Cerrando los años ‘80

Esta década se caracterizó por la crisis de las bi o multipolaridades, para permitir alumbrar un esquema internacional totalmente diferente al conocido, con una omnipresencia hegemónica de los EEUU en los escenarios internacionales, y la incidencia sobre las políticas públicas, a través de los sistemas multilaterales de crédito (BIRF-BID), intergubernamentales (FMI) y de los propios organismos internacionales (UN) y sus múltiples ramificaciones.

La instalación del modelo neoliberal implicó la puesta en marcha de terribles mecanismos instrumentales que ajustaran las políticas a la idea imperante:

- prioridad de la idea económica;
- concentración de poder;
- transferencia de riquezas entre sectores sociales en línea ascendente;
- relevancia de actividades financieras liberalizadas en terceros mercados;
- subordinación a ese esquema de nuevo poder materializado en el denominado “Consenso de Washington”.

⁸ Discurso del 1º de mayo de 1974 a la Asamblea Legislativa (Documento: *Perón señala el reencuentro del Pueblo Argentino*, Editorial CODEX, mayo de 1974).

Por tanto, la idea fue consolidar un modelo de producción primaria y una industria barata tanto en los niveles del costo del salario como en las variables ambientales, obteniendo rentas adecuadas por el tipo de cambio y las tasas, segmento que el imperialismo dominaba.

1.11. Los años '90

1.11.1. El Gobierno de Carlos S. Menem

Se va ir vislumbrando en el marco de la Reforma del Estado la estructura ambiental, proceso iniciado por el Decreto N° 742/1991, que en la estructura de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca crea la Dirección Nacional de Recursos Naturales

El Decreto desregulatorio N° 2.284/1991⁹ disuelve el IFONA, por lo cual queda como única autoridad forestal nacional la Dirección de Recursos Forestales.

Por Decreto N° 2.419/1991 –desvinculada la Ing. Maria Julia Alsogaray de otros procesos privatizadores (ENTEL y SOMISA)– se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Transfiere de la SAGYP a la SRNYAH la Dirección Nacional de Recursos Naturales y sus Direcciones dependientes, entre ellas la Dirección de Recursos Forestales.

Por Decreto N° 177/1992 se aprueban sus objetivos, resultando el organismo de aplicación de toda ley nacional y de toda otra norma relacionada con la protección, mejoramiento y defensa de los recursos forestales, su fomento y promoción en el ámbito nacional.

Con el Decreto N° 534/1992 se aprueba su estructura, la cual comprendió la temática hídrica y los planes de financiamiento consecuentes.

Esta creación con desmembramientos diversos (una parte de la Secretaría de Agricultura citada) podría haber sido un hecho auspicioso, atento su jerarquía equiparable a ministerio y ubicación cerca del poder. La sola designación de la Ing. Maria Julia Alsogaray rápidamente derrumbó toda expectativa al respecto. No sólo por su tronco ideológico, sino porque su accionar fue una consecuencia de tal impronta, dispendiando las ingentes sumas aportadas por financiamientos internacionales (BID) tanto el rubro hídrico (ENHOSA) como en el institucional (PRODIA), con bajísimos efectos recordables. Su propio presupuesto público, que no fue bajo, y la soberbia y

⁹ Este decreto debe ser siempre analizado con un conjunto de otras medidas normativas que definieron una política económica a saber: Leyes Nros. 23.697 y 23.697, conocidas como de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y lo relativo a la Convertibilidad, la Desregulación, y completándose con la Consolidación de la Deuda Pública, sumando los tratados bilaterales de promoción de inversiones, es decir, un manual legislativo de claudicación política económica.

frivolidad que trasuntaba toda una gestión, mal que nos pese, no pasa fácilmente al olvido, al haber quedado como un ícono o “karma” instalado popularmente sobre el área la idea de ser “la Secretaría de Maria Julia”, un verdadero estigma y daño continuo sobre este ámbito competencial desde el imaginario colectivo.

Toda vez que la política se alió a los intereses del Primer Mundo, al que por ficción pertenecíamos, se dieron ciertas coordenadas que en algunos temas impactaron fuertemente lo ambiental, y cuyos efectos perduran: los tratados bilaterales de inversiones recíprocas, la política de promoción minera y la modificación del Código de Minería que estatuyó un sistema especial para la evaluación de los impactos provenientes de esta actividad. A lo que sumamos los procesos de transferencia de la tierra de áreas estratégicas, en la medida en que al “insertarnos en el mundo” exhibimos nuestra joyas naturales, ciertamente apetecibles para los millonarios del Primer Mundo real¹⁰.

1.11.2. El gobierno de la Alianza

Imbuidos de la visión de romper el poder acumulado, no existió mejor idea que en lugar de procurar una gestión cualitativamente diferenciada y diferenciable, operar sólo sobre la estructura. Fue así que se fragmenta la misma, perdiéndose lo hídrico y parques nacionales. Como corolario de tamaño desatino se ubica a la Secretaría en el Ministerio de Desarrollo Social, en lugar de haberla mantenido como dependencia autónoma, dependiendo de la Presidencia, siendo conocida externa e internamente la poca importancia que la ministro de entonces (Graciela Fernández Meijide) le daba al área.

Es así que varios notables emitieron opiniones adversas sobre el tema, pudiendo mencionar a la propia Yolanda Ortiz y a Antonio Brailovsky¹¹.

¹⁰ Ver el trabajo citado: Klipphan, Andrés y Enz, Daniel, *Tierras S.A. Crónicas de un país rematado*, Buenos Aires, Aguilar, 2006.

¹¹ Yolanda Ortiz, con fecha 22 de diciembre de 1999, desde la Fundación Cambiar decía: “[...] Hoy no hay duda de que un organismo ambiental debe proporcionar un enfoque integral para que desde esta visión, constituya uno de los sistemas funcionales de actuación transversal, dentro de la administración pública tanto a nivel de planificación como de gestión [...] Surgen muchos interrogantes: ¿cómo se hará el tratamiento de los recursos hídricos, a nivel de cuenca para satisfacer las necesidades humanas, la salud de los ecosistemas, la multiplicidad de usos, la prevención de inundaciones? [...] Hay fuertes recomendaciones en la Declaración de Dublin, el Programa 21, la Declaración de San José, para citar solo algunas, últimas donde hay también coincidencia en que el tratamiento fragmentado está llevando a conflictos crecientes, uso ineficiente y el alarmante deterioro del recurso agua [...] marcando que la cultura individualista y de compartimentos estancos nos impedirá avanzar en un terreno apto para lo ambiental. ¿No será el momento de cambiar y decidimos en serio a juntarnos para buscar entre todas salidas válidas y posibles, sin mezquindades y con mayor humildad [...]”. Este dato fue suministrado por la propia Lic. Yolanda Ortiz.

1.12. La Constitución de 1994

Es menester advertir las implicancias de un conjunto de artículos tales como el que remarca lo Municipal (Art. 5º), el completo texto ambiental específico (Art. 41), la amplia posibilidad procesal en materia de derechos de incidencia colectiva (Art. 43) y el que determina que las provincias gestionan sus recursos naturales (Art. 122).

La primera consecuencia resulta la sanción por parte del Congreso Nacional de los presupuestos mínimos ambientales (tales como la Ley Nº 25.612 para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, la Ley Nº 25.670 para la Gestión y Eliminación de PCBs, la Ley Nº 25.675 para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente, la Ley Nº 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas y la Ley Nº 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, y la más reciente la Ley Nº 26.168, la cual crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, y su posibilidad de ser complementados por las legislaturas provinciales).

Si bien en orden diferente al ordenamiento numérico de la Constitución Nacional, los artículos con fuerte impacto en el tema son los siguientes:

- *Artículo 5º, Régimen municipal*: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios,

Antonio Brailovsky, el 22 de diciembre de 1999, como Defensor del Pueblo Adjunto de la Ciudad Autónoma publicaba luego de que con un grupo de referentes del movimiento ambientalista entrevistara al nuevo Secretario de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación la preocupación por el desguace de esa Secretaría de Estado, lo que significa retroceder a una concepción ambiental previa a la Reunión Internacional de Ambiente Humano (Estocolmo, 1972).

Ante la pregunta por la pérdida de Parques Nacionales, que pasa al área de Turismo y sus justificaciones, dijo: “Eso no tiene ningún fundamento. Es una decisión política”; casi pierde también la conservación de los recursos naturales (suelos, bosques nativos), que pasaban a Agricultura. A último momento los mantuvo en su órbita. Se resume la situación:

- Se pierde toda el área de Recursos Hídricos, incluyendo la temática de cuenca, que pasa al Ministerio de Infraestructura. Esto no es demasiado importante para las obras hidráulicas (como el controvertido Canal Federal o análogas). En cambio, es muy preocupante que Medio Ambiente no conserve el control de la contaminación hídrica.

- Al dejar de depender de la Presidencia de la Nación, el titular del organismo ya no podrá asistir a las reuniones del Gabinete Nacional.

- El organismo ambiental también pierde las funciones de coordinar las áreas ambientales de los distintos Ministerios, las que pasan a la Jefatura de Gabinete.

- El organismo ambiental no tiene asignadas funciones de ordenamiento territorial, con inexistencia de partidas para el funcionamiento del COFEMA.

Bajo la gestión anterior, la gente del BID no sólo prestó dinero, sino que también tuvo un peso importante en la toma de decisiones. ¿Seguirá el organismo ambiental subordinado a los intereses del Banco que le presta el dinero que el Estado argentino no le asigna?

declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

- *Artículo 122, Titularidad de los recursos naturales y regionalizaciones:* “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (subrayado a nuestro cargo).

- *Artículo 41, Protección ambiental:* “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

- *Artículo 43, Protección ambiental procesal:* “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de las autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines,

registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización [...]”.

- Artículo 75 inciso 22, Normativa incorporada: “Corresponde al Congreso: [...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos [...]”.

2. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La Constitución de 1994 estableció a través de las normativas de presupuestos mínimos aludidos y la administración provincial de los recursos naturales, una nueva institucionalidad ambiental que debe ser construida con todas las dificultades que suponen las políticas de concertación del Estado Nacional con los Estados provinciales y sus municipios.

A su vez, por la lógica de lo ambiental se redefinen nuevos escenarios internos a través del regionalismo nacional e internacional, sin olvidar que los municipios por su intermediación con la población y los recursos deben ser actores dinámicos de este nuevo proceso, que tienen en el jerarquizado Consejo Federal del Medio Ambiente un foro de discusión de y para la definición de políticas ciertamente adecuado, pero inmerso en un proceso de fortalecimiento y crecimiento, que superara el mero acuerdo político voluntarista que le diera origen, aunque en los tiempos que corren necesita de la dinámica, de los resultados y de los acuerdos básicos que hoy tratan de ir gestándose.

3. LA NUEVA ORGANIZACIÓN PARA LO AMBIENTAL

Si bien existían antecedentes previos como el Pacto Federal Ambiental y la creación del COFEMA, la normativa de presupuestos mínimos a través de la Ley N° 25.675 le dio a éste toda su jerarquía, por cuanto incluye en su Anexo el Acta Constitutiva que lo declara en su artículo tercero persona jurídica de derecho público.

A su turno, las provincias, a través de sus pertinentes áreas poseen representación en el mismo¹².

4. CONSTITUCIÓN NACIONAL Y CORRELATIVOS PROVINCIALES

En un repaso de menciones constitucionales provinciales, en esta nueva estrategia emergente de la pirámide jurídica nacional, que requiere de una adecuada complementación entre Nación y provincias, vemos la disparidad y falta de homogeneidad entre los textos respectivos¹³. Así tenemos este breve panorama¹⁴, transcribiéndose, seguidamente, las principales normas ambientales de las Constituciones, de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Nación.

4.1. Constitución de la Provincia de Jujuy

Artículo 22 - Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado

“1. Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el deber de defenderlo.

2. Incumbe a la Provincia, en colaboración con los respectivos organismos o con la cooperación de las instituciones y asociaciones dedicadas a la materia:

2.1. prevenir, vigilar, contener y prohibir las fuentes de polución evitando sus efectos, así como los perjuicios que la erosión ocasiona;

2.2. eliminar o evitar, ejerciendo una efectiva vigilancia y fiscalización, todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, el agua, el suelo y, en general, todo aquello que de algún modo afecte o pudiere afectar el entorno de sus pobladores y de la comunidad;

3.3. promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.

3. Se declaran de interés público, a los fines de su preservación, conservación, defensa y mejoramiento, los lugares con todos sus elementos constitutivos que por su función o características mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica del modo más conveniente.

4. La Provincia debe propender, de manera perseverante y progresiva, a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes”.

¹² Ver Capítulo VIII.

¹³ Cafferata Néstor, información circularizada privadamente por dicho autor.

¹⁴ Véase también el trabajo de investigación de Dalla Via, Alberto R; López Alfonsin, Marcelo A., *Aspectos Constitucionales del Medio Ambiente*, Editorial Estudio, 1994.

4.2. Constitución de la Provincia de Salta

Artículo 30 - Protección del medio ambiente. Defensa de la calidad de vida

Todos tienen el deber de conservar el medio ambiente equilibrado y armonioso, así como el derecho a disfrutarlo. Los poderes públicos defienden y resguardan el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida, previenen la contaminación ambiental y sancionan las conductas contrarias.

Título II - Recursos naturales

Artículo 80: procesos ecológicos esenciales

Es obligación del Estado y de toda persona proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana. Los Poderes públicos sancionan una ley general de recursos naturales que prevé los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sanciona los actos u omisiones que los contraríen.

Artículo 81 - De la tierra

La tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para el adecuado cumplimiento de su función social y económica. Es obligación de todos conservar y recuperar, en su caso, la capacidad productiva de ésta, y estimular el perfeccionamiento de las técnicas de laboreo.

Artículo 82 - De los recursos mineros

La Provincia promueve la exploración y explotación de los yacimientos mineros existentes en su territorio, velando por la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes. Procura la industrialización de los minerales en su lugar de origen, favorece la radicación de empresas y atiende el mantenimiento y desarrollo de las comunicaciones y energía, en zonas mineras.

Artículo 83 - De las aguas

Las aguas de dominio público de la Provincia están destinadas a satisfacer las necesidades de consumo y producción. Los Poderes públicos preservan la calidad y reglan el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales o subterráneas que integran el dominio de la Provincia. El uso de las aguas del dominio público destinadas a las necesidades de consumo de la población es un derecho de ésta y no puede ser objeto de concesiones a favor de personas privadas. El uso de las aguas del dominio público destinadas al riego es un derecho inherente a los predios, en beneficio de los

cuales se concede en la medida y condiciones determinadas por la ley y en atención a su función social y económica.

Los Poderes públicos estimulan la expansión de las zonas bajo riego y la constitución de consorcios de regantes. Los usuarios del agua pública tienen participación en todo lo concerniente al aprovechamiento de aquélla. La Provincia regula el aprovechamiento de los ríos interprovinciales que nacen o atraviesan su territorio, mediante leyes o tratados con las otras provincias ribereñas.

Artículo 84 - De los bosques

Los poderes públicos promueven el aprovechamiento racional de los bosques, resguardan la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquéllas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación.

Para alcanzar tales fines, los poderes públicos ejercen las facultades inherentes al poder de policía.

Artículo 85 - De las fuentes de energía

Corresponde a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, la que ejerce las facultades que derivan del mismo. Los Poderes públicos promueven la utilización y conservación de las fuentes de energía. Una ley determina las regalías y asigna una participación extraordinaria a favor de las regiones y municipios de los cuales se extraigan los recursos. Los poderes públicos estimulan la investigación, desarrollo y aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales. Los residuos tóxicos tienen un destino reglado por la Legislatura, en salvaguarda de la ecología y de la vida de las personas. Se prohíbe el ingreso de residuos radioactivos en todo el territorio de la Provincia.

4.3. Constitución de la Provincia de Santa Cruz

Artículo 52

La Provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas.

Serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarbúricos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía.

Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten.

Artículo 73

Toda persona tendrá derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo personal.

El Estado y los particulares estarán obligados al cuidado y a la preservación del medio ambiente, así como a una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Por ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios del impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen.

Se prohíbe el ingreso al territorio provincial de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.

Artículo 74

La ley agraria tenderá a la defensa de los suelos, fomentando la forestación, reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos.

4.4. Constitución de la Provincia de Río Negro*Artículo 70 - Dominio*

La Provincia tiene la propiedad originaria de los recursos naturales existentes en el territorio, su subsuelo, espacio aéreo y mar adyacente a sus costas, y la ejerce con las particularidades que establece para cada uno. La ley preserva su conservación y aprovechamiento racional e integral, por sí o mediante acuerdo con la Nación, con otras provincias o con terceros, preferentemente en la zona de origen. La Nación no puede disponer de los recursos naturales de la Provincia, sin previo acuerdo mediante ley convenio que contemplen el uso racional del mismo, las necesidades locales y la preservación del recurso y de la ecología.

Artículo 71 - Régimen de aguas

Son del dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción, que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. El uso y goce de éstas debe ser otorgado por autoridad competente. El código de aguas regula el gobierno, administración, manejo unificado e integral del recurso, la participación directa de

los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificados como interés social.

La Provincia concierta con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes.

Artículo 72 - Recursos ictícolas

La Provincia preserva, regula y promueve sus recursos ictícolas y la investigación científica, dentro de las áreas marítimas de jurisdicción provincial y de los demás cursos o espejos de agua; fomenta la actividad pesquera y los puertos provinciales.

En la jurisdicción marítima complementa sus acciones con la Nación.

Artículo 73 - Acceso y defensa de las riberas

Se asegura el libre acceso con fines recreativos a las riberas, costas de los ríos, mares y espejos de agua de dominio público. El Estado regula las obras necesarias para la defensa de costas y construcción de vías de circulación por las riberas.

Artículo 74 - Ordenamiento territorial

La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas:

1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad.
2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica.
3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres.
4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado.

Artículo 75 - Régimen de tierras

La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad.

Es legítima la propiedad privada del suelo y constituye un derecho para todos los habitantes acceder a ella. Propende a mantener la unidad productiva óptima, la ejecución de planes de colonización, el asentamiento de familias campesinas, con apoyo crediticio y técnico, y de fomento.

La ley establece las condiciones de su manejo como recurso renovable, desalienta la explotación irracional, así como la especulación en su tenencia libre de mejoras, a través de impuestos generales.

En materia agraria, la Provincia expropia los latifundios inexplorados o explotados irracionalmente y las tierras sin derecho a aguas que con motivo de obras que realice el Estado puedan beneficiarse.

Artículo 76 - Bosques

El Estado promueve el aprovechamiento racional de los bosques, resguardando la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación.

Para alcanzar tales fines, ejerce las facultades inherentes al poder de policía.

Artículo 77 - Parques

La Provincia declara zonas de reserva y zonas intangibles. Reivindica el derecho a participar en forma igualitaria con la Nación en la administración y aprovechamiento de los parques. En las zonas de reserva promueve por sí el poblamiento y desarrollo económico.

Otras áreas de interés ecológico pueden ser asimismo declaradas parques provinciales.

Artículo 78 - Recursos mineros

Los yacimientos y minas son propiedad de la Provincia. Esta fomenta la prospección, exploración, explotación e industrialización en la región de origen. La ley regula estos objetivos, el registro, otorgamiento de concesiones, ejercicio del poder de policía y el régimen de caducidades para el caso de minas abandonadas, inactivas o deficientemente explotadas.

Artículo 79 - Hidrocarburos y minerales nucleares

Los yacimientos de gas, petróleo y de minerales nucleares existentes en el territorio provincial y en la plataforma marítima, son bienes del dominio público provincial. Su explotación se otorga por ley, por convenio con la Nación. La Provincia interviene en los planes de exploración o explotación preservando el recurso, aplicando un precio diferencial para los hidrocarburos cuando éstos son extraídos en forma irracional, y asegurando inversiones sustitutivas en las áreas afectadas, para el sostenimiento de la actividad económica. La ley fija los porcentajes de los productos extraídos que necesariamente deberán ser industrializados en su territorio. La Provincia toma los recaudos necesarios para controlar las cantidades de petróleo y gas que se extraen.

Artículo 80 – Recursos energéticos

La Provincia organiza los servicios de distribución de energía eléctrica y de gas pudiendo convenir con la Nación la prestación por parte de ésta. Otorga las concesiones de explotación y dispone las formas de participación de municipios, cooperativas y usuarios; ejerce la policía de los servicios; asegura el suministro de estos servicios a todos los habitantes y su utilización como forma de promoción económica y social.

La Provincia reclama a las empresas explotadoras la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios que ocasionan las obras hidroeléctricas.

Artículo 81 - Participación en empresas nacionales

Cuando el aprovechamiento de los recursos naturales fuere realizado por empresas del Estado Nacional, las mismas deben dar participación a la Provincia en la administración, dirección y control de dichas empresas.

Artículo 84 - Defensa del medio ambiente

Todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo.

Con este fin, el Estado:

1. Previene y controla la contaminación del aire, agua y suelo, manteniendo el equilibrio ecológico.
2. Conserva la flora, fauna y el patrimonio paisajístico.
3. Protege la subsistencia de las especies autóctonas; legisla sobre el comercio, introducción y liberación de especies exóticas que puedan poner en peligro la producción agropecuaria o los ecosistemas naturales.
4. Para grandes emprendimientos que potencialmente puedan alterar el ambiente, exige estudios previos del impacto ambiental.
5. Reglamenta la producción, liberación y ampliación de los productos de la biotecnología, ingeniería nuclear y agroquímica, y de los productos nocivos, para asegurar su uso racional.
6. Establece programas de difusión y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.
7. Gestiona convenios con las provincias y con la Nación para asegurar el cumplimiento de los principios enumerados.

Artículo 85 - Custodia de los ecosistemas naturales

La custodia del medio ambiente está a cargo de un organismo con poder de policía, dependiente del Poder Ejecutivo, con las atribuciones que le fija la ley.

Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en esta Constitución.

4.5. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego

Artículo 25 - Del medio ambiente

Todo habitante tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, la conservación de los recursos naturales y culturales y los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y fauna”.

Sección Tercera: Deberes

Artículo 31 – Personales

“Todas las personas tienen en la Provincia los siguientes deberes: [...]

8. Evitar la contaminación y participar en la defensa del medio ambiente.
9. Cuidar su salud como bien social”.

Artículo 49 - Protección de los intereses difusos

La ley otorga y garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado Provincial, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos explícita o implícitamente en esta Constitución.

Artículo 55 - Prevención y control de la degradación ambiental

Para la instalación de centrales energéticas de cualquier naturaleza, embalses, fábricas o plantas industriales que procesen o generen residuos tóxicos o alteren los ecosistemas, será indispensable autorización expresa del Estado provincial, previo estudio del impacto ambiental, debiendo el proyecto para ser autorizado, garantizar que esa instalación no afectará directa o indirectamente a la población o al medio ambiente.

Artículo 56 - Prohibiciones

Queda prohibido en la Provincia:

1. La realización de ensayos o experiencias nucleares de cualquier índole con fines bélicos.
2. La generación de energía a partir de fuentes nucleares.
3. La introducción y depósito de residuos nucleares, químicos, biológicos o de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.

4.6. Constitución de la Provincia de San Juan

Artículo 58 - Medio ambiente y calidad de vida

Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo.

Corresponde al Estado provincial por sí o mediante apelación a las iniciativas populares: prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Toda persona puede pedir por acción de amparo la cesación de las causas de la violación de estos derechos.

El Estado debe promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos sus habitantes.

4.7. Constitución de la Provincia de San Luis

Artículo 47 - Medio ambiente y calidad de vida

Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de conservarlo.

Corresponde al Estado provincial prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados. Crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Toda persona por acción de amparo puede pedir la cesación de las causas de la violación de estos derechos.

El Estado debe promover la mejora progresiva de la calidad de vida de todos los habitantes de la Provincia.

Artículo 68 - Patrimonio cultural

Las riquezas prehistóricas, históricas, artísticas y documentales, así como el paisaje natural en su marco ecológico, forman parte del acervo cultural de la Provincia que el Estado debe tutelar, pudiendo decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de las mismas, asegurando su custodia y conservación de conformidad a las disposiciones vigentes.

Artículo 88 - Dominio de recursos naturales

La Provincia tiene la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable sobre todas las sustancias minerales, sin excluir hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, las

fuentes naturales de energía hidráulica, geotérmicas, o de cualquier otra naturaleza que se encuentren dentro de su territorio. Su aprovechamiento puede realizarlo por sí o por convenios con la Nación, con otras provincias o con terceros, nacionales o internacionales, para su prospección, exploración y/o explotación, como también su industrialización, distribución y comercialización, fijando de común acuerdo el monto de las regalías o retribuciones a percibir.

El Estado Nacional no puede disponer sobre estos recursos de la Provincia sin el previo acuerdo de ésta, expresado por ley.

Se declara de interés público general el patrimonio acuífero de la Provincia, reivindicándose su dominio dentro de su territorio, siendo incuestionables sus derechos sobre los ríos interprovinciales y limítrofes. El Estado debe procurar el aprovechamiento integral y el uso racional del agua, respetando las prioridades que derivan de las necesidades de la población y su desarrollo agro-industrial y minero. Todo lo referido al uso de las aguas públicas superficiales o subterráneas, está a cargo del Estado Provincial en la forma que determina la ley.

4.8. Constitución de la Provincia de Corrientes

Disposiciones Transitorias

Artículo 180

Mientras la Legislatura no reglamente lo concerniente a las riquezas hídricas de la Provincia y a su aprovechamiento, el Poder Ejecutivo Provincial tomará las medidas pertinentes para su preservación. Asimismo adoptará los recaudos necesarios para la conservación de los recursos naturales y para la percepción de las regalías correspondientes, sin perjuicio de los derechos municipales, todo sujeto a control judicial.

Artículo 182

Mientras no se dicte la legislación protectora del medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural, histórico y artístico de la Provincia, el Poder Ejecutivo o la Municipalidad, según sea el caso, adoptará medidas para preservarlos, pudiendo los particulares y asociaciones intermedias accionar judicialmente por la vía del amparo.

4.9. Constitución de la Provincia de Catamarca

Artículo 1°

La Provincia de Catamarca, como parte indivisible de la República Argentina, es un Estado autónomo constituido bajo la forma representativa, republicana y social. Conserva todas las facultades no delegadas expresamente al Gobierno Federal en la Constitución Nacional y sus órganos de gobierno quedan obligados a ejercerlas

El pueblo de la Provincia tiene asegurado, bajo esta Constitución, el ejercicio de sus derechos individuales y sociales, la protección de su identidad cultural, en la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales.

Artículo 110

“Corresponde al Poder Legislativo:

[...]

18. Establecer normas de control sobre investigaciones y/o transferencias tecnológicas que puedan resultar de riesgo para la comunidad, el equilibrio ecológico y el patrimonio cultural.

19. Legislar sobre la preservación y protección del patrimonio arqueológico, arquitectónico y documental de la Provincia.

22. Elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes naturales y regulando las acciones que promueven la recuperación, conservación y creación de sus fuentes generadoras”.

Artículo 252

“Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal, sin perjuicio de lo que establezcan las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas:

[...]

9. Preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes.

10. Proteger y promover la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación el deporte y el turismo social”.

4.10. Constitución de la Provincia de La Rioja

Artículo 66 - Protección del medio ambiente

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, como así también a la información y educación ambiental a la población en general, y en particular a los educandos en sus distintos niveles.

Toda actividad económica que altere el ambiente, y las obras públicas o privadas que se desarrollen en el territorio provincial, deberán realizar previamente un Estudio de Impacto Ambiental. Las personas físicas o jurídicas responsables de estos emprendimientos deberán tomar los recaudos necesarios para evitar el daño ambiental, el que generará prioritariamente la obligación de recomponer el medio ambiente, como se establezca en la ley.

Se prohíbe en todo el territorio provincial la instalación de repositorios nucleares.

Las autoridades promoverán el Ordenamiento Territorial Ambiental, para la utilización más adecuada de los recursos provinciales, como también la coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.

Las autoridades gubernamentales formarán dentro del organismo competente un Cuerpo de Protección Ambiental, para fiscalización y control de los derechos y obligaciones consagrados en el presente artículo.

Artículo reformado

Artículo 66 (texto originario: 1986) - Protección del medio ambiente

Los habitantes tienen derecho a un ambiente de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo.

El Estado promoverá la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente en el territorio provincial para lograr una óptima calidad de vida. Toda persona cuya acción pueda producir la degradación del ambiente queda obligada a tomar las precauciones para evitarla.

Cualquier persona puede pedir por acción de amparo la cesación de las causas de la violación de estos derechos.

Constitución de la Provincia de Córdoba

Artículo 65 - Patrimonio cultural

El Estado provincial es responsable de la conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, en especial arqueológico, histórico, artístico y paisajístico y de los bienes que lo componen, cualquiera sea su régimen jurídico y su titularidad.

Capítulo III - Ecología

Artículo 66 - Medio ambiente y calidad de vida

Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna.

El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia.

El Estado provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones.

Para ello, dicta normas que aseguren:

1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos.
2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente.
3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio.
4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos.

4.11. Constitución de la Provincia de Chubut

Capítulo V - Recursos naturales (Artículos 99 al 108)

Artículo 99 - Dominio y aprovechamiento

El Estado ejerce el dominio originario y eminente sobre los recursos naturales renovables y no renovables, migratorios o no, que se encuentran en su territorio y su mar, ejerciendo el control ambiental sobre ellos. Promueve el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo, conservación, restauración o sustitución.

Artículo 100 - Tierra

La tierra es un bien permanente de producción y desarrollo. Cumple una función social. La ley garantiza su preservación y recuperación procurando evitar tanto la pérdida de fertilidad como la erosión y regulando el empleo de las tecnologías de aplicación.

Artículo 101 - Agua

Son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. La ley regla el gobierno, administración, manejo unificado o integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como de interés social. La Provincia concierta con las restantes jurisdicciones el uso y el aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes.

Artículo 102 - Minerales e hidrocarburos

El Estado promueve la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, incluidos los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos y minerales nucleares, existentes en su territorio, ejerciendo su fiscalización y percibiendo el canon y regalías correspondientes. Promueve, asimismo, la industrialización en su lugar de origen.

Artículo 103 - Minerales radioactivos

Todos los recursos naturales radioactivos cuya extracción, utilización o transporte, pueden alterar el medio ambiente, deben ser objeto de tratamiento específico.

Artículo 104 - Fauna y flora

La fauna y la flora son patrimonio natural de la Provincia. La ley regula su conservación.

Artículo 105 - Bosques

El bosque nativo es de dominio de la Provincia. Su aprovechamiento, defensa, mejoramiento y ampliación se rigen por las normas que dictan los Poderes Públicos provinciales. Una ley general regula la enajenación del recurso, la que requiere para su aprobación el voto de los cuatro quintos del total de los miembros de la Legislatura. La misma ley establece las restricciones en interés público que deben constar expresamente en el instrumento traslativo de dominio, sin cuyo cumplimiento éste es revocable.

El Estado determina el aprovechamiento racional del recurso y ejerce a tal efecto las facultades inherentes al poder de policía.

Artículo 106 - Parques y zonas de reserva

El Estado deslinda racionalmente las superficies para ser afectadas a Parques Provinciales. Declara por ley, que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, zonas de reserva y zonas intangibles y reivindica sus derechos sobre los Parques Nacionales y su forma de administración.

En las zonas de reserva regula el poblamiento y el desarrollo económico.

Artículo 107 - Pesqueros y subacuáticos

El Estado promueve el aprovechamiento integral de los recursos pesqueros y subacuáticos, marítimos y continentales, resguardando su correspondiente equilibrio. Fomenta la actividad pesquera y conexas, propendiendo a la industrialización en tierra y el desarrollo de los puertos provinciales, preservando la calidad del medio ambiente y coordinando con las distintas jurisdicciones la política respectiva.

Artículo 108 - Recursos energéticos

El Estado dentro del marco de su competencia regula la producción y servicios de distribución de energía eléctrica y gas, pudiendo convenir su prestación con el Estado Nacional o particulares, procurando la percepción de regalías y canon correspondientes. Tiene a su cargo la policía de los servicios y procura su suministro a todos los habitantes y su utilización como forma de promoción económica y social.

*Capítulo VI**Medio ambiente (Artículos 109 al 111)**Medio ambiente - Integridad**Artículo 109*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano que asegura la dignidad de su vida y su bienestar y el deber de su conservación en defensa del interés común. El Estado preserva la integridad y diversidad natural y cultural del medio, resguarda su equilibrio y garantiza su protección y mejoramiento en pos del desarrollo humano sin comprometer a las generaciones futuras. Dicta legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, impone las sanciones correspondientes y exige la reparación de los daños.

*Prohibiciones**Artículo 110*

Quedan prohibidos en la Provincia la introducción el transporte y el depósito de residuos de origen extraprovincial radioactivos, tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo. Queda igualmente prohibida la fabricación, importación, tenencia o uso de armas nucleares, biológicas o químicas, como así también la realización de ensayos y experimentos de la misma índole con fines bélicos.

Artículo 111 - Amparo ambiental

Todo habitante puede interponer acción de amparo para obtener de la autoridad judicial la adopción de medidas preventivas o correctivas, respecto de hechos producidos o previsibles que impliquen deterioro del medio ambiente.

4.12. Constitución de la Provincia de Buenos Aires*Artículo 28*

Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, asegurara políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente esta obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

4.13. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Artículo 26

El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.

Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer. La Ciudad es territorio no nuclear. Se prohíbe la producción de energía nucleoelectrica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radiactivos. Se regula por reglamentación especial y con control de autoridad competente, la gestión de las que sean requeridas para usos biomedicinales, industriales o de investigación civil.

Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

Artículo 27

La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve:

1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.
2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.
4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.
5. La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.
6. La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.
8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.
9. La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.
10. La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos.
11. El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.
12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.
13. Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.
14. La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.

Artículo 28

Para asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial, se establece:

1. La prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos. Propicia mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los

residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio.

2. La prohibición del ingreso y la utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de producción, de patentamiento o de desarrollo original. La ley establecerá el plazo de reconversión de los que estén actualmente autorizados.

Artículo 29

La Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el Artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

Artículo 30

Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

5. EL FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN

Tenemos claramente que siguiendo la lógica de los ecosistemas que no se detienen ante una frontera artificial y política, los temas ambientales no pueden ser resueltos unilateralmente –desde la óptica del sector público– ni por la nación en forma aislada, ni por la provincia, ni por un grupo de provincias regionalizadas, ni por los municipios atenta su escala, complejidad y costos.

Volviendo al esquema institucional marcado por la Constitución para los municipios, las provincias y la Nación, es indudable la necesidad de su accionar integrado, siendo un ejemplo palmario de ello la problemática del Río Matanza y del Riachuelo, y la posibilidad de regionalizaciones provinciales o de consorcios municipales para tratar temas por escala que superen la restricción territorial. Esto marca una impronta de buscar soluciones en común para que sean duraderas y efectivas.

6. PRESUPUESTOS MÍNIMOS

Este rango normativo –que no pocos conflictos ha suscitado, básicamente por su discusión en el COFEMA, insumiendo prácticamente más de un año– tiene algunas particularidades:

a) De rango legal: su carácter federal y de aplicación directa de todas las jurisdicciones públicas.

b) De rango participativo: más allá de la voluntad de los legisladores que pioneramente los impulsaron con sus equipos (Muller, Sapag), ciertamente no tuvieron un fuerte anclaje social, político y económico. Simplemente lograron ir avanzando por las sendas legislativas hasta coronarse en ley. Pero se dio la paradoja de que los miembros del COFEMA cuestionaron las normativas que sus propios legisladores habían votado (caso Neuquén y Mendoza, por mencionar a las provincias más polémicas en punto a los mismos al menos en un período inicial de debate dentro del COFEMA).

c) Las tardías reglamentaciones y la polémica en cuanto su validez¹⁵.

d) Su inclusión jurisprudencial una vez sancionadas, que fue lenta pero firme.

Pero alterando un poco la metodología, ¿qué se entiende en suma por presupuestos mínimos normativos?

6.1. El COFEMA ante los presupuestos mínimos

A manera de referencia, indicamos la tarea de consultoría realizada para el COFEMA¹⁶, por el doctor Néstor Cafferatta. Pueden citarse sus aspectos centrales, que nos parecen sumamente didácticos, completos, profundos y esclarecedores, lo cual es una constante en este autor siendo las citas las que él indica en su tarea, sin perjuicio de algunas glosas que nos corresponden..

“[...] A) *¿Qué se entiende por presupuestos mínimos (PPMM)?*

1. Por presupuestos mínimos se entiende normas de base, umbral, comunes en el sentido que constituyen denominador común –sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental Argentina de organización federal–.

[...] Son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia o municipio [...] ¹⁷.

B) *¿Qué se entiende por normas que contengan los PPMM de protección?*

Una buena guía para incorporar equilibradamente a la ley de presupuestos mínimos los rubros y materias que corresponda incluir, y para a la vez no extralimitar su cuantía y su carácter lineal (mínimo) [...] El objetivo finalista de la competencia del

¹⁵ La gestión iniciada en el 2003 a cargo del Dr. Jorge Amaya que compartimos, acordó políticamente con el COFEMA el debate reglamentario de dichas normas en un esfuerzo de acercamiento a las posiciones del debate en torno a presupuestos mínimos, lo cual en los tiempos del COFEMA, dilató los consensos para ello, aunque se hubo de avanzar en materia de PCB, teniéndose el texto respectivo.

¹⁶ El COFEMA requirió informes a varios especialistas: N. Cafferata, Juan R. Walsh, A. Moyano y J. Silva sobre el tema, en trabajos realizados hacia fines del 2003.

¹⁷ Falbo, Aníbal José, “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, *Jurisprudencia Argentina - Lexis Nexis*, Número especial de Derecho Ambiental, septiembre 2003.

Congreso es el protectorio mínimo. Todo *reglamentarismo* que exceda a esta directriz habrá de ser propio de las normas provinciales complementarias [...].

C) *¿Qué materias pueden regularse bajo esta figura?*

El contenido materia de las normas de PMPA es amplio, diverso, transversal. [...] Pueden ubicarse dentro del derecho público y /o privado, a su vez, muchas de estas reglas son de orden público¹⁸ [...].

Asimismo, pueden instrumentarse en normas de derecho común y /o en normas federales. Y abordar temáticas no sólo de derecho de fondo o sustantivo, sino también, excepcionalmente, de derecho administrativo, derecho procesal, régimen jurídico de los recursos naturales.

Aunque está claro, en nuestra opinión, que el régimen de protección ambiental que básicamente debe establecer este tipo de normativa estatal nacional o federal, debe girar alrededor de la idea de la responsabilidad. Fijando pautas eficientes de precaución, prevención, recomposición, sanción indemnizatoria, represión, régimen penal, en defensa del medio ambiente, a cuyo fin, resulta necesario uniformar la legislación existente”.

D) *¿A qué niveles de competencia alcanzan los PPMM de protección?*

- a) Proveer a la protección del derecho al ambiente definido en el primer párrafo;
- b) proveer a la utilización racional de los recursos naturales;
- c) proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica;
- d) proveer a la información y educación ambientales.

E) *¿Quién debe reglamentarlas?*

Claramente, el autor lo deriva a una labor del Legislativo y Ejecutivo Nacional, tocante a la cuestión de los roles nacionales y provinciales; explicita parte del debate habido en el COFEMA; indica que estos son los roles:

Autoridad nacional:

- Importante en la reglamentación de la normativa en el marco de una interpretación restrictiva.

¹⁸ Valls, Mario, *Derecho Ambiental*, 3° edición, “Sección Tercera: El orden público Ambiental”, p. 175, 1994; Bustamante Alsina, Jorge, “El orden público ambiental”, *La Ley*, 1995- E, 916; Quiroga Lavié, Humberto: “El estado Ecológico del Derecho”, *La Ley*, 1996-b, 950; Cano, Guillermo J., “El orden Público Ambiental”, *La Ley*, 1979-A, 224.

Autoridad Provincial:

- Legislativa: para la complementación de la normativa de presupuestos mínimos nacional. En los casos de leyes ya existentes y en los casos en que fuere necesario, éstas deberán amoldarse a los nuevos presupuestos mínimos (principio de congruencia).

- Ejecutivo: posee competencias según las pautas del derecho administrativo local. Éstas deberán actuar en forma complementaria a las leyes provinciales.

F) ¿Cómo armonizar la complementación normativa?

Este punto se resuelve por el principio de integración del Artículo 5° de la Ley N° 25.675.

G) ¿Puede el Congreso delegar al Poder Ejecutivo Nacional a PPMM? ¿Qué cuestiones?

“El Congreso puede encomendar que el Ejecutivo, por vía reglamentaria, regule puntualmente normas que en su conjunto, integran el concepto de PMPA, con la salvedad que dicha autorización deberá establecer claramente la política legislativa, patrones o estándares inteligibles, que habrán de observarse [...], o como lo denomina la doctrina, ‘delegación impropia’, o según la jurisprudencia sentada por Corte Suprema de la Nación (*in re* ‘Cocchia’)”.

H) ¿Quién puede reglamentar las normas que contengan PPMM?

Excepcionalmente, por vía de resolución de la SAyDS.

Estas facultades ejecutivas, de reglamentación, son de contenido estrictísimo, acentuadamente restringido, o extremadamente limitado (no olvidemos que las normas de PMPA, tienen su *complemento maximizador* en la legislación provincial)”.

I) ¿En caso de que el PEN pueda reglamentar una ley de PPMM, esta reglamentación constituye PPMM? ¿Tiene vigencia para las provincias?

“El PEN puede reglamentar una ley de presupuesto mínimo, la que tendrá la misma vigencia que la propia ley, en cuanto constituye norma secundaria, sublegal. Asimismo, con las observaciones formuladas más arriba, la SA y DS, por medio del dictado de resoluciones”.

J) ¿Quién es Autoridad de Aplicación (AA) de las normas que contengan PPMM?

“[...] ‘La reforma ha reconocido implícitamente que cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder tiene jurisdicción es, como principio, local –provincial y municipal–. No obstante, el perjuicio al ambiente no suele detenerse localmente, porque es movedizo, más allá del lugar de origen; la interdependencia del ambiente, es entonces, un parámetro que sirve de guía, y que convoca al estado federal a fijar los presupuestos mínimos de protección, estos rigen tanto para el ámbito local, donde acaso puede cir-

cunscrito el perjuicio sin difusión extrajurisdiccional, como más allá de él, en el supuesto habitual de que el problema ambiental no sea jurisdiccionalmente divisible¹⁹”.

K) ¿Si hubiera más de una AA, cuál sería la competencia de cada una?

“[...] Ahora bien, deberá tenerse en cuenta que la Nación ejerce una competencia en la materia, que se podría calificar de *estratégica* (siguiendo la clasificación que introdujera en nuestra doctrina Guillermo Cano, siguiendo la exposición de Sand, P., ‘Legal Systems for environmental protection’, Roma, 1972, editada por FAO, p. 33) en la formulación de políticas y planes en abstracto o en general, de legislación de base PMPA, coordinación de los órganos interjurisdiccionales. Asimismo corresponde al Estado Nacional una tarea de *inteligencia*, en la recopilación, procesamiento de información ambiental común nacional.

Todo ello con fundamento, y a la luz, de los Artículos 41 en materia de protección ambiental, 45 incisos 10 (navegación fluvial, puertos y aduanas), 12 (legislación de fondo), inciso 13 (comercio exterior e interprovincial), 18 (cláusula de progreso en general, policía de prosperidad), el nuevo inciso 19 (desarrollo humano, progreso con justicia social), incisos 20 y 24 (Tratados internacionales), inciso 32 (poderes implícitos), Artículo 126 (poderes delegados) de la Constitución Nacional.

En cambio, corresponde a la jurisdicción del Estado provincial, todo lo relativo a la *jurisdicción*; decisión de conflictos individuales, aplicación de la ley; y de *operación*; aplicación concreta de la política ambiental o en particular, desarrollo de la normativa de complementación, prestación de servicios públicos locales ambientales, etcétera, conforme los Artículos 121 (poderes reservados), 122, 123 (autonomía provincial) 124 (poderes reservados por las provincias, Ciudad de Buenos, dominio originario de los recursos naturales) 125 (poderes concurrentes con el Gobierno Federal) 127 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)”.

L) ¿La Autoridad Ambiental Nacional tiene competencia en jurisdicción provincial?

“La Autoridad Ambiental Nacional tiene competencia en jurisdicción provincial, por excepción, en aquellos casos o situaciones; actividades, o emprendimientos, relacionados con establecimientos de utilidad nacional, hechos de contaminación con afectación que exceda el límite de las fronteras provincial, transporte interjurisdiccional de incidencia ambiental, obras y servicios públicos interprovinciales, bajo jurisdicción nacional, entre otras materias”.

¹⁹ Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, Tomo I-B, p. 239, abril 2001.

M) *¿Qué se entiende por ‘Jurisdicciones Locales’?*

“[...] Creemos que la postura aceptada es la que expresa claramente Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional* (Tomo I, Capítulo IV, La Reforma de 1994, Buenos Aires, 1995, p. 304), para quien ‘de lo que ahora no queda duda es de que la ejecución y aplicación de la legislación del Congreso se rige por la regla del Artículo 75, inciso 12, que es la clásica del anterior Artículo 67, inciso 11: la competencia legislativa del Congreso no altera las jurisdicciones locales’.

‘En efecto, la expresión ‘sin que aquellas (las normas nacionales sobre presupuestos mínimos) alteren las jurisdicciones locales’ termina de conceptualizar la distribución de competencias al aclarar que son las provincias, en principio, quienes deben aplicar por medio de sus propios organismos provinciales (administrativos o judiciales) la legislación dictada por la Nación que rige un informe y relativamente en todo el país. La reserva dispuesta no significa que en ningún caso puede intervenir la justicia federal, pues subsiste la atribución de competencias del Artículo 116 CN, en especial en atención a la difusión espacial indeterminada que puede ofrecer una problemática ambiental concreta, en cuyo caso los órganos federales (administrativo y judicial) deben intervenir’.

N) *¿Qué se entiende por: ‘sin alterar las jurisdicciones locales’?*

“[...] En ámbito de inmunidad jurisdiccional local, se refiere a los atributo de control, fiscalización aplicación, de la normativa ambiental de base, presupuesto mínimos de protección del ambiente. De allí que la Corte Suprema de la Nación, *in re* ‘Rocca, Magdalena c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad’ (*Jurisprudencia Argentina*, 1995- IV, 64; *La Ley*, 1996- B, 137; *DE-* 164-725), sostuvo como propio del derecho provincial, derecho público local y de competencia de los poderes locales ‘todo lo concerniente a la protección ambiental’ [...] para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan”.

Ñ) *¿Qué mecanismos correctivos se pueden aplicar si se produjera la alteración de las jurisdicciones locales?*

Los mecanismos idóneos preventivos pasan por el diálogo fecundo y la concertación, entre la Nación y las provincias, a cuyo efecto el COFEMA se constituye en el ámbito adecuado para el logro de este objetivo [...].

O) *¿Qué mecanismos correctivos se pueden aplicar si se produjera la alteración de las jurisdicciones locales?*

“[...] La Corte Suprema deberá hacer efectivo el ejercicio de su facultad dirimente [...] (‘La Pampa, Provincia de v. Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos’ (*Fallos*: 310:2478) y, en especial, el voto en disidencia del

juez Fayt), [que] lleva a sostener que la facultad dirimente del superior tribunal contenida en el actual Artículo 127 CN, es aplicable a la contienda aquí en examen. Esta inteligencia está esbozada en el voto de la mayoría del precedente tantas veces citado cuando expresa que ‘el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los Estados Provinciales, y la de estos con el poder central, requería que [...] la Corte Suprema interviniese para resolver las querellas entre esos organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación’”.

P) ¿En qué medida puede tener injerencia un nivel de competencia sobre otro en los casos en que no se cumpla con lo prescrito una norma de PPMM?

“Puede darse esta situación de intervención de un nivel de competencia sobre otro, excepcionalmente, en relación a normas de orden público ambiental, que conllevan la concurrencia de competencia, y presuponen hechos de extrema gravedad institucional, y conmoción de la comunidad nacional y/o provincial, según las circunstancias del caso particular. En esta hipótesis, es probable que se susciten conflictos jurisdiccionales, lo que lleven a la pretensión de ingerencia de un nivel de competencia sobre otro, para resolver la problemática que los acucia”.

Q) ¿Cómo se reparten las competencias en un ámbito de interjurisdiccionalidad provincias/Nación, provincias/provincias, provincias/países limítrofes, y Nación/países limítrofes?

“[...] Va a llegar a ser completamente usual que más de una Administración pública contribuya simultánea o sucesivamente a la producción de lesiones en los bienes o derechos de los habitantes, como resultado de sus conductas (hechos, actos, u omisiones). En casos así, nos encontramos con la figura de las responsabilidades concurrentes, y como consecuencia surgen las siguientes preguntas: ¿cómo se exigirá esa responsabilidad pública extracontractual a cada uno de los participantes en la producción del resultado lesivo? Nadie niega que todo daño cometido por las distintas Administraciones debe ser reparado, pero la cuestión está en el modo en que deberá hacerlo frente a la víctima, o sea, en otras palabras, ante la existencia de una pluralidad de sujetos de la obligación de resarcir, habrá que analizar si se trata, frente a la víctima, de obligaciones mancomunadas, solidarias o *in solidum*”.

R) ¿Cómo se articulan las competencias ambientales provinciales con las competencias específicas de los entes u organismos nacionales de regulación, existe subordinación?

“La necesidad de marcos regulatorios revela elocuentemente la insuficiencia del llamado libre juego de las fuerzas de mercado para asegurar el equilibrio entre sus partícipes que poseen una desigual capacidad de poder y negociación.

En definitiva, la defensa de la parte más débil y la preservación de los bienes públicos constituyen el capítulo más importante de la intervención del Estado que se hace necesario rescatar. La Ley N° 24.156, vigente desde el 1 de enero de 1993, diagrama un sistema de control a través de dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (Art. 96) y la Auditoría General de la Nación (Art. 116)

La reforma constitucional de 1994 amplía el contenido del Artículo 86 inciso 1° del texto de 1853, que así lo decretaba, y añade entre las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo la de ser Jefe de Gobierno y responsable político, manteniendo la fórmula histórica de ‘Jefe Supremo de la Nación’ (Art. 99, inc.1°). La reforma otorga jerarquía constitucional al órgano legitimado para ejercer el control externo: la Auditoría General de la Nación, entidad de asistencia técnica del Congreso que tiene el control de legalidad, gestión, y auditoría de toda la actividad de la Administración pública centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización (Art. 85)”.

S) ¿Cómo deben interpretarse las leyes que contienen PPMM dictadas por el Congreso de la Nación en el marco de la pirámide jurídica establecida en el Artículo 31 de la Constitución Nacional?

“[...] Sintéticamente, entendemos que el primer peldaño de niveles de nuestro ordenamiento jurídico, está ocupado por el denominado bloque de constitucionalidad, conformado por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (Art. 75 inc. 22, párr. 2° y 3°). Segundo peldaño: todos los restantes instrumentos internacionales sin rango constitucional (Arts. 27 y 75 inc. 22 párr. 1°, *in fine*, e inc. 24, párr. 1° *in fine*). Tercer peldaño: leyes federales y nacionales del Congreso, dentro de las cuales se inscriben las normas PMPA. Los reglamentos del Poder Ejecutivo Nacional de necesidad y urgencia y autónomos. Cuarto peldaño: Reglamento del Poder Ejecutivo Nacional de ejecución y delegados. Quinto Peldaño: Derecho local: provincias (Arts. 5°, 31, 123 y Ciudad de Buenos Aires, Art.129) (Quiroga Lavié-Benedetti-Cenicacelaya, *Derecho Constitucional*, Tomo I, p. 525)”.

T) ¿Qué lugar ocupan en la pirámide jurídica, según el Artículo 31 CN, los tratados internacionales en materia ambiental, de los cuales Argentina es parte?

“Dada la estructura federal de nuestro Estado, la supremacía constitucional reviste un doble alcance: a) la Constitución prevalece sobre todo el orden jurídico-político del Estado; b) la Constitución en cuanto federal, prevalece también sobre todo el derecho provincial (y dentro de esta segunda supremacía, prevalece juntamente con la Constitución Federal todo el derecho federal –leyes, tratados, etcétera–); esto se verifica leyendo los Artículos 5° y 31.

Después de la reforma de 1994, es imperioso tener presente una añadidura de suma trascendencia: en virtud del Artículo 75 inciso 22, hay tratados internacionales de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional [...]”.

U) *En caso de la celebración de un tratado internacional que se incorpora por aprobación del Congreso al derecho de la República Argentina, ¿cuáles son las facultades para fijar políticas y reglamentar su implementación por parte de: a) la secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; b) la Cancillería; c) el COFEMA; d) las provincias?*

En tanto se refieran a tratados internacionales, carecen de injerencia el COFEMA y las provincias., solo el titular del PE. Así que en los múltiples convenios internacionales ambientales caen dentro del área del MREIC y de Secretaría de Ambientes y Desarrollo Sustentable de la Nación.

X) *¿Cómo deben interpretarse las leyes que contienen PPMM según lo establecido en el Artículo 122 de la Constitución Nacional?*

“Las normas de PPMM constituyen un nuevo ámbito de poder delegado de las provincias a la Nación; representan una variante de concurrencia, denominada complementaria, ya que la materia, protección ambiental, en su legislación básica pertenece a su Estado Federal y su legislación detallada y complementaria a las provincias para implementar aquellas obviamente sin contradecir el marco federal dado por la ley de base dictada por el congreso.

En consecuencia, siendo la competencia legislativa del congreso de fuente constitucional en la materia ambiental, su ejercicio no implica avasallamiento, invasión, o intervención del gobierno federal en la autonomía de las provincias y de las propias instituciones locales”.

Y) *¿Qué son las normas complementarias que pueden dictar las provincias? ¿Cuáles son sus contenidos y alcances?*

“[...] ‘Las provincias conservan las competencias necesarias para complementar la legislación sustantiva nacional sin que ésta altere las jurisdicciones locales. Es decir, que podrán complementar, aumentar o generar condiciones que sumen y no resten, a los presupuestos mínimos’²⁰.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, se pronunció en el sentido de que ‘ahora las provincias pueden complementarla como, asimismo según hemos visto, los municipios y aun aumentar las condiciones o requisitos impuestos por la nación, pero nunca deben ser menores ni oponerse a ellos’ (*in re* ‘COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1.887/1995’, recaído en Acuerdo del 20 de marzo 2002, según el voto del juez doctor Juan C. Hitters, publicado en el *BO, DJJ*, Boletín 26-09-2002, Año LXI, T. 163, N° 1304”.

²⁰ Dromi, Roberto; Menem, Eduardo, *La constitución Reforma. Comentada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 144.

“[...] Z) *¿Qué sucede si algún o algunos de los presupuestos mínimos establecidos se contraponen, o simplemente no coincide, con alguna o algunas de las normas hoy vigentes en alguna provincia?*”

Ya dijimos que los PPMM se integran al tercer peldaño de la pirámide jurídica de nuestro ordenamiento. Que el derecho público provincial se ubica en el cuarto peldaño, dentro de los niveles jerárquicos de nuestro régimen de derecho. Por lo expresado, PPMM son normas de jerarquía superior que las normas provinciales. Por lo que de existir normativa vigente en alguna provincia cuya letra o espíritu se contraponen con las normas de presupuestos mínimos de la nación, quedan automáticamente derogada en forma implícita, o resultan inaplicables, por inconstitucionalidad de la misma [...].”

7. DISPERSIÓN DE COMPETENCIAS

La cuestión ambiental, más allá de las atribuciones que se le otorguen por ley de ministerios o legislación específica a quien se nomine como autoridad de aplicación, roza por su vastedad la totalidad de actividades de las diferentes áreas de gobierno.

Ahora bien, ante este cuadro de situación, caben dos opciones, por cuanto es un hecho que un ministerio o secretaría de ambiente no puede subsumir todo lo ambiental de las gestiones concurrente, de allí la necesidad de *coordinar* esa diversidad competencial, en lugar de enfrascarse en luchas estériles de poderes internos, que consumen mucha energía y provocan escasos resultados en función del bien que se pretende proteger.

En los Capítulos VIII, IX y X, al detallarse las actividades ambientales, se evidencian las articulaciones con la totalidad de ministerios en general, y en algunos, con varias secretarías y subsecretarías en particular. Otra consecuencia no puede existir, por cuanto el objeto “*ambiente*” es absolutamente complejo, y por tanto, sólo la transversalidad competencial puede comprenderlo en su globalidad.

8. EL AMBIENTE EN LA AGENDA NACIONAL

El mismo, sin perjuicio de ulteriores ampliaciones, hoy como nunca se encuentra contenido en un lugar privilegiado de la agenda nacional, según:

- La posición fijada por el Presidente de la Nación sobre diversos temas ambientales.
- La posición ante la controversia con Uruguay por temas ambientales que ha motivado presentaciones en La Haya.
- El Acta de Gualeguaychú firmada por casi todos los gobernadores y el paralelo de la misma por los Municipios de la Federación Argentina que los nuclea.

- La jerarquización y ampliación del área y su aumento presupuestario.

Por tanto, a la luz de la historia, es dable profundizar una acción que alejado de meras declamaciones, tan comunes en este tema, con el soporte de la máxima autoridad política nacional, armonizando su tarea con la legislatura que ha demostrado voluntad y trabajo en la materia de los presupuestos mínimos, a lo que se suma la justicia argentina, pionera en Latinoamérica en esta materia²¹.

La oportunidad aparece como única, y es para nuestra generación un compromiso del presente inmediato; esperamos que los funcionarios específicos no dejen pasar este momento histórico e inédito que los favorece y facilita enormemente su gestión

²¹ Tan es así que existe un Foro de Jueces Ambientalistas (Lorenzetti, Lugones, Peretti, Garay Martínez, Vázquez Villar, Galdós) que realiza eventos y capacitaciones, contando con la asistencia del PNUMA.

CAPÍTULO III

AMBIENTE Y DERECHO AMBIENTAL

SUMARIO: 1. El inicio: ¿sólo para abogados? 1.1. La formación jurídico-ambiental. 2. Las etapas históricas del derecho ambiental. 3. La relevancia constitucional. 3.1. Implicancias del texto del Artículo 41. 3.2. Aspectos pendientes. 3.3. Otros textos significativos. 3.4. Renovación jurídica. 3.5. La normativa de presupuestos mínimos sancionada a la fecha. 3.6. Plexo normativo constitucional, civil y penal. 3.7. La justicia como remedio. 3.7.1. Jurisprudencia relevante. 3.7.2. “Mendoza y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional”. 3.7.2.1. Contexto. 3.7.2.2. Implicancias. 3.7.2.3. La metodología. 3.8. Los principios ambientales. 3.8.1. La interpretación. 3.8.2. Aplicación de los principios. 3.8.3. Sus caracteres. 3.9. Su enunciación desagregada. 3.9.1. “Pensar global, actuar local”. 3.9.2. Solidaridad. 3.9.3. Integración de las políticas sectoriales. 3.9.3. Integración de las políticas sectoriales. 3.9.5. Precaución. 3.9.6. Prevención. 3.9.7. Conservación. 3.9.8. Corrección de las fuentes. 3.9.9. Restauración efectiva. 3.9.10. Corresponsabilidad y responsabilidad diferenciada. 3.9.11. Subsidiariedad. 3.9.12. Optimización de la protección ambiental. 3.9.13. Diversidad estratégica normativa. 3.9.14. Exigencia de la mejor tecnología disponible. 3.9.15. Participación pública. 3.9.16. Primacía de la persuasión sobre la coacción. 3.9.17. Realidad. 3.9.18. Vecindad. 3.9.19. Igualdad. 3.9.20. Colectivo público universal. 3.9.21. Subsunción de lo público y lo privado. 3.9.22. Transpersonalización de las normas. 3.10 Documentos sustantivos, normas internacionales y locales que se nutren de principios ambientales. 3.11. En las normas marco. 3.12. Los contraprincipios de la sociedad actual. 4. La gestión de la normativa ambiental. 4.1. Panorama normativo. 4.1.1. Cámara de Diputados. 5. Responsabilidad ambiental. 6. Daño ambiental. 7. La implicancia de la superabundancia normativa. 8. Oficinas de solución de controversias administrativas.

1. EL INICIO: ¿SÓLO PARA ABOGADOS?

Sesgando un poco la pretensión genérica del trabajo, hemos querido hacer algunas puntualizaciones estrictamente jurídicas para este capítulo por la obviedad de su título.

Comenzaremos con una ligazón de los sujetos con el ambiente. En un congreso internacional de derecho ambiental organizado por el ICAM¹, escribimos un decálogo

¹ Aula Ambiental del Ilustrísimo Colegio de Abogado de Madrid, España, 2000.

que estimábamos orientador para el actuar de quienes somos abogados, aunque ciertamente podría ser transpolable a otros profesionales, y en consecuencia, puede abrirse este segmento temático como una propuesta de acción y/o trabajo.

Se proponían las siguientes *máximas* a tener en cuenta por un *abogado ambientalista*:

1. Vivenciarás en tu conducta cotidiana una actitud amigable con el ambiente que harás extensiva a tu estudio o área de actividad profesional.

2. Te mantendrás informado, conforme tus posibilidades de acceso, acerca de los temas que inciden en tu entorno, en tu localidad, en tu región, en tu país, en tu continente, en el planeta.

3. Estudiarás las cuestiones que te consulten, abriéndote a la integración del conocimiento, tanto desde la especificidad jurídica como en la interdisciplinariedad.

4. Practicarás la actitud de servicio, atendiendo al menos una vez al año asuntos ambientales colectivos como devolución solidaria a tu comunidad.

5. Ejercerás en tus ámbitos de actuación, en función de tus conocimientos, la defensa de aquellas personas, derechos o recursos que resulten ambientalmente afectados.

6. Asumirás mensualmente una acción de información, petición o reclamo ante las autoridades públicas locales, provinciales, regionales y nacionales que guarden relación con la tutela ambiental en la cual posean competencia.

7. Orientarás a tus defendidos a un real compromiso ambiental, para que asuman conductas en bien del planeta más allá de las realidades jurídicas para las que seas convocado.

8. Promoverás en los ámbitos profesionales, académicos, empresariales, de investigación, extensión y/o comunitarios en los que actúes, programas y acciones vinculados a la problemática ambiental.

9. Ofrecerás asistencia desinteresada a una entidad intermedia y/o comunitaria con objetivos ambientales que tú también compartas, para potenciar sus actividades con el aporte de tu conocimiento.

10. Tomarás contacto con la naturaleza para sentirla, comprenderla y respetarla tal como nos enseñaron nuestros ancestros, renovando así el compromiso en su defensa.

Sentimos que hay un verdadero “debe” permanente de nuestras conductas diarias con la naturaleza, y el cumplir alguna de estas máximas nos permite ir saldando la misma, siendo la propuesta abierta para permitir sustituir lo estrictamente jurídico por otra ciencia, operando con eficacia análoga.

1.1. La formación jurídico-ambiental

Es también importante indicar algunas características de la formación del jurista abogado a lo ambiental.

En el trabajo publicado en la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap–*² decíamos conceptualmente que un primer análisis supone revisar algunos perfiles clásicos:

“[...] A. *El Abogado del foro*

El abogado litigante tradicional no está familiarizado con el derecho ambiental y utiliza las técnicas tradicionales del litigio: el conflicto civil, la denuncia penal o el amparo, sin metodizarlo en función de la lógica y estructura novedosa que supone este segmento del derecho”.

Es este desconocimiento el que ha impedido que hasta el momento existan importantes números de demandas dado lo atractivo que es en términos profesionales el litigar lo ambiental: “[...] de no mediar políticas de reconversión ambiental, vendrá una ‘industria del reclamo judicial ambiental’”.

“[...] B. *El Legislador*

Muchos legisladores y asesores son abogados, pero sus aportes no lucen en cuanto la técnica legislativa determinante de normas, creyendo que la profusión de normas y las del tipo prohibitivo pueden resultar soluciones rápidas y efectivas, o bien consagrando las mismas sin los estudios cuanti y cualitativos del impacto que ellas pueden tener sobre la realidad que tendrán que regular”³.

C. *Los Funcionarios del Ejecutivo*

Se repite la presencia de abogados en numerosas funciones ejecutivas relevantes, y los ejecutivos producen “normativa” administrativa: actos (singular) o reglamentos (general).

“[...] Vemos una falta de sistemática, o normas que no se adecuan correctamente unas con otras, modificaciones parciales sin textos ordenados, o la clásica solución de agregar que ‘*se deroga lo que se oponga al presente...*’, por la simple falta de una visión del plexo normativo vigente que suma a la confusión y a la incertidumbre”.

² Biliboni, Homero M., “Lo ambiental como política de Estado. El caso ‘Mendoza’: un hito clave”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap–*: 340:97.

³ Un tratamiento legislativo reciente sobre normativa de Presupuestos Mínimos en materia de Bosques Nativos acredita esta afirmación. Ver Punto 4 del presente capítulo.

D. Los Magistrados

En su gran mayoría, por su nivel generacional, no han tenido enseñanzas ambientales, sino que sólo han absorbido nociones generales de derecho agrario, minería, o de los recursos naturales. Poseen entonces un déficit de tipo formativo, a lo que se suma que las competencias jurisdiccionales van produciendo una rutina temática que los aleja aún más de estas cuestiones. Así las causas ambientales son un verdadero problema para la magistratura.

E. El Investigador

“[...] La investigación en derecho se manifiesta en forma distinta a otras ciencias, especialmente con relación a las ciencias duras. Empero, hay una fuerte tendencia de tipo inercial⁴ a repetir el esquema de trabajar sobre estos ejes:

- la anotación de fallos desde la juridicidad misma;
- la descripción de la ley marcando el deber ser fuera de todo anclaje concreto;
- doctrinariamente abundando en situaciones comparativas o deseables [...] que no permiten avanzar, dado que son desarrollos de tipo “circular, cuando en realidad dada la novedad que importa el derecho ambiental es necesario construir creativamente nuevos esquemas, nuevos análisis, y transitar los caminos teóricos que deben ser concluidos rápidamente”.⁵

Pero también hay que decir que cuando la ciencia jurídica se presenta como ajena, objetiva, y marcadamente iuspositivista no podemos menos que preocuparnos por los contenidos ideológicos implícitos⁶ que anidan en los posicionamientos que se asuman en lo ambiental, debiendo introducir por la hermenéutica, la valoración, la axiología y el análisis contextual.

Finalmente, digamos que en cualesquiera de las tipologías habituales existe una falta de experiencia en la tarea interdisciplinaria entre las ramas jurídicas y mucho más en la conexión con otras ciencias.

⁴ Lo que no supone una línea excluyente, sino tal vez mayoritaria.

⁵ Como vienen haciendo Pigretti, Lorenzetti, Cafferata, Walsh, Peretti, Maiztegui, entre otros.

⁶ No hay que subestimar la forma en que la ciencia jurídica permite consolidar la situación ideológica del momento; tales las múltiples posibilidades que la abogacía brinda, las más de las veces con aparente ajenez a tal cuestión estructural que se consolida. Esto se materializa subrepticamente bajo la invocación de normas superiores, o principios materializados “sabiamente” en las decisiones adoptadas, o en profundas notas doctrinarias, o en glosas a fallos en donde no se analiza el impacto del fallo, sino el fallo mismo con abstracción de su incidencia más allá del reducido campo de lo científico-jurídico.

No olvidemos que el abogado es uno de los prototipos de las profesiones liberales y de trabajo unipersonal. Ello conspira decididamente para la mejor comprensión de lo ambiental que es necesariamente abierta e integrada.

2. LAS ETAPAS HISTÓRICAS DEL DERECHO AMBIENTAL

Tomaremos aquí lo indicado por Rossana Silva Repetto⁷, incorporando algunos aportes menores propios en el desarrollo.

Existe desde finales del siglo XIX –como normativa, no como reflexión sistemática–, si bien su desarrollo se da en el siglo XX.

Su evolución se da en cuatro etapas:

Primera etapa (desde la aparición de acuerdos bilaterales hasta 1945):

- Acuerdos internacionales relativos a la protección y navegación de ríos y océanos o a recursos específicos;
- alcance bilateral o regional restringido.

Segunda etapa (1945-1972):

- Instrumentos regionales y multilaterales referidos a fuentes particulares de contaminación y a la conservación de algunos recursos naturales.

Tercera etapa (1972-1992):

- Inicia con la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano y Primera Gran Conferencia Internacional dedicada a problemas ambientales;
- el ecodesarrollo se configura como uno de sus ejes centrales;
- se crea el PNUMA con la finalidad de fomentar y apoyar la cooperación en materia ambiental, propiciando la calidad de vida de las generaciones presentes sin comprometer la de las generaciones futuras;
- el PNUMA intenta dar una respuesta coordinada a los problemas ambientales;
- AMAs⁸ regionales y mundiales⁹;

⁷ Silva Repetto, Rossana, PNUMA, “Desarrollo y desafíos del Derecho Ambiental”, tomado de sus exposiciones en Argentina, 2004-2006.

⁸ Los AMAs son actualmente más de doscientos, a los que hay que agregar los acuerdos regionales y bilaterales. Muchos acuerdos internacionales cuyo objetivo principal no es ambiental incluyen disposiciones ambientales o tienen efectos sobre el ambiente.

⁹ Ver Apéndice Documental Ficha N° 12, Estocolmo 1972.

- restricción del comercio de ciertas especies de vida silvestre, de desechos peligrosos, etcétera;
- Programa de Mares Regionales,
- derecho ambiental internacional.

Plan de Acción para el Medio Humano

Son ciento nueve recomendaciones específicas en tres categorías:

- a) evaluación ambiental (mecanismos de evaluación y revisión, monitoreo e intercambio de información, investigación, etcétera);
- b) gestión ambiental (planificación, establecimiento de objetivos, cooperación y acuerdos internacionales); y
- c) medidas de apoyo (en educación, información pública, cooperación técnica y financiamiento).

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano

Veintiséis principios¹⁰ no vinculantes que tuvieron un impacto significativo tanto en su efecto sensibilizador y de toma de conciencia, así como un efecto propiciador de modificaciones en lo institucional:

- derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute a condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que permita llevar una vida digna;
- preservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- necesidad de confiar a instituciones nacionales la planificación, gestión y control de la utilización de los recursos naturales;
- necesidad de educación ambiental;
- las medidas ambientales de los Estados no deben menoscabar el crecimiento de los países en desarrollo u obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida;
- derecho soberano de los Estados para explotar sus recursos naturales, con la obligación de asegurar que las actividades bajo su control o jurisdicción no perjudiquen a otros Estados o zonas fuera de la jurisdicción nacional.

¹⁰ *Ibidem.*

Cuarta etapa (1992-...)

Inicia con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro Brasil (1992).

Si bien no fue una reunión científica sobre ecología, fue una reunión política con fuerte contenido económico, que dejó huellas profundas en el derecho ambiental:

- énfasis en la “sostenibilidad” con “desarrollo”;
- incorporación gradual de la variable ambiental en el derecho y políticas ambientales;
- AMAs.

Generó estos resultados:

- I. Instrumentos jurídicamente vinculantes (Biodiversidad, Cambio Climático).
- II. Instrumentos sin fuerza vinculante (“*soft law*”).
 - a) *Principios sobre Bosques*: principios para un consenso mundial sobre la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosque.
 - b) *Programa de Agenda 21*¹¹: amplio programa de acción para ser ejecutado a los niveles mundial, regional, nacional y local por las organizaciones del sistema de la ONU, los gobiernos y los grupos principales, en cada una de las áreas en las cuales los seres humanos generan un impacto sobre el medio ambiente.

Contiene algunas estimaciones de costos y procura asignar responsabilidades. Establece el acuerdo alcanzado con relación a uno de los compromisos para financiar su ejecución: el que los países industrializados destinen a la ayuda oficial para el desarrollo el 0.7% de su PIB.

c) *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*¹²: reafirma la Declaración de Estocolmo y proclama veintisiete principios. Tiene un marcado tono antropocéntrico, principio de equidad intergeneracional, participación de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas y locales.

- Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- Deber de los Estados de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente y de cooperar en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

Es interesante tomar conocimiento de que el PNUMA tiene como una de las funciones centrales el desarrollo de normas, regulaciones, estándares y procedimientos.

¹¹ Ver Apéndice Documental Río 92, Ficha N° 3.

¹² Ver Apéndice Documental Río 92, Ficha N° 4.

tos entre los gobiernos, lo cual nos consta por los eventos que dicho organismo apoyó y apoya en nuestro país. Así, el mismo plantea, alineado con Río: “Continuar el desarrollo del derecho ambiental internacional, en particular de convenios y directrices, la promoción de su implementación, y las funciones de coordinación, emergentes del número creciente de acuerdos jurídicos internacionales”, como en la Declaración de Nairobi de 1997, la que otorgara diversos mandatos tales como:

“- fomentar el desarrollo del régimen jurídico ambiental internacional con miras al desarrollo sostenible;

- promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas, controlar y fomentar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y los principios ambientales y alentar la cooperación para hacer frente a los nuevos problemas ambientales”.

Para lo cual cabe:

“[...] - Implementación de los instrumentos jurídicos existentes (interacción sinérgica, función de coordinación);

- desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos: vinculantes (acuerdos, tratados, convenios); no vinculantes (lineamientos, directrices, guías)”.

Determina la autora nombrada que, a su criterio, las conclusiones para esta cuarta etapa en gestión resultan las siguientes:

- “[...] Las leyes marco han ido asumiendo una naturaleza cada vez más compleja, tanto por la diversidad de temas que se han ido agregando como por la complejidad misma de las situaciones que regulan.

- Se ha consolidado la tendencia de ir más allá de la regulación del ambiente en su conjunto [...]. La tendencia se manifiesta hacia la regulación de los recursos naturales y temas conexos para alcanzar un tratamiento jurídico integral del manejo sostenible de los ecosistemas y una gestión ambiental también integrada.

- Se adoptan nuevos cuerpos jurídicos orientados a asegurar el cumplimiento (leyes penales ambientales).

- Se emiten normas técnicas y parámetros ambientales.

- La legislación toma y desarrolla los principios de Río.

- Creación de mecanismos de participación, acceso a la información y a la justicia en materia ambiental.

- Instrumentos económicos a la par de aquéllos de comando y control.

- Estrategias ambientales más integradas con los procesos de desarrollo.

- Se adoptan en un lapso menor una gran cantidad de leyes generales de medio ambiente con las características anteriores.

- Derecho internacional tiene mayor impacto, AMAs, adopción de legislación específica para su aplicación”.

Es decir que la advertencia sobre el rol concreto del derecho ambiental se adelantó desde hace muchos años, marcando sus desafíos, que ciertamente debemos tomar en cuenta, y que además se ordenan con gran parte de las reflexiones expresadas en este libro.

“[...] - No limitarse a un rol de protección, que lo orienta hacia la restricción y la prohibición (instrumentos económicos, servicios ambientales) [ver Capítulo..I.IX,X.].

- Habiendo sido cubiertas todas las áreas temáticas, el enfoque actual debe tener por objetivo fortalecer las instituciones ambientales, generar mecanismos participativos de gestión, obtener fuentes alternativas de recursos financieros, establecer mecanismos de acceso a la justicia ambiental [ver Capítulos V, IX].

- Orientarse hacia el desarrollo sostenible, permitiendo que la protección ambiental se vincule estrechamente con el crecimiento económico y la equidad social y cultural, lo cual permitirá una elevación de los niveles de calidad de vida [ver Capítulos IX y X].

- Apoyar e instrumentalizar las políticas del desarrollo sostenible (ambiental –orientada a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y protección del ambiente–; de capital –relativa a la política económica–; social –relativa al capital humano–; de desarrollo de ciencia y tecnología –que permita la utilización adecuada de los recursos y potencialidades–) [ver Capítulos IX, X].

- Generar mayor confianza en su cumplimiento, aplicación y efectividad (reversión de las tendencias inerciales de destrucción del capital natural) [ver Capítulos VII, IX, X]”.

Es decir que, tal como tratamos de acreditar en este trabajo, el derecho, sin políticas activas concurrentes y variadas, sólo aporta una parte de las soluciones, pero nunca puede ser *la* solución (ver Capítulo X).

3. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Hemos citado anteriormente sus artículos claves, pero correspondería el análisis adicional de su valioso texto base.

3.1. Implicancias del texto del Artículo 41

Desagregaremos una secuencialidad de sus contenidos normativos conforme a una libre interpretación y a la lectura de los debates de la Convención Constituyente.

A. *Objetivos, valores, principios*

Artículo 41:

Todos los habitantes gozan del derecho a un *ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano* y para que las *actividades productivas* satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las *generaciones futuras*; y tienen el deber de *preservarlo*. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de *recomponer*, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Objetivos, valores, principios

Ellos son:

- “*ambiente sano*”, que a su vez importa:
 - calidad de vida;
 - salud;
 - infraestructura que haga posible las primeras (agua, hospitales, eliminación de sectores con pasivos ambientales, etcétera).
- “*equilibrado*”, que a su vez importa:
 - relación hombre-entorno armoniosa y permanente.
- “*apto para el desarrollo*”, que a su vez importa:
 - desarrollo sustentable o sostenible.
- “*para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes*”, que a su vez importa:
 - consumo moderado y orientado;
 - incorporación del paradigma ambiental a las cuestiones agropecuarias e industriales masivamente.
- “*sin comprometer las de generaciones futuras*”, que a su vez importa:
 - proyección generacional solidaria;
 - restricciones presentes con vistas al futuro;
 - posibles compensaciones temporales por restricciones o la incorporación de la noción de servicios ambientales.
- “*preservación*”, que a su vez importa:
 - precaución, prevención, cuidado, mantenimiento, corrección en las fuentes, inversiones.
- “*recomponer*”, que a su vez importa:
 - como respuesta a contaminar, pagar una nueva situación, que supone retroaer las cosas a estados anteriores.
 - requiere de programas e inversiones y cese de conductas negativas.

B. Deberes legales

Es interesante analizar los deberes legales desde los cometidos públicos y los cargos en las áreas nacionales, provinciales y municipales, por cuanto este artículo no está unidireccionado a las agencias ambientales, sino al conjunto del aparato público que constituye el Estado de Derecho.

<p>Artículo 41:</p> <p>Todos los habitantes <i>gozan del derecho</i> a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.</p> <p>Las autoridades proveerán a la <i>protección de este derecho</i>, a la <i>utilización racional</i> de los recursos naturales, a la <i>preservación del patrimonio natural y cultural</i> y de la <i>diversidad biológica</i>, y a la información y educación ambientales.</p> <p>Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, <i>las necesarias para complementarias, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales</i>.</p> <p>Se <i>prohíbe el ingreso</i> al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.</p>	<p>(Positivos o negativos) De gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> - “<i>garantía</i>”, que a su vez importa: - gozar del derecho o posibilidad de ejercerlo; - mejorar las condiciones de inclusión para poder gozar y ejercer derechos. - “<i>protección de este derecho</i>”, que a su vez importa: - utilización de las técnicas del Estado de Derecho (policía, justicia, normas, programas, incentivos, subsidios, fomento, etcétera). - “<i>utilización racional</i>”, que a su vez importa: - conocimientos, establecimiento de prioridades en nuevas formas de utilización; - control de los actuales nivel de utilización de las energías y de los recursos en general; - planificación; - incorporación de buenas prácticas como concepto y conducta generalizada; - premios por comportamientos. - “<i>preservaciones patrimoniales</i>”, que a su vez importa: - conocimiento, inventario y control; - diligencia; - inversiones para su mantenimiento. - “<i>diversidad biológica</i>”, que a su vez importa: - información, conocimiento; - generación de mapa e inventario de ecosistemas y de la biodiversidad contenida en ella;
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - políticas activas y rápidas de protección; - defensa de la potencialidad genética de la misma. - “<i>información</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - generación de información ambiental adecuada; - acceso, difusión, participación; - sistemas de retroalimentación informativa. - “<i>educación</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - la incorporación de contenidos ambientales en contexto; - la formal e informal; - los hábitos culturales; - las modificaciones en contenidos; - la difusión de experiencias exitosas. - “<i>prohíbe el ingreso</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - control; - sanciones. - “<i>Coordinación Interjurisdiccional</i>” (de las Autoridades), que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - modificación de prácticas compartimentadas de gestión pública, no sólo en el propio nivel sino en relación a estructuras de diferentes jurisdicciones; - agrupamientos territoriales; - manejo de ecosistemas conforme su situación territorial adaptando las estructuras al mismo; - suscripción de convenios y acuerdos; - generación de fondos operativos para obtener resultados; - mecanismos sancionatorios o coercitivos para garantizar cumplimientos¹³. - <i>Planificación, posibilidad y capacidad de respuestas, logística instalada permanente</i>, que a su vez importa la existencia de un área fortalecida capaz de materializar sus programas, con los mínimos recursos necesarios.
--	--

¹³ El caso conocido como “Matanza-Riachuelo” es hoy un claro ejemplo de esta coordinación necesaria.

C. Con relación a los ciudadanos

<p>Artículo 41:</p> <p>Todos los habitantes <i>gozan del derecho</i> a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las <i>actividades productivas</i> satisfagan las <i>necesidades presentes</i> sin comprometer las de las <i>generaciones futuras</i>; y tienen el deber de <i>preservarlo</i>. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de <i>recomponer</i>, según lo establezca la ley.</p> <p>Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.</p> <p>Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.</p> <p>Se <i>prohíbe</i> el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “<i>gozan del derecho</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - posibilidad de disfrute; - posibilidad de exigencia; - establecimiento de mecanismos administrativos ágiles para satisfacer esta demanda de derechos. - “<i>actividades productivas</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - límites autoimpuestos; - optimizaciones conforme oportunidades vinculado a la producción limpia; - evaluaciones de impacto singular o evaluaciones ambientales estratégicas. - “<i>necesidades presentes</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - políticas empresariales amigables al medio y en función de la optimización o reinversión en los insumos naturales utilizados. - “<i>generaciones futuras</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - uso de la mejor tecnología disponible; - procesos de calidad permanente; - consumos orientados a insumos/ productos amigables con el medio. - “<i>deber de preservarlo</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - acciones positivas; - ejercicio de la responsabilidad social empresarial. - “<i>recomponer</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - compromisos patrimoniales; - afectaciones de fondos en fideicomisos para ello. - “<i>prohíbe</i>”, que a su vez importa: <ul style="list-style-type: none"> - cumplimiento; - denuncia de infractores para la sana competitividad ambiental.
---	---

D. Implicancias generales

En términos de ecuación para el conjunto de los actores sociales, este texto supone las siguientes cuestiones:

- participación permanente;
- simultaneidad en las acciones entre los actores;
- relativización permanente de los conceptos de lo Público y lo Privado;
- transversalidad en el análisis y en las acciones;
- pleno ejercicio de la responsabilidad ciudadana y social empresaria;
- urgencias en las acciones a emprender;
- utilización de las perspectivas propias de lo ambiental con sentido integrado;
- multiplicidad y multidimensionalidad¹⁴ : planeta; región; país; provincia; municipio; casco urbano; barrio; familia.

3.2. Aspectos pendientes

Ciertamente esta nueva realidad que describimos torna necesario completar el diseño *político-estratégico-jurídico* de la normativa ambiental, lo cual está predefinido por la normativa constitucional.

Es así que un índice tentativo resultaría al menos el siguiente:

- *Normativa sobre reconversión ambiental de la producción* (efecto interno de Gualeguaychú emparentado con la noción de deuda interna; ver Capítulos IX y X).
- *Responsabilidad por daños ambientales* (lo cual supone la redefinición de los alcances de la teoría de la responsabilidad y daño ambiental y un sistema de guías o parámetros para cuantificar el mismo)¹⁵.
- *Normativa sobre seguros ambientales.*
- *Completamiento del dictado de Presupuestos mínimos* (ordenamiento del territorio, áreas protegidas, bosques, fauna, desertificación, cuencas a nivel nacional, etcétera)¹⁶.

¹⁴ La multidimensionalidad en lo ambiental se visualiza en el ejemplo de aquel que arroja una piedra en un lago absolutamente calmo. Dicha piedra, en su impacto con el agua, irá generando ondas concéntricas cada vez mayores, las cuales aun en un nivel imperceptible por lo inercial llegarán muy lejos, tal vez a la otra costa. Nuestras conductas se asemejan por acumulación a este ejemplo, sólo que si las conductas son múltiples es como si arrojáramos muchas piedras, y entonces el efecto comenzará a ser fácilmente verificable.

¹⁵ La CSJN aludió en el caso “Mendoza” al tema de los seguros, los cuales en la práctica no existen.

¹⁶ Hacia mediados de año existía un importante cúmulo de proyectos normativos en el Congreso Nacional. Ver Punto 4.1 del presente capítulo.

- *Nuevas tipificaciones de ilícitos ambientales* (contravencionales y penales).
- *Mecanismos institucionales de coordinación y financiamiento interjurisdiccional* (Nación-Provincia-Regiones y Municipios)
- *Homogeneidad dentro del Mercosur* (ver Capítulo IV).
- *Adecuaciones por supranacionalidad o por vigencia de tratados internacionales.*
- *Fideicomisos y Servidumbres Ambientales.*
- *Deberes legales preexistentes*¹⁷.
- Fondo de la Ley de Fomento a la Conservación de Suelos N° 22.428.
- Integración del Fondo de Compensación Ambiental –Artículo 34, Ley N° 25.675–

Es decir que resulta este corto artículo constitucional un manual completo para orientar la gestión ambiental.

3.3. Otros textos constitucionales significativos

Por simple autosuficiencia en el discurso, volvamos sobre ellos.

Artículo 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, *su régimen municipal, y la educación primaria.* Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 43: Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. *Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.* Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conoci-

¹⁷ Las normas actuales marcan algunas tareas igualmente inconclusas, tales como complemento de normativa sobre presupuestos mínimos, reglamentaciones, guías, etcétera.

miento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periódica. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del Estado de Sitio.

Artículo 86: El Defensor del Pueblo es un *órgano independiente* instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la *defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados* en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene *legitimación procesal*. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Artículo 124: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 75 inciso 22: “Corresponde al Congreso [...]:

Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros

Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, *tienen jerarquía constitucional*, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse *complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos*. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

(En todos los casos, remarcados a nuestro cargo).

3.4. Renovación jurídica

Ciertamente el derecho ambiental ha producido una fuerte conmoción casi-revolucionaria en la dogmática jurídica, por cuanto introduce valores, vivencias, culturas, necesidades, conocimientos, proyecciones, que en suma expresan la vida y la posibilidad de la misma en GAIA, nuestra gran casa.

Señalamos algunas de sus características particulares y fácilmente apreciables¹⁸:

- *Dinámico*: está en permanente expansión a la luz de las pautas constitucionales que determinan la normativa de presupuestos mínimos y sus ampliaciones y/o complementaciones provinciales, amén de extenderse a nuevos temas que la modernidad plantea en punto al sostenimiento del hábitat.

- *Mutante*: cambia permanentemente, dado que ciertos temas o cuestiones de impacto ambiental “envejecen” o, por el contrario, surgen como realidades a ser normadas al amparo de la evolución de la situación propia de la naturaleza o de las actividades antrópicas.

- *Innovador*: sobre la base de su novedad, perfil interdisciplinario y realidades a las cuales ordena, se plantea esencialmente como creativo, rompiendo moldes, sintetizando opuestos, creando categorías, invirtiendo principios de uso común y de valor dogmático en otras áreas del derecho.

- *Integrador*: por las particularidades del ambiente –como objeto amplio a tutelar– está sometido a numerosas reglas de derecho público y privado, amén de la interacción que se genera con otras fuentes y disciplinas del conocimiento no puede operar sino con un carácter contenedor y vinculante con esta compleja trama que lo sostiene y rodea, promoviendo una permanente interacción e “inestabilidad-estable” de sus componentes.

¹⁸ Biliboni Homero M., “Lo ambiental como política de Estado. El caso ‘Mendoza’: un hito clave”, *op. cit.*

Si bien estas peculiaridades no son taxativas, permiten inferir que estamos ante un nuevo actor del mundo jurídico ciertamente conmocionante de estructuras conceptuales y metodológicas adquiridas, sobre las que deberemos operar con sentido crítico y de cambio, si pretendemos aprehender, comprender y operar con ese derecho.

Tal vez quienes mejor han sintetizado esta irrupción han sido Ricardo Lorenzetti¹⁹ e igualmente Néstor Cafferata, ambos en sus múltiples artículos y exposiciones.

“La temática ambiental es un ejemplo del surgimiento de regulaciones jurídicas transversales y decodificantes que van generando su propio micro sistema regulatorio.

La cuestión ambiental es constitucional, pública y privada, abarca el derecho administrativo y el civil, tiene reflejos importantísimos en el derecho económico, en la propiedad, en el derecho penal. Sus principios no apuntan a la adaptación, sino a la modificación, adoptando un carácter reestructurante del sistema”.

[...] Al derecho ambiental lo integran normas de base interdisciplinaria –que exceden el ámbito jurídico–, con rigurosa regulación técnica, de agrupamiento de derecho privado y de derecho público, con primacía de los intereses colectivos, aunque también hay instituciones de derecho ambiental que producen efectos simultáneos en ambos órdenes. Por lo demás, entendemos que el derecho ambiental se inscribe dentro de la órbita de los asuntos sensibles al interés social. En el orden privado, avanza el orden público en numerosas situaciones ambientales. El derecho ambiental exhibe como ningún otro derecho, una interrelación estrecha entre la normativa pública –constitucional, penal, administrativa– y privada –civil, comercial, derecho del consumidor–²⁰.

3.5. La normativa de presupuestos mínimos sancionada a la fecha²¹

La misma resulta al momento la siguiente²²:

- Ley N° 25.612 de Gestión Industrial de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio;

- Ley N° 25.670 de Gestión y Eliminación de PCB;

- Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional;

- Ley N° 25.688 de Régimen de Aguas;

- Ley N° 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental;

- Ley N° 26.168: Cuenca Matanza Riachuelo (si bien no lo es estrictamente por su importancia y efectos lo agrupamos en esta serie).

¹⁹ Lorenzetti, Ricardo L., *Teoría de la Decisión Judicial*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, p. 42.

²⁰ Lorenzetti, Ricardo L., “La protección jurídica del ambiente”, *La Ley*, 1997-E, 1463.

²¹ Ver textos en Apéndice Documental.

²² Enero del 2007.

3.6. Plexo normativo constitucional, civil y penal

Una vez más recurrimos al Dr. Cafferata, quien en diversos trabajos produjo una sistematización del plexo normativo vinculado a la materia ambiental, los cuales sistematizamos incorporando otros contenidos.

Legislación civil. El Código Civil

Artículo 2618: Restricciones y límites al dominio. Inmisiones inmateriales

Las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa para aquéllas. Según las circunstancias del caso, los jueces pueden disponer la indemnización de los daños o la cesación de tales molestias. En la aplicación de esta disposición el juez debe contemporizar las exigencias de la producción y el respeto debido al uso regular de la propiedad; asimismo tendrá en cuenta la prioridad del uso. El juicio tramitará sumariamente.

Artículo 2499: Acción de daño temido

Quien tema que de un edificio o de otra cosa derive un daño a sus bienes puede denunciar ese hecho al juez a fin de que se adopten las oportunas medidas cautelares.

Artículo 1119: Daños a transeúntes por cosas arrojadas a la calle

A los padres de familia, inquilinos de la casa en todo o en parte de ella, en cuanto al daño causado a los que transiten, por cosas arrojadas a la calle o en terreno ajeno, o en terreno propio, o por cosas suspendidas o puestas de un modo peligroso que lleguen a caer; pero no cuando el terreno fuese propio y no se hallase sujeto a servidumbre de tránsito. Cuando dos o más son los que habitan la casa y se ignora la habitación de donde procede, responderán todos del daño causado. Si se supiese cuál fue el que arrojó la cosa, él sólo responderá.

Artículos 2800, 2801, 2802, 2803, 2804: La acción negatoria

La acción negatoria es la que compete a los poseedores de inmuebles contra los que les impidiesen la libertad del ejercicio de los derechos reales, a fin de que esa libertad sea restablecida.

Artículo 2801: La acción negatoria es la que corresponde a los poseedores de inmuebles.

Artículo 2802: Se da contra cualquiera que impida el derecho de poseer de otro, aunque sea dueño del inmueble, arrogándose sobre él alguna servidumbre indebida.

Artículo 2803: La acción debe tener por objeto privar al demandado de todo ulterior ejercicio de un derecho real, y la reparación de los perjuicios que su ejercicio anterior le hubiese causado, y aun obligar al demandado a asegurar su abstención por una fianza.

Artículo 2804: Puede también tener por objeto reducir a sus límites verdaderos el ejercicio de un derecho real.

Artículo 1113: Daño con la cosa o por la cosa

La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado. En los supuestos de daños con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, sólo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o de un tercero por quién no debe responder. Si la cosa hubiese sido usada contra la voluntad expresa o presunta del dueño o guardián, no será responsable.

Complementaria civil en los presupuestos mínimos. Ley N° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios

Artículo 10: La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador.

Artículo 16: Todo generador de residuos industriales, en calidad de dueño de los mismos, es responsable de todo daño producido por éstos, en los términos del Título II de la presente ley.

Artículo 27: Todo transportista deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación.

Artículo 28: Todo transportista de residuos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producido, durante el transporte desde los lugares de generación hasta los lugares autorizados de almacenamiento, tratamiento o disposición final.

Artículo 37: En toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, sus titulares serán responsables, en calidad de guardianes o dueño en el caso que la autoridad competente haya realizado la correspondiente certificación conforme el inciso b) del Artículo 43, de todo daño producido por éstos en razón de la actividad que en ella se desarrolla.

Artículo 38: Las personas físicas y jurídicas titulares o responsables de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, deberán asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación.

De la responsabilidad civil

Artículo 40: Se presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo definido según los alcances del Artículo 2º, es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del Artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley N° 17.711.

Artículo 41: En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, no es oponible a terceros la transmisión del dominio o abandono voluntario de los residuos industriales y de actividades de servicio.

Artículo 42: El dueño o guardián de un residuo no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

Artículo 43: La responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos, no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de éstos, a excepción de:

a) aquellos daños causados por el mayor riesgo que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un manejo o tratamiento inadecuado o defectuoso, realizado en cualquiera de las etapas de la gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicio;

b) Cuando el residuo sea utilizado como insumo de otro proceso productivo, conforme lo determine la reglamentación.

Ley N° 25.675 General del Ambiente

Transcribimos el texto legal dado su riqueza de contenidos en donde su abreviatura haría perder el foco de la totalidad de sus implicancias.

Artículo 3º: La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación; sus disposiciones son de *orden público* y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

Principios de la política ambiental

Artículo 4º: “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:²³

Principio de congruencia [...].

Principio de prevención [...].

Principio precautorio [...].

Principio de equidad intergeneracional [...].

Principio de progresividad [...].

Principio de responsabilidad [...].

Principio de subsidiariedad [...].

Principio de sustentabilidad [...].

Principio de solidaridad [...].

Principio de cooperación [...].

Artículo 5º: Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

Presupuesto mínimo

Artículo 6º: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el Artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Competencia judicial

Artículo 7º: La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

²³ Ver texto en Apéndice Documental Ficha N° 12. Nos limitamos a consignar los mismos por un principio de autosuficiencia.

Daño ambiental

Artículo 27: [...] El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Artículo 28: El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación. Sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

Artículo 29: La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños e produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa.

Artículo 30: Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el Artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado Nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Artículo 31: Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable. En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas, la responsabilidad se hará extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

Artículo 32: La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. En cualquier estado del proceso, aún con carácter de medida preparatoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aún sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas sin petición de parte.

Artículo 33: Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación. La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Del fondo de compensación ambiental

Artículo 34: Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales, asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente. Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado. La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

Legislación civil general. Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos.

Régimen de responsabilidad civil

Artículo 22: Todo generador de residuos peligrosos es responsable, en calidad de dueño de los mismos, de todo daño producido por éstos, en los términos del Capítulo VII de la presente ley.

Artículo 31: Todo transportista de residuos peligrosos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producido en los términos del Capítulo VII de la presente ley.

Artículo 44: En toda planta de tratamiento y/o disposición final, sus titulares serán responsables, en su calidad de guardianes de residuos peligrosos, de todo daño producido por éstos en función de lo prescripto en el Capítulo VII de la presente ley.

Artículo 45: Se presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo peligroso es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del Artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley N° 17.711.

Artículo 46: En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, no es oponible a terceros la transmisión o abandono voluntario del dominio de los residuos peligrosos.

Artículo 47: El dueño o guardián de un residuo peligroso no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero de quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

Artículo 48: La responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos peligrosos no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de éstos, a excepción de aquellos daños causados por la mayor peligrosidad que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un tratamiento defectuoso realizado en la planta de tratamiento o disposición final.

Código de Minería

Ley N° 24.585: Incorporó al código minero las adecuadas herramientas de gestión ambiental para la actividad a través de un “Titulo Complementario”, luego denominado “Condiciones de la Explotación”. Incluye una sección denominada “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”, orientada exclusivamente a las condiciones ambientales a las que debe ajustarse la explotación²⁴.

Artículo 233: Los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente. La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones de la Sección Segunda de este título y a las que oportunamente se establezcan en virtud del Artículo 41 de la Constitución Nacional.

Artículo 243: Las infracciones a lo dispuesto en los artículos anteriores serán penadas:

a. Las de los Artículos 234 y 240, con una multa cuyo monto será quince (15) a ochenta (80) veces el canon anual que devengare la mina.

b. Las del Artículo 235, con una multa cuyo monto será treinta (30) veces el canon anual que devengare la mina, que podrá extenderse hasta trescientas (300) veces según el valor de los minerales extraídos y sin perjuicio de la responsabilidad personal del infractor.

²⁴ Ver Bronzetti Núñez, Gustavo J., “Normativa ambiental para la actividad minera. Introducción al Código de Minería Argentino y su reglamentación en la Provincia de Buenos Aires”, *Rap Buenos Aires*: 10:77.

c. Las de los Artículos 236, 237 y 238, con una multa cuyo monto será ocho (8) a cincuenta (50) veces el canon que devengare la mina.

d. Las del Artículo 239 con una multa cuyo monto será de tres (3) a quince (15) veces el canon que devengare la mina.

e. Las infracciones a los reglamentos de policía minera y de preservación del ambiente, serán penadas con una multa cuyo monto será tres (3) a quince (15) veces el canon que devengare la mina, si no tuvieren otras sanciones previstas en tales reglamentos.

Pero además, esta última ley modificatoria del código, la N° 24.585, ha sido objeto de una normativa general complementaria, aprobada por el Consejo Federal de Minería, celebrado en San Carlos de Bariloche en Agosto de 1996. La misma requiere de la adhesión de las provincias para entrar en vigencia en cada una de las jurisdicciones. Esta normativa general ha venido a establecer conceptos contenidos en la ley ambiental que no estaban claros u habían sido omitidos, fija las formas y presupuestos mínimos que deberán contener la presentación y evaluación de informes de impacto ambiental así como la información básica que deberán contener²⁵, define “daño ambiental”, dispone pautas para la creación de los Registros de Consultores y Laboratorios y el Registro de Infractores, establece los procedimientos para determinar las responsabilidades y, finalmente, determina los niveles guía de calidad de agua, suelo y aire. En definitiva, la normativa de Bariloche opera como una suerte de reglamentación de la ley.

Artículo 248: Las personas comprendidas en las actividades indicadas en el Artículo 249 serán responsables de todo daño ambiental que se produzca por el incumplimiento de lo establecido en la presente sección, ya sea que lo ocasionen en forma directa o por las personas que se encuentran bajo su dependencia o por parte de contratistas o subcontratistas, o que lo causa el riesgo o vicio de la cosa. El titular del derecho minero será solidariamente responsable, en los mismos casos, del daño que ocasionen las personas por él habilitadas para el ejercicio de tal derecho.

En cuanto a la prescripción de la acción de responsabilidad para el caso del Artículo 161, opera a los seis meses desde el día del acontecimiento y la derivada del Artículo 1113 del Código Civil, por aplicación subsidiaria del Artículo 4037, en un año.

Artículo 249: Las actividades comprendidas en la presente sección son:

a. Prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en este Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina.

²⁵ Ello tomando en cuenta y diferenciando las etapas de prospección, exploración y explotación mineras.

b. Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación, fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido lustrado, otros que puedan surgir de nuevas tecnologías y la disposición de residuos cualquiera sea su naturaleza.

Artículo 252: La autoridad de aplicación evaluará el informe de impacto ambiental, y se pronunciará por la aprobación mediante una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva.

Normas de Protección y Conservación Ambiental

Mientras los presupuestos mínimos de protección ambiental no sean establecidos por el legislador nacional, las provincias y los municipios podrán hacerlo a través de los reglamentos. Así, respecto de este capítulo, vemos que la norma de fondo ordena que las reglamentaciones a dictarse respecto del contenido de esta sección, deberán establecer tres cuestiones: a) procedimientos, métodos y estándares requeridos²⁶, categorías de actividades según el grado de riesgo y características del ecosistema en el área de influencia; b) la creación de un Registro de Consultores y Laboratorios a los que deberán recurrir los interesados y las autoridades en busca de asistencia técnica; y c) la creación de un Registro de Infractores.

Entre estos presupuestos mínimos, la norma de fondo ordena que el Informe de Impacto Ambiental deberá incluir una serie de datos mínimos, a saber: ubicación y descripción del área de influencia ambiental, descripción del proyecto, eventuales modificaciones los distintos componentes naturales y socio culturales, medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración del medio alterado, y los métodos utilizados.

Código Penal y legislación penal complementaria

Delitos contra la seguridad pública

Artículo 187: Estragos

Incurrirá según los casos, en las penas señaladas en el artículo precedente, el que causare estrago por medio de sumersión, o varamiento de una nave, derrumbe de un edificio, inundación de una mina o cualquier otro medio poderoso de destrucción.

Delitos contra la propiedad

Artículo 183: Daños

Será reprimido con prisión de quince días a un año el que destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o de cualquier modo dañare una cosa mueble o inmueble o un

²⁶ Esto según las particularidades de los ecosistemas en cada jurisdicción.

animal, total o parcialmente ajeno, siempre que el hecho no constituya otro delito más severamente penado.

Artículo 184: Daños calificados

La pena será de tres meses a cuatro años de prisión, si mediare cualquiera de las circunstancias siguientes: emplear substancias venenosas o corrosivas.

Delitos contra la Salud Pública

Envenenamiento o adulteración de aguas, alimentos o medicinas

Artículo 200: “Será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años el que envenenare o adulterare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez a veinticinco años de reclusión o prisión.

Expendio de medicamentos o mercaderías peligrosas

Artículo 201: Las penas del artículo precedente serán aplicadas al que vendiere, pusiere en venta, entregare o distribuyere medicamentos o mercaderías peligrosas para la salud, disimulando su carácter nocivo.

Propagación de enfermedades

Artículo 202: Será reprimido con reclusión o prisión de tres a quince años el que propagare una enfermedad peligrosa y contagiosa para las personas.

Formas culposas de las figuras precedentes

Artículo 203: Cuando alguno de los hechos previstos en los tres artículos anteriores, fuere cometido por imprudencia o negligencia o impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá multa de \$ 2.500 a \$ 30.000, si no resultare enfermedad o muerte de alguna persona, y prisión de 6 meses a 2 años, si resultare enfermedad o muerte.

Violación de medidas sanitarias

Artículo 205: Será reprimido con prisión de seis meses a dos años el que violare las medidas adoptadas por las autoridades competentes, para impedir la introducción o propagación de una epidemia.

Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos

Artículo 55: Contaminación peligrosa para la salud pública

Será reprimido con las mismas penas establecidas en el Artículo 200 del Código Penal el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare, de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez a veinticinco años de reclusión o prisión.

Artículo 56: Formas culposas

Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos o negligencia, se impondrá prisión de un mes a dos años. Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona, la pena será de seis meses a tres años.

Artículo 57: Aplicación de la pena por responsabilidad penal de una persona jurídica

Cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudiesen existir.

Artículo 58: Competencia jurisdiccional penal

Será competente para conocer de las acciones penales que deriven de la presente ley la justicia federal.

Ley N° 22.421 de Conservación de la fauna

Artículo 24: Será reprimido con prisión de un (1) mes a un (1) año y con inhabilitación especial de hasta tres (3) años el que cazare animales de la fauna silvestre en campo ajeno sin la autorización establecida en al Artículo 16, inciso a).

Artículo 25: Será reprimido con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años el que cazare animales de la fauna silvestre cuya captura o comercialización estén prohibidas o vedadas por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

La pena será de cuatro (4) meses a tres (3) años de prisión con inhabilitación especial de hasta diez (10) años cuando el hecho se cometiere de modo organizado o con el concurso de tres (3) ó más personas o con armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

Artículo 26: Será reprimido con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años el que cazare animales de la fauna silvestre utilizando armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

Artículo 27: Las penas previstas en los artículos anteriores se aplicarán también al que a sabiendas transportare, almacenare, comprare, vendiere, industrializare o de cualquier modo pusiere en el comercio piezas, productos o subproductos provenientes de la caza furtiva o de la depredación.

3.7. La justicia como remedio

Nuestra posición sostiene la convicción de que toda controversia ambiental que culmina en la justicia importa la inexistencia de canales de contención ordenados en el ámbito social y administrativo, lo cual en términos ambientales es siempre más costoso, dado que la solución tarda más en llegar y en algunos casos es impracticable por el costo, la complejidad o lo irreversible de la situación²⁷.

Así como la medicina intenta generar barreras de solución de los problemas de la salud sobre la base de la creciente complejidad y la prevención, esta práctica es aconsejable para lo ambiental pero no se encuentra desarrollada en nuestro país²⁸.

Pero igualmente debemos marcar que esta carencia lleva a que la justicia termine adoptando decisiones (porque no le dejan margen) que importan inmiscuirse en funciones propias del ejecutivo a través de una judicialización de las políticas públicas²⁹.

²⁷ Pensemos en el costo de devolver agua pura a un acuífero contaminado, si la especie motivo de captura desaparece o por su complejidad técnica, como en el caso “Subterráneos de Buenos Aires S.E. c/Propietarios de la Estación de Servicio Shell Estación Lima entre Estados Unidos e Independencia”, en el que, años después de la sentencia, aún ésta no puede ser ejecutada.

²⁸ De hecho, en la gestión pública se estuvo trabajando en una propuesta de Oficina de Solución de Controversias Ambientales, la cual utilizara las técnicas de resolución alternativa de conflictos (mediación, conciliación, facilitación, amigables componedores, asistencias técnicas, derivación, información adecuada, etcétera). Ver SSRNINyRI Expediente N° 1-2002-5351001760/0605, accesible por Ley de Información Pública Ambiental; Informe de Gestión, en lo que concierne a las responsabilidades y compromisos personales en el tema, como rendición de cuentas de lo ya actuado; www.ambiente.gov.ar, en referencia a la página anterior a la vigente.

²⁹ Ponemos varios ejemplos vinculados a la producción, a la preservación del recurso pesquero, a lo sanitario y a la salud para la demostración de nuestra afirmación :

- Cuota Hilton: aproximadamente 28.000 toneladas (asignación de cortes vacunos de algo valor agregado por sobre el valor normal de mercado).

- *Medida de no innovar. JC y C La Plata 20 (SUBPGA s/concurso).*

SIGEN. Su informe del 12-04 indica que el 50% del cupo total fue otorgado judicialmente.

- Pesca. Asignación de permisos de pesca y cuotas de captura.

“Argemer c/ Estado Nacional s/ juicio ordinario”. J. Fed. de Rawson.

3.7.1. *Jurisprudencia relevante*

Practicaremos un arbitrario recorte de un conjunto de fallos históricos integrando un repertorio sistematizado por diferentes fuentes³⁰:

A. Cuadro temático sobre jurisprudencia en materia ambiental

Amparo
<p>“<i>Kattan, Alberto E. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo</i>”. 1ª Instancia Cont. Adm. Federal, (Juzgado Nº 2), firme, 10 de mayo de 1983.</p> <p>“<i>Louzan, Carlos A. c/ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación s/ acción de amparo</i>”. Cámara Federal San Martín, Sala I, 26 de julio de 1993.</p> <p>“<i>Schroeder, Juan c. Estado Nacional (Secretaría de Recursos Naturales) s/ amparo</i>”. Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, Sala III, 8 de septiembre de 1994.</p> <p>“<i>Municipalidad de Vicente López c. Estado Nacional. (M.E.O. y S.P. Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones – Organo de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires) s/ amparo</i>”. Juzgado Federal Nº 1, San Martín, 20 de septiembre de 1994.</p> <p>“<i>Fundación Fauna Marina c. Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo</i>”. Juzgado Federal Nº II de Mar del Plata, Secretaría Civil y Comercial Nº I, 5 de agosto de 1996.</p> <p>“<i>Don Benjamín S.A. c. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad s/ amparo</i>”. C. Federal. Bahía Blanca, Sala II, 24 de febrero de 1999.</p> <p>“<i>Breti, Miguel Angel y otros c. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad s/ amparo</i>”. C.Fed. Bahía Blanca, Sala II, 17 de marzo de 1999.</p> <p>“<i>Sociedad de Fomento de Saldungaray y otros c/ E.N.R.E. s/ Acción de amparo y medida cautelar</i>”. Cámara Federal de Bahía Blanca, Sala II, 18 de noviembre de 1999.</p>

“Argenpesca S.A. c/ Consejo Federal Pesquero s/ amparo”.

- Salud “Viceconte, Mariela C. v. Estado Nacional/ Ministerio de Salud y Acción Social s/amparo Ley Nº 16.986”; Causa: 31777/96 Com.Nac.Cont.Adm.Fral. – Ssala 4, 2 de junio de 1998.

- SENASA. “Frascalli, José E. c/ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 16/11/200412.

³⁰ Eliades, Analía, “Sistemática acumulada de jurisprudencia en materia ambiental (primera parte)”, *Rap Provincia de Buenos Aires*: 10:27 y “Sistemática acumulada de jurisprudencia en materia ambiental (segunda parte)”, *Rap Provincia de Buenos Aires*: 11:17. Bibiloni, Homero M. y Lico, Paula, “Derecho Público del Medio Ambiente”.

<p>Amparo (continuación)</p> <p><i>“Recurso de hecho deducido por la Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’Oi en la causa Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’Oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”</i>. CS, 11 de julio de 2002.</p> <p><i>“Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica ‘18 de Octubre’ c/ Aguas Argentinas SA y otros s/ amparo”</i>. Cámara Federal La Plata, 8 de julio de 2003. Dres. Dugo y Schiffrin.</p> <p><i>“Seiler, María Leticia c. MCBA s/ Amparo”</i>. Cámara Nacional Civil, Sala D, 28 de agosto de 1995.</p> <p><i>“Sociedad de Fomento Cariló contra Municipalidad de Pinamar. Amparo”</i>. SCBA. Causa Ac. 73.996, 29 de mayo de 2002.</p> <p><i>“Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata c. Municipalidad de Tigre y otro s/ amparo”</i>. Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de San Isidro, Sala I, 9 de junio de 1998.</p> <p><i>“Jaime, Eugenio E. y otros c/ Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR) s/ amparo”</i>. C. Garantías Penal Mar del Plata, 24 de mayo de 2000.</p> <p><i>“Moro, Carlos Emilio y otros c. Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo”</i>. STJ, Entre Ríos, Sala I en lo Penal, 23 de junio de 1995.</p> <p><i>“Morales, Víctor H. y otro c/ Provincia de Mendoza”</i>. 1ª Instancia Civil, Comercial y Minas. Mendoza, Juzgado N° 4, firme, 2 de octubre de 1986.</p>
<p>Competencia</p> <p><i>“Wentzel, Jochen E. y otro”</i> Cámara Federal San Martín, 16 de octubre de 1992.</p> <p><i>“Roca, Magdalena c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad”</i>. CS, 16 de mayo de 1995.</p> <p><i>“Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LITSA) c/ Provincia de Corrientes s/ acción declarativa”</i>. CS, 18 de noviembre de 1999. <i>Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación</i>: 322:2862.</p> <p><i>“Sociedad de Fomento de Saldungaray y otros c/ E.N.R.E. s/ Acción de amparo y medida cautelar”</i>. Cámara Federal de Bahía Blanca, Sala II, 18 de noviembre de 1999.</p> <p><i>“Lubricentro Belgrano”</i> CS, 15 de febrero de 2000.</p>

<p>Competencia (continuación)</p> <p>“Desler S.A. c/ Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires s/ medida cautelar autónoma”. CS, 21 de diciembre de 2000.</p> <p>“Municipalidad de Magdalena c/ Shell C.A.P.S.A.; Schiffarhrts; Boston Compañía Argentina de Seguros S.A (cit. en gta.) s/ ordinario”. Cámara Federal de Apelaciones, La Plata, 20 de julio de 2001.</p> <p>“B/T Estrella Pampeana. Bandera Liberiana y B/M Sea Paraná – Bandera Alemana s/ Colisión y posterior derrame de Hidrocarburos Km. 93”. Querellante: Municipalidad de Berisso. Expediente N° 2.244. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 15 de agosto de 2002.</p> <p>“Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica '18 de Octubre' c/ Aguas Argentinas SA y otros s/ amparo”. Cámara Federal La Plata, 8 de julio de 2003.</p> <p>“Municipalidad de La Plata sobre Inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 9.111. Tercero: CEAMSE”. SCBA. Causa I. 1.305, 17 de junio de 1997.</p> <p>“Sociedad de Fomento Cariló contra Municipalidad de Pinamar. Amparo”. SCBA. Causa Ac. 73.996, 29 de mayo de 2002.</p>
<p>Daños y Perjuicios</p> <p>“Saladeristas Podestá y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”. CSJN, 14 de mayo de 1887. Fallos: 31:273.</p> <p>“Incidente promovido por querrela, s/ inconstitucionalidad del Decreto N° 2.125/1978 del Poder Ejecutivo Nacional”. Cámara Federal La Plata, Sala II, 5 de diciembre de 1984.</p> <p>“D., D y otros c. Fábrica de Opalinas Hurlingham S.A. s/ daños y perjuicios”. CNCiv., Sala I, 30 de junio de 1994.</p> <p>“Izaguirre, Miguel Alfredo c. Prefectura Naval Argentina – Resolución DPSJ N° 324/1992”. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal, Sala IV, 31 de agosto de 1994.</p> <p>“Mele, Mario Oscar y otro c. Segba S.A. s/ daños y perjuicios varios”. CNCiv. y Com. Fed., Sala 2, 12 de abril de 1994.</p> <p>“Maceroni, Francisco y otros c/ Dirección General de Fabricaciones Militares s/ daños y perjuicios”. C. Fed. La Plata, Sala 1ª, 3 de septiembre de 1996.</p>

<i>Daños y Perjuicios (continuación)</i>
<p><i>“Meza, José Luis y Correa de Meza, Ramona c. CEAMSE s/ daños y perjuicios”.</i> Cámara Federal de San Martín, Sala II, 16 de diciembre de 1997.</p> <p><i>“Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA.; Schiffarhrts; Boston Compañía Argentina de Seguros S.A (cit. en gta.) s/ ordinario”.</i> Cámara Federal de Apelaciones, La Plata, 20 de julio de 2001.</p> <p><i>“Pinini de Pérez, María del Carmen c. Copetro S.A.”</i> Cámara 1º Civil y Comercial La Plata, Sala II, 27 de abril 27 1993.</p> <p><i>“Kattan, Alberto E. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo”.</i> 1ª Instancia Cont. Adm. Federal, (Juzgado Nº 2), firme, 10 de mayo de 1983.</p> <p><i>“Incidente promovido por querrela, s/ inconstitucionalidad del Decreto Nº 2.125/1978 del Poder Ejecutivo Nacional”.</i> Cámara Federal La Plata, Sala II, 5 de diciembre de 1984.</p> <p><i>“Louzan, Carlos A. c/ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación s/ acción de amparo”.</i> Cámara Federal San Martín, Sala I, 26 de julio 26 1993.</p>
<i>Legitimación activa</i>
<p><i>“Schroeder, Juan c. Estado Nacional (Secretaría de Recursos Naturales) s/ amparo”.</i> Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, Sala III, 8 de septiembre de 1994.</p> <p><i>“Fundación Fauna Marina c. Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo”.</i> Juzgado Federal Nº II de Mar del Plata, Secretaría Civil y Comercial Nº I, 5 de agosto de 1996.</p> <p><i>“Don Benjamín S.A. c. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad s/ amparo”.</i> C. Federal, Bahía Blanca, Sala II, 24 de febrero de 1999.</p> <p><i>“Breti, Miguel Angel y otros c. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad s/ amparo”.</i> C. Federal, Bahía Blanca, Sala II, 17 de marzo de 1999.</p> <p><i>“Sociedad de Fomento de Saldungaray y otros c/ ENRE s/ Acción de amparo y medida cautelar”.</i> Cámara Federal de Bahía Blanca, Sala II, 18 de noviembre de 1999.</p> <p><i>“Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica '18 de Octubre' c/ Aguas Argentinas S.A. y otros s/ amparo”.</i> Cámara Federal, La Plata, 8 de julio de 2003.</p> <p><i>“Miquelarena, Jorge Luis –en su carácter de Fiscal de Estado de la Provincia del Chubut s/ medida cautelar autónoma”</i> (Expediente Nº 45.999, folio 109, año 2004). Rawson, Chubut, 13 de enero de 2004.</p>

<p><i>Legitimación activa (continuación)</i></p> <p>“Seiler, María Leticia c. MCBA s/ Amparo”. Cámara Nacional Civil, Sala D, 28 de agosto de 1995.</p> <p>“Sociedad de Fomento Cariló contra Municipalidad de Pinamar. Amparo”. SCBA. Causa Ac. 73.996, 29 de mayo de 2002.</p> <p>“Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata c. Municipalidad de Tigre y otro s/ amparo”. Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de San Isidro, Sala I, 9 de junio de 1998.</p> <p>“Jaime, Eugenio E. y otros c/ Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR) s/ amparo”. C. Garantías Penal Mar del Plata, 24 de mayo de 2000.</p> <p>“Moro, Carlos Emilio y otros c. Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo”. STJ, Entre Ríos, Sala I en lo Penal, 23 de junio de 1995.</p> <p>“Morales, Víctor H. y otro c/ Provincia de Mendoza”. 1ª Instancia Civil, Comercial y Minas. Mendoza, Juzgado N° 4, firme, 2 de octubre de 1986.</p>
<p><i>Medidas cautelares</i></p> <p>“Breti, Miguel Angel y otros c. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad s/ amparo”. C. Federal, Bahía Blanca, Sala II, 17 de marzo de 1999.</p> <p>“Sociedad de Fomento de Saldungaray y otros c/ ENRE s/ Acción de amparo y medida cautelar”. C. Federal, Bahía Blanca, Sala II, 18 de noviembre de 1999.</p> <p>“Desler S.A. c/ Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires s/ medida cautelar autónoma”. CS, 21 de diciembre de 2000.</p> <p>“Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. s/ ordinario”. Cámara Federal La Plata, Sala II, 8 de septiembre de 2003.</p> <p>“Miquelarena, Jorge Luis –en su carácter de Fiscal de Estado de la Provincia del Chubut– s/ medida cautelar autónoma”. (Expediente N° 45.999 folio 109 - año 2004). Rawson, Chubut, 13 de enero de 2004.</p> <p>“Eco-System c. Subsecretaría de Política Ambiental y otros”. Juzg. Contenc. Administ. N° 1, La Plata, 7 de abril de 2004.</p>
<p><i>Residuos Peligrosos</i></p> <p>“Wentzel, Jochen E. y otro”. Cámara Federal San Martín, 16 de octubre de 1992.</p> <p>“Izaguirre, Miguel Alfredo c. Prefectura Naval Argentina – Resolución DPSJ N° 324/1992”. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal, Sala IV, 31 de agosto 31 de 1994.</p>

<p><i>Residuos Peligrosos (continuación)</i></p> <p>“D., D y otros c. Fábrica de Opalinas Hurlingham S.A. s/ daños y perjuicios”.</p> <p>CNCiv., Sala I, 30 de junio de 1994.</p> <p>“Refinor, S.A. Varela Jorge Osvaldo s/ infracción a la Ley N° 24.051”.</p> <p>Cámara Federal Salta, 18 de febrero de 1999.</p> <p>“Ayala, Norma y otros”.</p> <p>Tribunal Oral Criminal Federal, Mendoza, N° 2, 30 de septiembre de 1999.</p> <p>“Lubricentro Belgrano”.</p> <p>CS, 15 de febrero de 2000, <i>La Ley</i>, T. 2000-C, p. 236.</p> <p>“B/T Estrella Pampeana. Bandera Liberiana y B/M Sea Paraná – Bandera Alemana s/ Colisión y posterior derrame de Hidrocarburos Km. 93”.</p> <p>Querellante: Municipalidad de Berisso.</p> <p>Expediente N° 2.244. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 15 de agosto de 2002.</p> <p>“Miquelarena, Jorge Luis –en su carácter de Fiscal de Estado de la Provincia del Chubut s/ medida cautelar autónoma”.</p> <p>(Expediente N° 45.999, folio 109 - año 2004). Rawson, Chubut, 13 de enero de 2004.</p> <p>“Celulosa Argentina S.A. c/ Municipalidad de Quilmes s/acción meramente declarativa”.</p> <p>Cámara Segunda Civil y Comercial La Plata, Sala I, 11 de agosto de 1977.</p>
<p><i>Responsabilidad penal</i></p> <p>“Refinor, S.A. Varela Jorge Osvaldo s/ infracción a la Ley N° 24.051”.</p> <p>Cámara Federal Salta, 18 de febrero de 1999.</p> <p>“Ayala, Norma y otros”.</p> <p>Tribunal Oral Criminal Federal, Mendoza, N° 2, 30 de septiembre de 1999.</p> <p>“Lubricentro Belgrano”.</p> <p>CS, febrero 15 de 2000. <i>La Ley</i>, T. 2000-C, p. 236.</p> <p>“B/T Estrella Pampeana. Bandera Liberiana y B/M Sea Paraná – Bandera Alemana s/ Colisión y posterior derrame de Hidrocarburos Km. 93”.</p> <p>Querellante: Municipalidad de Berisso.</p> <p>Expediente N° 2244. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. 15 de agosto de 2002.</p>
<p><i>Tratamiento de Residuos Patogénicos</i></p> <p>“Eco-System c. Subsecretaría de Política Ambiental y otros”.</p> <p>Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 – La Plata. 7 de abril 2004.</p>
<p><i>Clausura de Establecimientos</i></p> <p>“Eco-System c. Subsecretaría de Política Ambiental y otros”.</p> <p>Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 – La Plata. 7 de abril 2004.</p>

B. Índice cronológico y referencia de voces

• **1887**

1. “Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y otros c/ Provincia de Buenos Aires”.

Salud pública. Restricciones y límites al dominio. Derecho de propiedad. Contaminación por residuos industriales.

• **1983**

2. “Kattan, Alberto E. c. Gobierno Nacional – Poder Ejecutivo”.

Derechos subjetivos. Protección del medio ambiente. Fauna marina. Amparo.

• **1997**

3. “Asociación de Trabajadores del Estado c/ Armada Argentina”.

Amparo colectivo. Legitimación activa de las asociaciones.

4. “Irulegui, Rubén c/ Pernas, Federico”.

Contaminación sonora. Restricciones y límites al dominio.

5. “Dalbon, Gregorio J. C. Municipalidad de Buenos Aires”.

Amparo. Efectos de la cosa juzgada. Declaración de inconstitucionalidad.

6. “Quintan S.A. c/ Mujica, José M s/ cumplimiento Artículo 2628/9 CC”.

Restricciones y límites al dominio. Protección del ambiente y del patrimonio natural. Conservación del equilibrio ecológico.

7. “Malceñido, Emilio c/ Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes”.

Contaminación por efluentes cloacales. Daño ecológico y ambiental. Restricciones y límites al dominio.

8. “Meza, José Luis y Correa de Meza, Ramona c. CEAMSE s/ daños y perjuicios”.

Responsabilidad por el riesgo de la cosa. Deber de garantía.

9. “Vargas, Pabla c/ Club Náutico Hacoaj s/ Daños y perjuicios”.

Responsabilidad del Estado por omisión. Deber de vigilancia. Seguridad pública.

• **1998**

10. “Piaggi, Ana Isabel c/ Embajada de la República Islámica de Irán”.

Contaminación sonora.

11. “Almada, Hugo c. Copetro S.A. y otro; Irazu, Margarita c. Copetro S.A. y otro; Klaus, Juan c. Copetro S.A. y otro”.

Contaminación del medio ambiente. Principio precautorio. Principio de congruencia. Acción de cese. Competencia. Presupuestos mínimos de protección ambiental. Derechos de incidencia colectiva. Daño ambiental.

12. “Viceconte, Mariela C. v. Estado Nacional /Ministerio de Salud y Acción Social s/ amparo ley 16986 /Causa N° 31777/96”.

Acción de amparo. Legitimación activa. Derechos sociales. Derecho a la salud. Derecho a la vida.

13. “Fundación Pro- Tigre c/ Municipalidad de Tigre”.

Amparo. Contaminación de napas freáticas. Contaminación por hidrocarburos. Participación ciudadana. Intereses colectivos. Legitimación activa. Poder de policía. Publicidad.

14. “Ronco, Fabián”.

Amparo colectivo. Intereses difusos. Protección del medio ambiente. Conservación del equilibrio ecológico.

15. “Costa Luis”.

Procedencia del amparo.

• **1999**

16. “Luis Magnasco Mantequería Modelo S.A. c. Provincia de Buenos Aires”.

Contaminación por efluentes cloacales. Prescripción.

17. “Refinor SA”.

Aplicación del capítulo penal de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051.

18. “Don Benjamín S.A. c/ ENRE s/ amparo”

Acción de amparo. Legitimación activa. Intereses colectivos. Contaminación visual. Principio de congruencia.

19. “Breti, Miguel A. y otros v. Ente Nacional de Regulación de la Electricidad”

Amparo colectivo. Acción de cese. Medida cautelar. Intereses difusos.

20. “Larraburu, Dámaso c/ Azuriz S.A.”.

Acción de amparo. Medida cautelar. Legitimación activa.

21. “Sociedad de Fomento Barrio Félix Camet y otros c/ Obras Sanitarias Sociedad del Estado Mar del Plata”.

Amparo ambiental. Procedencia. Legitimación activa. Competencia. Contaminación visual.

22. “Subterráneos de Buenos Aires S.E. v. Propietario de la estación de servicio *Shell* calle Lima entre Estados Unidos e Independencia”.

Contaminación por hidrocarburos. Daño ambiental.

23. “Pinto, Martha c/ Molinos Balcarce S.A.”.

Acción de cese. Contaminación sonora.

24. “Reyes, Sergio A. c/ Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires”.

Acción de cese. Contaminación por efluentes cloacales. Restricciones y límites al dominio.

• **2000**

25. “Páez de Tezanos Pinto, Julio y otros c/ Edenor SA s/ daños y perjuicios”

Daños y perjuicios. Contaminación sonora.

26. “P., E.D c/ Avemax S.A.”.

Contaminación sonora.

27. “Jaime, Eugenio y otros s/ acción de amparo”.

Acción de amparo. Procedencia. Residuos domiciliarios. Declaración de impacto ambiental.

28. “Asociación Benghalensis y otros c. Ministerio de Salud - Estado Nacional - s. amparo”.

Amparo colectivo. Legitimación activa. Responsabilidad del Estado. Salud pública.

29. “Garré, Nilda y otros c. Poder Ejecutivo Nacional”.

Acción de amparo. Legitimación activa de los diputados.

• **2001**

30. “Almada, Hugo Néstor c/ Copetro S.A. y otro”.

Daños y perjuicios. Contaminación por residuos industriales. Principio de congruencia. Competencia.

31. “Defensor del Pueblo c/ Provincia de Chubut”.

Amparo ambiental. Legitimación activa. Bosques nativos.

32. “Williams, Eduardo y otros c. Intendencia Municipalidad de San Antonio”.

Acción de amparo. Evaluación de impacto ambiental.

33. “Ramos, Raúl E. c/ Ramallo, Pedro A. y otro”.

Daños y perjuicios. Conservación de los Bosques nativos.

• **2002**

34. “Ancore S.A. c. Municipalidad de Daireaux”.

Daños y perjuicios. Poder de policía. Restricción y límites al dominio.

35. “COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada”.

Contaminación por residuos industriales. Presupuestos mínimos de protección ambiental. Competencia de los municipios. Poder de policía.

36. “Mignone, Emilio F.”.

Acción de amparo. Legitimación activa.

37. “Sociedad de Fomento de Cariló c/ Municipalidad de Pinamar”.

Amparo. Daño ambiental. Principio de prevención. Preservación del paisaje.

38. “B/T Estrella Pampeana – Bandera liberiana y B/M Sea Paraná – Bandera alemana s/ denuncia”.

Aplicación del capítulo penal de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051. Contaminación proveniente de buques.

• **2003**

39. “Municipalidad de Magdalena c/ Shell Compañía de Petróleo S.A., Shiffarts – Gessell – Schaft M.S. Primus and Co.”.

Contaminación por hidrocarburos. Acción de recomposición. Instituto del fuero de atracción.

40. “Municipalidad de Magdalena c/ Shell C.A.P.S.A. y otra”.

Beneficio de litigar sin gastos. Contaminación por hidrocarburos. Daño ambiental.

41. “Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Tucumán y otro”.

Legitimación activa del Defensor del Pueblo. Amparo ambiental. Contaminación por residuos industriales. Contaminación por efluentes cloacales.

42. “Villivar c/ Provincia de Chubut y Minera el Desquite”.

Amparo ambiental. Medida cautelar. Interés colectivo. Legitimación activa. Daño ambiental.

43. “Coordinadora de Usuarios y Contribuyentes c/ Ente Nacional Regulador de Electricidad y otro”.

Medida autosatisfactiva. Campos electromagnéticos. Salud pública. Principio precautorio.

44. “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentina S.A., Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de Quilmes”.

Contaminación de napas freáticas. Evaluación de impacto ambiental. Medida cautelar. Intereses difusos. Obligación de recomponer el ambiente dañado.

45. “Yane, Salvador Alberto s/ denuncia”.

Aplicación del capítulo penal de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051. Intereses difusos. Legitimación activa.

46. “Yane c. Municipalidad de General Alvarado”.

Evaluación de impacto ambiental.

47. “Sr. Agente Fiscal c. Provincia de Santa Cruz”.

Acción de amparo. Legitimación activa.

48. “Sánchez Carrillo, Jorge c. Y.P.F. S.A.”.

Contaminación por hidrocarburos. Daño ambiental.

49. “Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’ Oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”.

Amparo. Evaluación de impacto ambiental. Desmonte.

50. “Municipalidad de Berazategui c. Aguas Argentinas S.A. y Estado Nacional”.

Daño ambiental. Contaminación por efluentes cloacales. Legitimación activa. Poder de policía.

51. “Barragán c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Autopistas Urbanas S.A.”.

Amparo ambiental. Acción de cese. Contaminación sonora.

• **2004**

52. “Dougherty, Cristian y otros contra Municipalidad de La Plata s/ Amparo”.

Acción de amparo. Procedencia. Intereses difusos. Evaluación de impacto ambiental.

53. “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. Y.P.F. S.A. y otros”.

Acción de amparo. Procedencia. Fondo de compensación ambiental. Intereses difusos. Medida cautelar. Intervención del defensor del pueblo como tercero. Competencia. Principio precautorio. Seguros ambientales.

• **2005**

54. “III República de la Boca c. Ciudad de Buenos Aires”.

Amparo. Procedencia. Audiencia pública. Declaración de inconstitucionalidad de oficio. Derechos colectivos. Evaluación de impacto ambiental. Audiencia pública.

55. “B., G., D. c. Merial Argentina S.A.”.

Ambiente y trabajo. Manipulación de material contaminado. Daños y perjuicios. Relación de causalidad.

56. “III República de la Boca c. Ciudad de Buenos Aires”.

Evaluación de impacto ambiental. Declaración de inconstitucionalidad de oficio. Principio de prevención. Derechos colectivos.

• **2006**

57. “Brisa Serrana c/ Emprendimientos Agropecuarios T.G.T. s/ reclamo contra actos de particulares”.

Poder de policía. Retroactividad de las leyes. Declaración de impacto ambiental. Principio precautorio. Principio de prevención.

58.- “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c. Ceamse S.A.”.

Residuos sólidos urbanos. Amparo. Omisión de la Administración pública. Evaluación de impacto ambiental.

59. “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros”.

Daño ambiental. Derechos de incidencia colectiva. Competencia originaria de la Corte.

Intervención del Defensor del Pueblo como tercero. Ampliación del objeto de la demanda.

Legitimación activa de las asociaciones.

60. “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c. Ceamse S.A.”.

Residuos sólidos urbanos. Principio protectorio. Principio de congruencia. Evaluación de impacto ambiental.

61. “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y otros”.

Excepción de defecto legal. Fondo de compensación ambiental. Derechos colectivos. Deber de Recomposición. Responsabilidad. Rol del juez. Principio de prevención. Principio precautorio. Principio de progresividad. Legitimación activa de las asociaciones.

62. “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Competencia originaria de la Corte. Medida cautelar.

3.7.2. “Mendoza y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional”³¹

Este es un fallo emblemático, de allí que merezca algunas adicionalidades, en cuanto sus implicancias a futuro, y porque, centralmente, quien lo pronunció ha sido el máximo organismo jurisdiccional nacional: la Corte Suprema de Justicia Nacional, y en consecuencia, seguiremos parte de un análisis hecho con anterioridad.

3.7.2.1. Contexto

- Regula una cuenca de dos ríos que atraviesan zonas mayoritariamente urbanas.
- 64 km. de largo y 35 km. aproximadamente de ancho.
- La cuenca abarca 2.250 km². aproximadamente.

³¹ Bibiloni, Homero M., “Lo ambiental como política de Estado. El caso ‘Mendoza’: un hito clave”, *op. cit.*

- Afecta a 4.850.000 millones de habitantes: es el 13,5% de la población de la Argentina; más de la mitad carece de cloacas y más de un tercio no posee agua potable.
- Medio millón de personas de la población de la cuenca viven en asentamientos marginales.
- En el curso inferior del Riachuelo hay más de quince asentamientos de diferentes dimensiones.
- Hay cerca de veinticinco organismos de tres jurisdicciones con distintos niveles de autoridad: Gobierno Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipalidades de catorce partidos, Prefectura Naval, Dirección Provincial de Hidráulica, ETOSS, INA, CEAMSE, Autoridad del AGUA (Ex ORAB), Ministerio de Salud de la Provincia, Ministerio de Salud de la Nación, Secretaría de Política Ambiental de la Provincia, y Puertos de Buenos Aires, Autoridades Portuarias, etcétera.
- Obstrucciones: 8.500 toneladas de hierro: sesenta y siete barcos abandonados y diecisiete cascos hundidos.
- Contaminantes químicos: arsénico, cadmio, cromo, mercurio, plomo, cianuro, etcétera.
- Contaminantes orgánicos: Hidrocarburos aromáticos, PBC's, DDT, Coliformes.
- Se han sumado ONG de trayectoria nacional y el Defensor del Pueblo de la Nación a la causa al momento de la Audiencia pública³².

3.7.2.2. *Implicancias*

La Corte solicita a las autoridades públicas la presentación de una propuesta de saneamiento de dicha cuenca. Los operadores públicos deberán presentar un plan con los siguientes atributos:

A. Criterios

- Progresivo.
- Erradicación, mitigación y prevención debidamente detalladas.
- Posibilidades de recomposición.
- Daños irreversibles.

³² Ver aspectos de la audiencia pública habida en: www.ambiente.gov.ar (Presentación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ante la SCJN); www.defensor.gov.ar/informes/informes-sp.htm, posición del Defensor del Pueblo de la Nación.

B. Contenidos

- Cuidado del recurso agua.
- Cuidado de la flora.
- Cuidado de la fauna.
- Cuidado de los suelos colindantes.
- Cuidado de la atmósfera.
- Ecosistemas implicados.

C. Tareas

- Generar las líneas de base con la cual comparar a futuro el Plan de Gestión a presentar.
- Verificar los registros de empresas mencionadas.

D. Integración

Debe suponer la sumatoria en el documento a presentar de todos los actores públicos con:

- Metas internas.
- Metas finales.
- Cronograma temporal que exprese tal síntesis integrativa.

E. Coordinación de competencias

Espejar al sector público en la multijurisdicción actuante con cuatro actores claves en cada uno de ellas respectivamente:

- Obras Públicas, Desarrollo Social, Industria y/o Área PyME, Ambiente y Educación.

3.7.2.3. La metodología

- a) Trabajar sobre la idea de impacto ambiental acumulado.
- b) La necesaria incorporación de la EAE como herramienta³³.

³³ “La EAE es un proceso sistemático para evaluar las consecuencias ambientales de propuestas de iniciativas de políticas, planes o programas para asegurar que ellas se incluyan totalmente y hayan sido tratadas apropiadamente en las fases mas tempranas factibles de la toma de decisiones, al mismo nivel que las consideraciones sociales y económicas”. Tomado de una Taller de Trabajo en Calafate Argentina 2005.

- c) Organización de la Cuenca dentro de un marco de ordenamiento territorial.
- d) Evaluación integral de aspectos no ambientales.
- e) Trabajar sistemas de participación comunitaria e inclusión social de actores, comenzando con los de mayor exclusión. Es decir, de la periferia hacia el centro.
- f) Estudios singulares de impacto y los acumulados³⁴.
- g) Programa de la educación ambiental en contexto.
- h) Profundización necesaria de los contenidos del programa Agenda 21 con sentido de desarrollo local.
- i) Pensar las salidas laborales, y lo relativo a la salud para una enorme cantidad de población asentada en dicha cuenca.
- j) Información pública de la marcha del programa, lo cual supondrá.
 - Plan de Comunicación Integral.
 - Página de Internet.
 - Reuniones Informativas periódicas.
 - Publicaciones periodísticas.
 - Indicadores singulares de la marcha del proyecto.

En lugar de haber indicado u ordenado, que es lo que hay que hacer, el fallo solicitó con un alto sentido de sensatez:

- La unificación de programas existentes.
- Dejó librado a los ejecutivos multiactuantes y actores privados a que expusieran sus planes y compromisos sobre el tema.
- Registró las obligaciones asumidas.
- Los hizo exponer públicamente.
- Permitió la interacción a través de exposiciones de los involucrados y terceros vinculados (Defensor, ONG).
- Tiene ante sí compromisos cuantificados y con vencimientos temporales en punto a las ejecuciones.

Es decir que utilizó criterios de progresividad, proporcionalidad, complejidad y transparencia, desestructurando la lejanía y formalidad de la Corte Suprema, tornándola accesible no sólo en la visualización pública sino en el didáctico contenido de su sentencia, en el marco de un difícil proceso.

³⁴ Experiencia de las papeleras del Río Uruguay.

Cerraremos el comentario con las siguientes conclusiones:

- Con relación al equilibrio de poderes, ratifica su autonomía pero refuerza la propia interdependencia para el Estado de Derecho.
- Con relación a las reivindicaciones sociales demoradas, logra canalizarlas conteniendo al conflicto acumulado.
- Produce un ordenamiento de acciones hoy aletargadas y dispersas.
- Produce un proceso ambiental de solución.
- Afirma la legalidad vigente, especialmente de los presupuestos mínimos.
- Reconoce los límites externos a la justicia.
- Induce a que se asuma el problema estructural del funcionamiento de la Administración pública, promoviendo prácticas distintas.
- Reconoce el factor gravitante del empleo en todo proceso ambiental.

En suma, es un soplo de aire fresco para la preservación del ambiente funcionando como un faro orientador dentro del Estado de Derecho.

3.8. Los principios ambientales

Tomaremos algunos de los conceptos que diéramos oportunamente sobre el tema en tanto interpretamos que no han perdido vigencia³⁵.

“[...] En un país que no se caracteriza por una fuerte presencia de valores que orienten su accionar de conjunto, dentro de una temática en pleno y lento desenvolvimiento, reflexionar e intentar una sistematización (si bien parcial) en cuanto a los principios ambientales no parece una labor ociosa”.

El *Diccionario* de la Real Academia Española define a los principios diciendo que son la base, el origen o la razón fundamental sobre la cual se procede en cualquier materia; también la causa y origen de algo; pudiendo igualmente resultar cualquiera de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes.

A su turno, y dentro de lo jurídico, el administrativista Juan Francisco Linares indagó en la cuestión de los valores³⁶: “[...] la tradición, del derecho natural, del idealismo liberal, de operaciones constructivas inductivo-deductivas o por analogía con respecto a ciertas leyes y fallos, de la doctrina, de valoraciones, actitudes y creencias colec-

³⁵ Biliboni, Homero M., “Los principios ambientales y la interpretación. Su aplicación política y jurídica”, *Jurisprudencia Argentina*, Número especial Derecho Ambiental, primera parte, 2001-I-1082.

³⁶ Juan Francisco Linares, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1975, pp. 105, 166 y concordantes.

tivas vigentes que se concretan en opinión pública, del derecho comparado e incluso de *slogans* y estereotipos políticos que se van proponiendo y entran en el campo de las creencias sociales [...]; valoraciones conceptuadas y tipificadas (v. gr. ‘*utilidad pública*’); ‘descripción de acciones típicas con sentidos de justicia o injusticia, moralidad o inmoralidad, prudencia o imprudencia, buena o mala política jurídica, que sirven de pautas para interpretar el derecho en caso de leyes oscuras o insuficientes [...] (v. gr. ‘*nadie puede beneficiarse por el propio dolo*’ [...]; enunciados de ciertos cometidos o fines del Estado que se valoran como justos, y que deben perseguir, cada uno dentro de su competencia, los órganos del Estado (v. gr. ‘*justa distribución de la riqueza*’))’.

3.8.1. La interpretación

Para utilizar los principios, dentro del mundo de lo jurídico, aun por operadores no abogados, las reglas son las mismas; de allí el sentido de estas precisiones adicionales.

A. La legal: a través del Artículo 16 del CC

“Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y aún la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso”.

B. La derivada en la forma de actuación de un método

a) La racional: “[...] mostrar, descubrir, desentrañar, precisar el sentido correspondiente a cierto substrato [...]”.

b) La valorativa: “[...] busca el sentido de lo vital, emocional, valorativo, material [...]”.

C. La hermenéutica como concepto superador

La noción de hermenéutica, por su parte, supone una noción más completa que el la interpretación, al integrar:

- el arte de interpretar los textos, con
- la teoría científica del arte de interpretar.

3.8.2. Aplicación de los principios

Los principios pueden ser aplicados en la cotidianeidad del intérprete a través de los siguientes procedimientos:

- por vía analógica (Art. 16 del CC);

- por habilitación de la jurisprudencia;
- por subsunción del caso al campo que el mismo brinda;
- por imperativo legal –Ley N° 25.675 Artículo 4°–.

La particularidad de la problemática ambiental obliga, tal vez con singular exigencia, al mayor cuidado interpretativo. ¿En qué argumentos soportamos la afirmación precedente?

- Esencialmente en la transversalidad de su problemática.
- En el efecto dominó que poseen las cuestiones ambientales para los ecosistemas implicados o en la afectación de tipo circular que todo impacto causa sobre los recursos naturales.
- En la interacción de las primacías científicas operantes, las cuales rotan conforme el tema en análisis en cuanto disciplina referente, único medio de abordar con rigor, los cambiantes objetos motivo de estudio.

En punto a las formas de su utilización, Néstor Cafferata, en sus innumerables disertaciones, artículos y profundizaciones sobre el tema, indicaba: “[...] Por ello se dice que los principios, poseen una estructura abierta y flexible (Cianciardo, Juan, ‘La Corte Suprema y el constitucionalismo de principios’, *El Derecho*, 182-693); no obstante lo cual también se afirma que los principios tienen una dimensión que falta en las normas: la dimensión del ‘peso’ o importancia (Dworkin, Ronald, *op. cit.*, en nota 6, p. 77). Pero, por aquel carácter, no puede establecerse en abstracto una jerarquía entre los principios, y eso hace que no pueda existir una ciencia sobre su articulación, sino una prudencia en su ponderación (Zagrebelski, Gustavo, *El derecho dúctil*, traducido del Italiano por M. Gascón Abellian, p. 124, Madrid, Editorial Trotta, 1995).

O sea, como se indica, los jueces lo sopesan, los ponderan, para poder decidir cual aplicar al caso y en que medida. Los principios no pueden aplicarse lógico-deductivamente como las reglas (Sabelli, Héctor E., *op. cit.*, p. 25). Siendo mandatos de optimización, los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma de aplicación de los principios (Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, traducido del alemán por Jorge M. Ceña, p. 75, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997)”.

Agregando que cumplen funciones múltiples tales como: “a) función informadora; b) función de interpretación; c) los principios como filtros; d) los principios como diques; e) los principios como cuña; f) los principios como despertar de la imaginación creadora; g) los principios como recreadores normas obsoletas; h) capacidad organizativa/ compaginadora de los principios; i) los principios como integradores³⁷; o

³⁷ Cafferata, Néstor, citando a Prado, J.; García Martínez, R. en documento abierto remitido por vía electrónica.

j) función de apertura:³⁸ como la *capacidad heurística* (para resolver problemas interpretativos de las leyes y de los simples actos en vista de una solución), ‘inventiva’ (para organizar o descubrir combinaciones nuevas), ‘organizativa’ (para ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica); son ellos los que prestan a ésta su dinamicidad característica, su innovación y su evolución incesantes”.

3.8.3. *Sus caracteres*

Sentados entonces los conceptos precedentes, corresponde, secuencialmente, abordar algunos caracteres propios de los principios ambientales, en forma previa a su indagación singular:

- Por un lado, los reconocemos como accesorios a la estructura intrínseca de la naturaleza, tomando tanto sus particularidades como su lógica sustantiva funcional, siendo “constantes” en el tiempo (al menos medibles en ciclos que superan el de varias generaciones humanas), si bien no ignoramos tampoco el dato de la “evolución”.

- Igualmente, coparticipan de un fenómeno de polaridad no antitética, tal como la noción de globalidad del planeta, con la especificidad del ámbito singular que nos contiene.

- Y otros que si bien pueden considerarse generales es menester considerarlos concurrentemente con los principios específicos, en forma tal de obtener resultados duraderos.

Ellos son:

- El de flexibilidad

Si bien pueden darse normas que determinan standares, pisos o techos limitantes, existe un cúmulo de situaciones de imposible previsión normativa, requiriendo las normas un “espacio” para el intérprete, en orden a la mejor aplicación de la misma conforme las circunstancias, apostando a un esquema en donde no resulte la antinomia “ganador–perdedor”, sino el equilibrio emergente en un contexto en el que “todos ganen”.

- El de la proporcionalidad

Está referido a niveles de exigencia compatibles con relación a la dimensión y posibilidades reales de los actores, a la racionalidad en los esquemas

³⁸ *Ibíd*em, citando a García de Enterría, Eduardo, “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 40, p. 194.

sancionatorios, a los tiempos que insumen los cambios impuestos por la normativa, etcétera. La proporcionalidad hace a una relación de equilibrio, de equidad, en suma de viabilidad en el cumplimiento de las exigencias.

- El de la progresividad

Este principio está fuertemente emparentado con el anterior, y responde a ideas de temporalidad, de involucramiento paulatino, de concientización, de adaptación. Es decir, de todo aquello que posibilita cambiar de un estado de situación no amigable con el ambiente a uno que sí lo sea en consonancia a las normas vigentes. Los cambios abruptos, drásticos, y súbitos, no suelen tener efectos duraderos.

A manera de ejemplo, la Unión Europea a través de una directiva otorgó un plazo casi decenal a las industrias del papel para su reconversión.

3.9. Su enunciación desagregada³⁹

3.9.1. “Pensar global, actuar local”

El sentido de este principio nos obliga a considerar los aspectos macroestructurales, o la mayor dimensión que importa un tema para encuadrar nuestra decisión o acción con un sentido integrativo, positivo y esencialmente armonioso con el conjunto.

Ejemplo de este principio es el equilibrio natural que posee cualquier ecosistema, en donde las partes funcionan en un contexto mayor, sin desestabilizarlo.

3.9.2. Solidaridad

La actitud generosa, no mezquina, de las acciones o decisiones de unos seres que afectan a otros (humanos o no) y la visualización de que cualquier conducta individual –por acumulación– incide sobre terceros, no sólo de este tiempo sino de los que vendrán, dan contenido a este principio.

Empero, hay que distinguir que en los animales la solidaridad es de tipo genética, pero en los humanos la solidaridad es una virtud que se consolida a partir de la educación en los valores, y requiere de una decisión en su ejercicio, pudiendo ser permanente o esporádica.

³⁹ Tomamos acumuladamente la enunciación que estos académicos especialistas en el tema nos brindan. (Silvia Jaquenod de Zsögon, *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Dirección General del Medio Ambiente –MOPU–, España, 1989, y Demetrio Loperena Rota, *Principios de actuación ambiental de las administraciones públicas*, MIDA, Universidad del País Vasco, Módulo 2). Ver nota N° 35.

Ejemplo de ello es la conducta de las hembras de ciertas especies –los lobos, por caso–, que en caso de estar débiles, no quedan preñadas, pues comprometerían la adecuada alimentación del crío a futuro.

3.9.3. Integración de las políticas sectoriales

Sobre la base de los impactos ambientales inmediatos y mediatos que toda actividad humana genera, es imprescindible la actuación concomitante y/o coordinada (según los casos) de las diferentes áreas competenciales que la creación humana ha determinado para ordenar su vida en sociedad.

Un ejemplo sería la secuencia del ciclo de vida en cuanto los restos que deja de un predador carnívoro en la naturaleza –leones–, al cual lo secundan luego otros carnívoros menores –hienas–, luego intervienen las rapaces –buitres– para finalmente dar paso a insectos diversos para una conversión final en materia orgánica de dichas presas continuando con el ciclo de vida.

3.9.4. Protección elevada

Plantea una exigencia ciertamente calificada, que garantice eficacia y eficiencia para con el ambiente. Es decir, una idea de excelencia en la variable elegida.

Lo ejemplificamos con el caso de la hembra del rinoceronte que da a luz dentro del agua, para mantener el secreto de su parto de predadores carnívoros, garantizando de esta forma la mayor protección a su cría recién nacida, la cual permanece los primeros días en el agua.

3.9.5. Precaución

Éste supone que ante la existencia de una duda razonable en punto a los efectos ambientales de una cierta conducta, o bien se evita la misma, o directamente se adoptan medidas para que el daño no se produzca. Es un principio muy abarcativo.

El caso citado de las lobas que no entran en celo por debilidad en relación a la futura mantención de las crías es perfectamente aplicable también, desde otro ángulo, dado que ante el riesgo se elimina la causa que lo puede provocar: la preñez.

3.9.6. Prevención

Este principio resulta la aplicación singular del de precaución.

Se trata de evitar en forma diligente, y con la anticipación del caso, los efectos dañosos al ambiente en forma puntual –como especie del género precautorio–.

Podemos mencionar aquí las conductas de ciertas especies, o la conformación de otras, que acumulan alimentos para épocas de escasez sea conservándolos en sitios de no putrefacción, o bien su propio organismo hace de eficiente depósito: carnívoros y roedores en el primer caso, camélidos u osos, en el segundo supuesto.

3.9.7. Conservación

Se apunta a mantener los procesos básicos en los cuales se apoya la vida, incluyendo el tesoro inigualable de la biodiversidad, a través de técnicas sustentables. Es decir, preservar un *status quo* de lo existente en orden a su perduración en el tiempo.

Cualquier especie que se analice tiende al ejercicio de conductas que garantizan la conservación de sí mismas, sea con el aprendizaje de la caza a las crías, sea en el acopio de alimento, o en la selección natural del mejor reproductor.

3.9.8. Corrección de las fuentes

Si bien está admitida la enorme capacidad y “paciencia”, me atrevería a agregar, de la naturaleza, para regenerar los impactos ambientales nocivos que produce el hombre, o algunos de los desequilibrios que cíclicamente la misma produce, no es menos cierto que advertidas las causas que alteran o afectan el medio, es necesario atacarlas en su origen, para evitar su propagación e indudablemente su mayor costo posterior en la reparación.

La naturaleza enseña a corregir los efectos nocivos, entre otros muchos casos también en la fuente: tal el caso de los dingos; los adultos suelen jugar con sus cachorros de una manera ciertamente violenta. En realidad, tratan de advertir si soportan ese “juego-castigo” con sumisión. Aquella cría que desafíe al adulto con cualquier acción agresiva inexorablemente morirá a manos del mismo adulto en una continuidad del “juego-test”. Se apunta a garantizar la sujeción de uno en relación a otro dominante para garantizar la armonía futura de la manada, sin individuos agresivos o peligrosos.

3.9.9. Restauración efectiva

Supone la vuelta a un punto anterior adecuado, sin compensación sustituta, dado que dicha sustitución no es equivalente.

Es lo que la naturaleza hace, si la dejan, a través de sus propios tiempos: la purificación de inúmeros residuos lanzados al río por el hombre que son biodegradables.

3.9.10. Corresponsabilidad y responsabilidad diferenciada

Indudablemente, la situación ambiental no ha sido creada en forma idéntica por los actores que son incidentes en la misma. De allí que se establezca la noción de una común responsabilidad, en tanto todos habitamos el planeta, pero diferenciada en función de un pasado y de las posibilidades del presente y futuro de cada quien.

*Ejemplo de este caso es el de la tarea compartida, y el involucramiento de las parejas de aquellas especies que mientras una cuida las crías en el nido o cueva la otra va por alimento para el adulto custodio y para la cría, en forma tal de garantizar la propia subsistencia de unos y otros y la de la descendencia, interactuando el principio de la **solidaridad** con las diferentes tareas conforme capacidades. Otro caso es el de roedores australianos, que trabajan en equipo y los mayores salen en busca de alimento, avisando donde lo encuentran para su colecta por parte de otros individuos, y los restantes trabajan en las madrigueras cavando y sacando la tierra fruto de la mayor extensión de las galerías. Es decir que machos, hembras y crías tienen responsabilidades comunes para la subsistencia, pero diferenciadas conforme sus mejores aptitudes.*

3.9.11. Subsidiariedad

El principio importa una actuación complementaria de unos sobre o con otros, respetando el protagonismo de quien está directamente involucrado por territorialidad, competencia, etcétera, pero interviniendo ante la insuficiencia o imposibilidad de estos en el logro de objetivos ambientales establecidos.

La naturaleza es un catálogo de ejemplos actuantes de este principio, en donde todo aquello que no alcanza un protagonista por sí es operado por el equilibrio y sistema armónico de compensaciones establecidos en leyes por ella contenidas. Pensemos en que un ave o conjunto de aves migratorias jamás podría llegar a destino si no utilizara una formación (en “v”) que disminuye la resistencia del aire logrando con menos gasto de energía el objetivo buscado: arribar a zonas de reproducción.

3.9.12. Optimización de la protección ambiental

Apunta a una autoexigencia en orden a la excelencia.

Así cubierto el mínimo establecido, constituye una carga, deber u obligación, elevar el estándar para el mejoramiento de la situación ya consolidada u obtenida.

La naturaleza lleva ínsita esta idea de la excelencia, en tanto, tal como hemos dicho, los reproductores de muchas especies son básica y mayoritaria-

mente los mejores, garantizando por la acción de unos y otros tanto la cantidad como la calidad de la misma.

3.9.13. Diversidad estratégica normativa

Plantea la necesidad de adoptar a igualdad de objetivos un diferencial de herramientas a ser utilizadas, conforme la singularidad del área a ser regulada. Tomamos como ejemplo la *conformación de la biodiversidad en el bosque, de las especies vegetales, donde ninguna es eliminatoria de la restante, sino que coexisten en sus distintos “pisos” como también la fauna que rica en variedad se maneja en niveles diferenciales en forma tal de no contradecir ni competir en sus distintos espacios.*

3.9.14. Exigencia de la mejor tecnología disponible

Supone el equilibrio entre lo mejor existente y el costo proporcionalmente más bajo en función del resultado a obtener o del daño a evitar.

Ejemplifica este supuesto también el caso del juego de los dingos, en donde el sacrificio de un animal (como costo) se corresponde con el mejor resultado a obtener para la convivencia del grupo a futuro. También la utilización por parte de la naturaleza del más apto por mejor conformación como reproductor de la especie. En aquellos animales de vida gregaria, el líder de la manada es el más fuerte, el más apto y, por tanto, quien posee la “mejor genética” disponible del grupo.

3.9.15. Participación pública

Se plantea como un correlato natural de la vida democrática, asumiendo nuevas formas de legitimación política y social, garantizando además el consenso en las decisiones, el involucramiento y la corresponsabilidad.

Hemos citado ya ejemplos de participación animal en donde la solidaridad y el involucramiento hacen a los resultados permanentes.

3.9.16. Primacía de la persuasión sobre la coacción

En la vida comunitaria, en general, y con particular énfasis en lo ambiental, es esencial lograr la colaboración de los protagonistas sobre la base de que estén convencidos de que la conducta deseada es la mejor a sus propios intereses. La coacción a través del ejercicio del poder de policía – en sentido amplio– es de imposible aplicación por la vastedad de situaciones que deberían ser atendidas.

Ejemplo de esto es el efecto que causa el elefante sobre las otras especies, que no osan desafiarlo, ya que su sola presencia persuade de la conveniencia de ser respetado, sin necesidad ataque.

3.9.17. Realidad

Sienta la noción de un necesario conocimiento del objeto sobre el cual se va a operar a partir de estudios e información previa. La teoría siempre debe tener adecuación a lo concreto local.

La naturaleza, a través de sus seres vivos, enseña ese necesario conocimiento previo de la realidad, para toda experiencia presente o futura. Los cachorros siempre van conociendo lentamente su entorno, para sólo luego salir al mundo fuera de la protección paterna o materna.

3.9.18. Vecindad

La falta de fronteras en las cuestiones ambientales obliga al desarrollo de la virtud de las acciones con respeto al vecino, esencialmente al inmediato, pero sin ignorar al mediato, sobre el cual pueden caer las consecuencias de nuestras acciones. Este principio está emparentado directamente con los principios de solidaridad y de corresponsabilidad entre otros.

En épocas de sequía, diversos animales practican una idea de respeto a la vecindad sobre la base de objetivos comunes, tales como el encontrar agua para sobrevivir, pudiendo ser observados enemigos tradicionales transitando juntos y en paz enormes distancias para hallar el vital elemento.

3.9.19. Igualdad

El mismo ubica en un plano de igualdad a todos los hombres y seres del planeta en punto al derecho de gozar del mismo, así se trate de un magnate en una isla del caribe, un indígena en cuanto su territorio ancestral, árbol o animal en cuanto la posibilidad de seguir existiendo colaborando al equilibrio del planeta desde su singularidad, sin que injustificadamente les sea segada tal oportunidad.

Ejemplo de este principio es el nivel de posibilidades que las especies tienen entre así, aunque se enfrente el predador y la eventual víctima: no siempre el desenlace es el mismo ni inexorable. Todo cazador debe intentar reiteradas veces antes de obtener una presa, y aun las más indefensas poseen recursos variados que les permiten igualar sus posibilidades –la mimetización, el aumen-

to artificial de tamaño, la mayor velocidad ante la fuerza, etcétera-. Diferente es la situación entre el animal y el hombre armado con fusil y mira láser, o entre un país del primer mundo y un país africano virtualmente inviable en cuanto a las posibilidades de sus habitantes: allí sí no hay igualdad.

3.9.20. Colectivo público universal

Representa la posibilidad para el hombre y los seres con vida del planeta de utilizar libremente ciertos espacios, como los mares, en tanto no están sujetos a relaciones de dominio y jurisdicción.

Un ejemplo de este tipo surge de las prácticas de las especies que hacen un uso y goce prudente del mismo, coincidiendo sus tiempos con los tiempos de los otros, aún en competencia, dado que ellas no reconocen fronteras en su libre andar; salvo las propias que pueden establecer para su propia supervivencia. El dato del agua en épocas de sequía permite observar especies antagónicas buscando en común la fuente de vida.

3.9.21. Subsunción de lo público y lo privado

Las categorías tradicionales de lo público y privado, como aspectos del dominio conforme la diferencia de sujetos, de las finalidades y usos entre unos y otros en lo ambiental, adquieren ribetes sumamente elásticos, con tendencia a una publicización de lo privado a futuro por la existencia de finalidades superiores (biodiversidad, por ejemplo).

En este caso, no existe en la naturaleza una diferenciación de bienes, en tanto todos serían públicos: de acceso ilimitado, gratuitos, generales, igualitarios para la armonía de la vida. Lo único privado –en algunos casos– serían los ámbitos reducidos a reproducción: nidos, cuevas, etcétera, aunque a veces también son compartidas por ciertas especies que reproducen en épocas diferentes.

3.9.22. Transpersonalización de las normas

Está vinculado a la extensión de las normas, más allá de sus destinatarios directos, sobre la noción de solidaridad con el prójimo y con las futuras generaciones.

De hecho, todo el esquema natural funciona con este principio, dado que lo contiene. Cada especie con vida actúa sobre la base de su memoria genética e instintos, pero los límites están dados automáticamente en la imposibilidad de romper un equilibrio global preestablecido.

3.10 Documentos sustantivos, normas internacionales y locales que se nutren de principios ambientales

Tanto la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, como la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, producida en la Cumbre de Río de Janeiro, concretada del 3 al 14 de junio de 1992, resultan documentos ricos y convalidantes de los principios propios del tema.

Igualmente, no puede dejar de reconocerse como incidentes la existencia en el derecho internacional de un conjunto de normas “blandas” como informes, declaraciones, programas, actas de conferencias, resoluciones, estrategias, códigos de conducta, etcétera, y de leyes “duras” del tipo de convenios y tratados.

Tampoco hay que olvidar la normativa de presupuestos mínimos que expresamente consagra un conjunto de principios para su aplicación puntual y concreta en todo el país.

Veamos un intento de sistematización comparada nacional, Mercosur y Unión Europea.

3.11. En las normas marco

Principio	Nación Artículos 41-43	Provincia de Buenos Aires Artículo 28	Ciudad Autónoma Artículo 26	Mercosur
Colectivo Público	X		X	
Conservación	X	X		
Cooperación				
Corrección en las fuentes			X	
Corresponsabilidad	X	X	X	
Educación	X		X	
Equidad				X
Equilibrio	X			X
Flexibilidad				X
Gradualidad				X
Igualdad	X	X	X	
Impacto ambiental		X	X	
Información	X	X	X	X
Integración				X
Intergeneracional	X	X	X	
Mejor tecnología	X			
Minimización				X
Participación		X	X	X
Precaución		X		X
Prevención				X
Prohibiciones	X	X	X	
Protección Integral (preservar, recuperar, conservar)	X	X	X	
Recomposición	X		X	
Solidaridad		X	X	
Subsidiariedad	X			
Sustentabilidad	X	X	X	X
Variable Ambiental	X	X	X	X

3.12. Los contraprinicipios de la sociedad actual

Lamentablemente, no puede ignorarse en la lucha por los principios la existencia de aquellos que son la contracara de los que resultan esenciales para el tema ambiental, cuya caracterización, ubicación de actores, efectos, y reflexiones, lo dejamos para cada lector.

- Consumismo
- Egoísmo
- Desaprensión
- Descompromiso
- Hedonismo
- Ajenidad

Por lo demás, pese a nuestro esfuerzo, no alcanzamos a visualizar ejemplos en la naturaleza que nos permitan tipificar estas circunstancias. Seguramente, ello no es casual.

4. LA GESTIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL

En este capítulo, no podemos, tal vez porque nos traiciona nuestra formación, no efectuar algunos apuntes que entendemos importante por el “impacto” que tienen o no las normas en su operatividad posterior, analizando los distintos factores que concurren entre la idea de una norma y su puesta en marcha, pasando por el diseño (la técnica, el contenido, su implementación), lo cual debemos también referenciarlo a lo expuesto en ocasión de aludir a los presupuestos mínimos.

Los ambientalistas, que siempre hablamos del “impacto” de tal o cual emprendimiento, no podemos omitir aquellos de nuestros propios productos. De lo contrario, nos sería aplicable el refrán que indica: “*en casa de herrero cuchillo de palo*”.

Basta pensar que si bien, tal como hemos señalado anteriormente, aún falta el dictado de un paquete normativo que le dé una integralidad a la cuestión, ¿por qué si existen leyes no suficientes pero básicas, los indicadores ambientales no son favorables?

Si los principios de funcionamiento del derecho son la validez y la eficacia, no sólo debemos cuidar que las normas se adecuen a los principios superiores de la pirámide jurídica (Constitución, tratados, presupuestos mínimos, constituciones provinciales, etcétera), sino que además tengan el resultado esperado. De lo contrario, sólo acumulamos “*chatarra jurídica*” *inviabile*, cuyos efectos son sumamente negativos para revertir una cultura muy argentina de evasión en el cumplimiento de la ley, o “encontrarle la vuelta” o el “*by-pass*” del caso, tan típico de la presunta picardía “*criolla*”.

Cuál es la razón, cabría preguntarse, de que en un objeto que debe ser integrado, transdisciplinar, holístico, al momento de su gestación normativa se acerca más a una práctica autista, aislada y carente de los datos cuantitativos y cualitativos del caso, sin mediar igualmente su proyección e implicancias temporales sociales y económicas, adicionalmente a los beneficios ambientales pretendidos⁴⁰.

La normativa ambiental debe ser sometida a criterios de la EIA y EAE, en forma previa a su sanción.

Veamos un análisis simplificado.

Estudio de impacto ambiental⁴¹	Ley Ambiental Ejemplo elegido s/ bosque nativo⁴²
Descripción	<p>El proyecto se redacta en el ámbito legislativo, sin consulta a las provincias, es decir, al COFEMA, el cual paradójicamente ha sido jerarquizado por la normativa de presupuestos mínimos. El texto evidencia la carencia de datos del sistema de explotación sustentable del bosque. Sólo se tomó el decrecimiento según inventario de la SAyDS.</p> <p>Tampoco lucen datos económicos sociales sobre el aporte del bosque a los PBI provinciales y/o el nivel de ocupación directo-indirecto y los ingresos que se perciben en dichos segmentos.</p>
Alternativas	<p>La propuesta se basa en la declaración de la emergencia forestal, constitucionalmente discutible como atribución sobre recursos no propios, la paralización total de los desmontes, y la necesidad de un camino crítico de múltiples estudios para poder retomar las explotaciones</p>

⁴⁰ La reciente experiencia del loable proyecto de normativa de Presupuestos Mínimos, impulsado por el respetado y respetable Miguel Bonasso –al menos en lo que mi persona concierne–, al que se sumaran Greenpeace y la Secretaría del ramo, en materia de bosque nativo, lo ejemplifica. Sobre dicha norma ampliaremos en sus implicancias internas de trámites, es decir, los procedimientos administrativos especiales posteriores a la puesta en la calle de la norma, dato central que hará a su eficacia posterior.

⁴¹ A los fines del ejemplo, hemos simplificado en extremo los ítems de una EIA. Ver Artículos 11/13, Ley N° 25.675.

⁴² Ver Apéndice Documental Ficha N° 13. Adjuntamos un comparativo de trabajo de diversas propuestas, lo que demuestra la evolución del proyecto por las críticas recibidas.

<p>Alternativas (continuación)</p>	<p>forestales nativas. Además, se requiere un Inventario de Fauna para determinar bosques protectores, ordenamiento del territorio para ubicar el tema forestal dentro de un género mayor, la propuesta nacional de bosques, y el plan provincial adecuado a estas premisas. Con todo ello, se levanta la emergencia. Luego se necesitan los estudios de impacto y/o audiencias o información pública previo a cada nuevo permiso.</p> <p>No se cuantificaron tiempos ni costos de los pasos exigibles en la misma.</p> <p>Los mismos pueden estimarse de la siguiente forma: Plan Nacional con el COFEMA, noventa días hábiles – Plan Provincial con ajuste en el campo del Inventario Nacional hecho a escala mayor doscientos días hábiles – Levantamiento de la Emergencia cincuenta días hábiles.</p> <p>Costos estimados para proyectos serios de esta envergadura para las provincias: 4/5 millones de pesos.</p> <p>Es decir que no contemplaba situaciones intermedias o readecuaciones progresivas que permitieran generar una transición seria entre dos modelos de explotación consin-control o con control insuficiente a uno más elaborado y sustentable.</p> <p>Tampoco contempla asistencias a las provincias a las que carga de prohibiciones, costos y deberes.</p> <p>Indudablemente se ignora la realidad organizacional ambiental provincial y los presupuestos disponibles por las mismas en conjunto y para el área de bosques en particular.</p>
<p>Inventario</p>	<p>Se tomo el inventario elaborado por la SAYDS a partir de un proyecto específico financiado por el BM, el cual requiere ajustes por diferencia de escalas y perfiles de muestreos en cada provincia.</p>
<p>Interacciones</p>	<p>El proyecto no considera ningún tipo de incentivo real para quien detiene una actividad productiva, si bien en algunas provincias cuestionable en cuanto sus resultados sobre el bosque. La ley define como más conve-</p>

<p>Interacciones (continuación)</p>	<p>niente parar que continuar en la inercia actual de deforestación por vía de la agricultura u obtención de madera con bajo valor agregado.</p> <p>Estas situaciones no distinguen las situaciones provinciales que no son idénticas, y coloca a todos bajo un mismo criterio, lo cual es forestalmente incorrecto.</p>
<p>Medidas de Protección y Corrección</p>	<p>Los requerimientos de los estudios de la EIA resultan ciertamente complejos para algunas realidades en explotaciones menores y consecuentemente serán muy costosos. Hay información a suministrar cuyas fuentes informativas no parecen sencillas ni disponibles. El esquema de audiencias e información pública parece exagerado al no relacionarlo con superficies. Genera un privilegio para poblaciones originarias que puede dar lugar por cesión de derechos a distorsiones en los objetivos de la norma. El anexo es obligatorio, lo cual introduce más elementos reglados que pueden generar fuertes inflexibilidades a la hora de las aprobaciones generando un procedimiento que a la luz de las obligaciones no conocer de las restricciones reales de los pequeños y medianos productores forestales y de las propias estructuras provinciales que deben evaluar estos estudios.</p> <p>Difiere todo a estudios futuros sin generar opciones en caso de demora del organismo nacional que carece en forma pública de lo que la norma plantea: Plan Público, Registros, etcétera.</p>
<p>Vigilancia</p>	<p>Por parte de las provincias, con monitoreo nacional, al ser la Nación parte en diferentes procedimientos. Esto, al no estar consensuado a la hora de la aplicación, con independencia de la aprobación de la ley dará lugar a problemas operativos, como ha pasado con otras normas de PP.</p>
<p>Síntesis</p>	<p>Un proyecto bienintencionado, pero lleno de estudios previos de consultoría, de tiempos burocráticos infinitos, y carente de todo dato de impacto socioeconómico en escenarios diferentes a sus niveles de ejecución, con sus</p>

Síntesis (continuación)	alternativas de mejoramiento, como así de asistencia a las provincias y mecanismos de pago de los servicios ambientales que el bosque determina, el cual paradójicamente no está en las provincias más ricas, con lo cual hay un desequilibrio económico que se acentúa. Las más pobres ponen naturaleza y servicios de captación de carbono, las más ricas, aportan contaminación generando efecto invernadero, sin pagar contraprestación alguna por los beneficios que indirectamente reciben.
------------------------------------	---

Pero esta norma, siguiendo el moderno concepto de Evaluación Ambiental Estratégica, debe articularse con esquemas mayores, tal como enseña la Evaluación Ambiental Estratégica antes citada⁴³.

Evaluación Ambiental Estratégico	Ley Ambiental (Ejemplo elegido s/ problema del bosque nativo)
Necesidad de la EAE como medida de planeamiento	Se verifica por la ley que el planeamiento no existe y, pese a ello, se sanciona la ley que opera sobre realidades que deberían estar planificadas, paralizándolas totalmente
Datos necesarios: resultan de origen múltiple (sociales, económicos, políticos, naturales, culturales, etcétera)	Sólo se trabajó sobre la variable superficie de bosque perdido.
Procedimientos Utilizables: definidos y flexibles	Se optó sobre la base de un nivel de monoinformación en el modelo definido, es decir, rígido, al llevar los recaudos operativos al texto legal y su anexo.
Elementos Metodológicos Utilizables: Indicadores, listas de chequeo, matrices socioeconómicas y ambientales	No se infieren de la norma.
Superposición de Planos (hábitat, suelo, agua, ecosistemas)	Se logra de manera <i>ex post</i> a la ley, por cuanto ha ignorado los procesos de ordenamiento territorial que lleva a cabo un área nacional específica que no es ambiente, y pretende los ordenamientos provinciales sin corresponderse con la estrategia federal. (Ver nota N° 3 del Capítulo VIII, fragmentando así la visión e integralidad del problema.

⁴³ Quinteros, Juan, experto del Banco Mundial en el tema. Conferencia en Calafate, año 2004.

<p>Vinculación con el Desarrollo Sostenible</p>	<p>El proyecto se basa en normas prohibitivas para un corto y mediano plazo, sin normas de fomento para una reconversión sustentable. Con lo cual, sobre la base de la poca fortaleza provincial para los diferentes sistemas de contralor y no sólo para lo ambiental, es razonable deducir que el nivel de evasión e incumplimientos en desmedro del objetivo normativo será alto.</p>
--	--

Consecuentemente, si bien en las leyes es deseable la pertinencia técnica y la participación de profesionales de la abogacía, debe mediar un equilibrio para que la norma no sea por y para abogados, o bien que redactada por legos, luego resulte inentendible para la interpretación, aplicación y juzgamiento. Los redactores no pueden desconocer las implicancias del deber ser jurídico que están creando para regir ocho días después de su aparición en el *Boletín Oficial* (Conforme el Código Civil).

En rigor, el derecho tiene sentido si el mismo puede ser continente adecuado de una política en el aspecto de su deber ser ulterior.

Y esto es así por cuanto el derecho, en la historia, nunca nació de un repollo, ni es incoloro, inodoro e insípido⁴⁴, escamoteando que, como toda ciencia cultural y social, es también producto de las contradicciones ideológicas, políticas, económicas y resultado de las relaciones de poder en un momento dado.

Imaginemos que muchas leyes puedan ser sancionadas de la forma que sigue, siendo probable que la realidad y la imaginación hayan tenido algún punto de contacto, o que dicha libertad en la suposición se haya alimentado de comentarios, apostillas, verdades a medias, frases fuera de toda grabación, denuncias de diarios, opiniones de los protagonistas, vivencias, contactos personales, o todo o parte de estas variantes en diferentes grados de incidencia. Veamos entonces la secuencia propuesta:

- Necesidad o problema existente.
- Un legislador adopta la decisión política de promover una ley.
- Convoca a sus asesores para que busquen antecedentes (legales o no).

⁴⁴ En las Facultades de Derecho, la perspectiva iuspositivista, el carácter acríptico del análisis de las cientos de instituciones que estudiamos, su desvinculación de los procesos históricos que las determinan, plantean al derecho pretendidamente dentro de una burbuja aislada de la sociedad, y por ende, incontaminada de los “virus-ideas” de los actores que lo generan, que son políticos (elegidos por el voto o por las armas). Esto se aprecia en toda su crudeza en los gobiernos de facto, que lo primero que realizan es establecer una nueva norma de referencia o faro que alumbrará, curiosamente, como línea jurídica, el Estado de Derecho que se acaba de avasallar a través del golpe pertinente.

- Se trae un borrador de un texto, que en realidad es un “copiar y pegar” múltiple de las experiencias comparadas halladas, con lo cual pierde sistematicidad y pertinencia, amén de que está fuera de todo contexto local.

- Luego se envían numerosas cartas a destinatarios sectoriales, sin hacer un seguimiento de quien lo recibe, quien lo analiza y que se piensa discutir con cada destinatario en punto al proyecto propuesto (esto cuando se hace; a veces, ni eso).

- Se realizan entrevistas, se reciben respuestas, las más de compromiso y con generalidades, no con textos alternativos y fundados, dado que en general la sociedad receptora no tiene mucha convicción de que esa propuesta avance.

- Sin otros datos que ubiquen el problema en el terreno, ni las sumas que el mismo implica, ni sus impactos cualitativos, sin proyecciones, desconociendo la capacidad institucional de la autoridad que resultará de aplicación, y el presupuesto que tiene asignado, sale un texto para comisión.

- Si el texto es viable, hay adherentes, y así sigue su curso, huérfano de datos serios y consensos futuros en orden a su viabilidad real, como del costo de su implementación.

- Puede existir en el tramo final un paquete de legislación que se negocia en las comisiones de trabajo parlamentario y sin que nadie lo imagine es tratado y aprobado, y de allí irá a la otra Cámara.

- Para no recargar la crítica sobre los legisladores, en este ejemplo imaginario, es *ese* primer momento de aprobación el que la sociedad toma en cuenta para advertir que el proyecto es una posible realidad, y advierte que no es bueno, que tampoco soluciona demasiado las cosas, y a veces es preferible operar con lo existente (“más vale malo conocido que bueno por conocer”), y con una actitud negativa, comienzan a “operar” para descalificar el proyecto, sin por ello generar mejores ideas, siempre escasas...

Después de ese recorrido, vemos que el esquema es uno en el que “todos pierden”.

El final, entonces sería que el *status* se mantiene, nada cambia, y, por tanto, siguen ganando los que se benefician con dicha situación inercial que dominan y conocen (actores privados, agentes públicos, autoridades, etcétera).

En consecuencia, se propone trabajar sobre la idea de *programas institucionales*, en los cuales el componente normativo sea el último escalón de un proceso previo (ver Capítulo X).

4.1. Panorama normativo

Como parte de un programa jurídico ambiental, toda vez que un relevamiento interno indicó (antes de la mudanza del área jurídica al servicio pertinente en el Minis-

terio de Salud y Ambiente) que los abogados de la SAyDS éramos casi el 13% del total del personal (planta y contratados), se encomendó internamente el relevamiento de las iniciativas respectivas a la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad, para que, realizada la tarea, dicho grupo trabajara con tal información en forma preventiva y a manera de experiencia piloto. El resultado del relevamiento, encomiable a cierta fecha (2005), nos indicaba este panorama, el cual transcribimos para advertir la multiplicidad temática y de iniciativas que es necesario evaluar para avanzar en una estrategia de conjunto.

4.1.1. Cámara de Diputados

A. Agrupados por tema⁴⁵

Recursos Naturales

1. Áreas Protegidas

Nemirovsky

- Reserva Nacional Nahuel Huapi
 - Transferir su jurisdicción a la Provincia de Río Negro
 - Derogación del Artículo 5º de la Ley N° 23.251
 - (0299-D-2005)
 - Trámite Parlamentario N° 3
 - (3 de marzo de 2005)
 - Recursos naturales.../Legislación general
 - proyecto 01-0299.pdf

- *Parques Nacionales, Reservas Naturales o Áreas Protegidas*
 - Designación de protector y custodio ecológico *ad hoc*, a todo ciudadano argentino residente en dichas áreas geográficas
 - (1592-D-2005)
 - Trámite Parlamentario N° 25
 - (6 de abril de 2005)

⁴⁵ Proyectos de Ley 01-03-2005 al 03-05-2005.

- Recursos naturales.../Población y desarrollo humano/Acción social y salud pública.

- proyecto 12-1592.pdf

2. Bosques Nativos

Romero (H. R.)

• Bosques nativos

- Régimen

- (4807-D-03, reproducido). (1127-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 17

- (23 de marzo de 2005)

- Recursos naturales.../Agricultura y ganadería/Asuntos municipales/Presupuesto y hacienda

- proyecto 06-1127.pdf

Chaya

• Día del Árbol

- Institución como tal del último viernes de septiembre de cada año.

- (1426-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 22

- (1 de abril de 2005)

- Agricultura y ganadería/Recursos naturales.../Legislación general

- proyecto 09-1426.pdf

Bayonzo y otros

• Promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y generación de bosques protectores y permanentes

- Régimen

- (1867-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 30

- (13 de abril de 2005)

- Recursos naturales... /Agricultura y ganadería/Industria/Presupuesto y hacienda

- proyecto 19-1867.pdf

3. Aguas

Monteagudo y otros

- Consulta popular vinculante sobre el proyecto de ley el agua dulce considerada un recurso natural estratégico

- Convocatoria

- (1007-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 14

- (18 de marzo de 2005)

- Asuntos constitucionales/Intereses marítimos.../Presupuesto y hacienda

- proyecto 05-1007.pdf

Amstutz

- Régimen Nacional de Aguas –Ley N° 25.688–

- Modificaciones

- (0979-D-03, reproducido). (1210-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 19

- (29 de marzo de 2005)

- Intereses marítimos.../Recursos naturales

- proyecto 07-1210.pdf

Monteagudo y otros

- Agua dulce

- Se considera como recurso natural estratégico no enajenable y como un derecho humano fundamental

- (1654-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 26

- (7 de abril de 2005)

- Intereses marítimos.../Recursos naturales.../Obras públicas
- proyecto 15-1654.pdf

Chaya

- Régimen de gestión ambiental de aguas –Ley N° 25.688–
- Derogación
- (1976-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 33
- (18 de abril de 2005)
- Intereses marítimos.../Recursos naturales...
- proyecto 20-1976.pdf

4. Recursos Acuáticos

De Bernardi y otros

- Régimen Nacional de Pesca –Ley N° 24.922–
- Modificación del Artículo 27, sobre la cuota de captura por permiso
- (1415-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 21
- (31 de marzo de 2005)
- Intereses marítimos.../Industria
- proyecto 08-1415.pdf

De Bernardi y Fiol

- Régimen Federal de Pesca Continental y Acuicultura
- (1534-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 24
- (5 de abril de 2005)
- Intereses marítimos.../Industria/Seguridad interior/Relaciones exteriores y culto/Presupuesto y hacienda
- proyecto 10-1534.pdf

5. Fauna Silvestre

Senado

- Proyectos en revisión
 - (cd-36/05) (6/4/05) (PP=2004)
- Proyecto de ley en revisión por el cual se aprueba el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles, suscrito en Canberra –Australia–, el 19 de junio de 2001.
 - (0024-S-2005)
 - Trámite Parlamentario N° 26
 - (7 de abril de 2005)
 - Relaciones exteriores y culto/Recursos naturales...
 - proyecto 14-0024S.pdf

6. Conservación de Suelos

Leyba de Martí y otros

Plan Nacional de Uso de la Cal en el Manejo de Suelos Ácidos.

- Régimen
 - (2165-D-2005)
 - Trámite Parlamentario N° 36
 - (21 de abril de 2005)
 - Agricultura y ganadería/Minería /Ciencia y tecnología/Presupuesto y hacienda
 - proyecto 22-2165.pdf

Calidad y Gestión Ambiental

1. Protección Ambiental

Bertone

- Ley de Protección Ambiental –Ley N° 25.675–
 - Aplicación a la actividad petrolera y sus etapas de exploración, explotación y producción
 - (3873-D-03, reproducido). (0682-D-2005)
 - Trámite Parlamentario N° 9
 - (11 de marzo de 2005)

- Recursos naturales.../Energía y combustibles/Intereses marítimos.../Justicia
- proyecto 02-0682.pdf

Bertone

- Actividades científico técnicas de protección ambiental y turismo sustentable antárticas –Ley N° 25.694–.
- Incorporación del Artículo 1° bis, sobre remisión de un informe anual al Congreso de la Nación.
- (0717-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 9
- (11 de marzo de 2005)
- Defensa nacional/Recursos naturales.../Turismo
- proyecto 03-0717.pdf

Fayad

- Hidrocarburos
- Régimen para la explotación y concesión de explotación y transporte
- (5807-D-03, reproducido)
- (1791-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 28
- (11 de abril de 2005)
- Energía y combustibles/Minería /Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda
- proyecto 17-1791.pdf

Fayad

- Hidrocarburos –Ley N° 17.319–
- Modificaciones
- (5808-D-03, reproducido). (1792-D-2005)
- Trámite Parlamentario N° 28
- (11 de abril de 2005)

- Energía y combustibles/Minería /Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda

- proyecto 18-1792.pdf

• **Varios**

Polino

• Programa piloto de utilización de papel reciclado en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano

- Creación

- (1567-D-03, reproducido). (0800-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 11

- (15 de marzo de 2005)

- Recursos naturales.../Industria/Presupuesto y hacienda

- proyecto 04-0800.pdf

Ingram

• Digesto normativo ambiental

- Creación

- (1567-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 25

- (6 de abril de 2005)

- Recursos naturales.../Legislación general/Comunicaciones...

- proyecto 11-1567.pdf

Amstutz

• Agencia Nacional para el Manejo de Emergencias y Desastres Naturales

- Creación en el ámbito del Poder Ejecutivo

- (1671-D-2005)

- Trámite Parlamentario N° 26

- (7 de abril de 2005)

- Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda
- proyecto 16-1671.pdf

B. Agrupados por Trámite Parlamentario

Trámite Parlamentario N° 3 (3 de marzo de 2005)

Nemirovsky

- Reserva Nacional Nahuel Huapi
- Transferir su jurisdicción a la Provincia de Río Negro
- Derogación del Artículo 5° de la Ley N° 23.251
- (0299-d-2005)
- Recursos naturales.../Legislación general

Trámite Parlamentario N° 9 (11 de marzo de 2005)

Bertone

- Ley de Protección Ambiental –Ley N° 25.675–
- Aplicación a la actividad petrolera y sus etapas de exploración, explotación y producción.
- (3873-D-03, reproducido). (0682-D-2005)
- Recursos naturales.../Energía y combustibles/Intereses marítimos.../Justicia

Bertone

- Actividades científico técnicas de protección ambiental y turismo sustentable antárticas –Ley N° 25.694–
- Incorporación del Artículo 1° bis, sobre remisión de un informe anual al Congreso de la Nación
- (0717-D-2005)
- Defensa nacional/Recursos naturales.../Turismo

Trámite Parlamentario N° 11(15 de marzo de 2005)

Polino

- Programa piloto de utilización de papel reciclado en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano

- Creación
- (1567-D-03, reproducido). (0800-D-2005)
- Recursos naturales.../Industria/Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 14 (18 de marzo de 2005)

Monteagudo y otros

- Consulta popular vinculante sobre el proyecto de ley de agua dulce considerada un recurso natural estratégico.
- Convocatoria
- (1007-D-2005)
- Asuntos constitucionales/Intereses marítimos.../Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 17 (23 de marzo de 2005)

Romero (H. R.)

- Bosques nativos
- Régimen
- (4807-D-03, reproducido). (1127-D-2005)
- Recursos naturales.../Agricultura y ganadería/Asuntos municipales/Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 19 (29 de marzo de 2005)

Amstutz:

- Régimen Nacional de Aguas –Ley N° 25.688–
- Modificaciones
- (0979-D-03, reproducido). (1210-D-2005)
- Intereses marítimos.../Recursos naturales

Trámite Parlamentario N° 21(31 de marzo de 2005)

De Bernardi y otros

- Régimen Nacional de Pesca –Ley N° 24.922–

- Modificación del Artículo 27, sobre la cuota de captura por permiso.
- (1415-D-2005)
- Intereses marítimos.../Industria

Trámite Parlamentario N° 22 (1 de abril de 2005)

Chaya

- Día del Árbol
- Institución como tal del último viernes de septiembre de cada año
- (1426-D-2005)
- Agricultura y ganadería/Recursos naturales.../Legislación general

Trámite Parlamentario N° 24 (5 de abril de 2005)

De Bernardi y otros

- Régimen Federal de Pesca Continental y Acuicultura
- (1534-D-2005)
- Intereses marítimos.../Industria/Seguridad interior/Relaciones exteriores y culto/Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 25 (6 de abril de 2005)

Ingram

- Digesto normativo ambiental
- Creación
- (1567-D-2005)
- Recursos naturales.../Legislación general/Comunicaciones...

Venica

- Parques Nacionales, Reservas Naturales o Áreas Protegidas
- Designación de protector y custodio ecológico *ad hoc*, a todo ciudadano argentino residente en dichas áreas geográficas.
- (1592-D-2005)
- Recursos naturales.../Población y desarrollo humano/Acción social y salud pública

Trámite Parlamentario N° 26 (7 de abril de 2005)

Senado

- Proyectos en revisión
 - (CD-36/05) (6/4/05) (PP= 2004)
- Proyecto de ley en revisión por el cual se aprueba el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles, suscrito en Canberra –Australia–, el 19 de junio de 2001
 - (0024-S-2005)
 - Relaciones exteriores y culto/Recursos naturales...

Diputados

Monteagudo y otros

- Agua dulce
 - Se considera como recurso natural estratégico no enajenable y como un derecho humano fundamental
 - (1654-D-2005)
 - Intereses marítimos.../Recursos naturales.../Obras públicas

Amstutz

- Agencia Nacional para el Manejo de Emergencias y Desastres Naturales
 - Creación en el ámbito del Poder Ejecutivo
 - (1671-D-2005)
 - Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 28 (11 de abril de 2005)

Fayad

- Hidrocarburos
 - Régimen para la explotación y concesión de explotación y transporte
 - (5807-D-03, reproducido)
 - (1791-D-2005)
 - Energía y combustibles/Minería /Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda

Fayad

- Hidrocarburos –Ley N° 17.319–
- Modificaciones
- (5808-D-03, reproducido). (1792-D-2005)
- Energía y combustibles/Minería /Recursos naturales.../Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 30 (13 de abril de 2005)*Bayonzo y otros*

- Promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y generación de bosques protectores y permanentes
- Régimen
- (1867-D-2005)
- Recursos naturales.../Agricultura y ganadería/Industria/Presupuesto y hacienda

Trámite Parlamentario N° 33 (18 de abril de 2005)*Chaya*

- Régimen de Gestión Ambiental de Aguas –Ley N° 25.688–
- Derogación
- (1976-D-2005)
- Intereses marítimos.../Recursos naturales...

Trámite Parlamentario N° 36 (21 de abril de 2005)*Leyba de Martí y otros*

- Plan Nacional de Uso de la Cal en el Manejo de Suelos Ácidos
- Régimen
- (2165-D-2005)
- Agricultura y ganadería/Minería/Ciencia y tecnología/Presupuesto y hacienda

5. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Es importante establecer algunas líneas fundamentales para un tema al momento inconcluso en el debate jurídico, y es lo relativo a la construcción de las bases de una responsabilidad ambiental que por las particularidades de la normativa específica y de su objeto propiamente dicho, guardan diferencias estructurales que obligan a un apartamiento parcial y a la construcción de un nuevo esquema a lo ya conocido del derecho civil o administrativo.

Ricardo Lorenzetti⁴⁶ lo advierte al indicar que se percibe “una crisis de la teoría general de la responsabilidad civil, la que para mantener la vigencia de los principios conceptuales largamente elaborados los va dotando de una abstracción cada vez mayor para comprender supuestos heterodoxos [...]”, en mérito a la evolución de la realidad, los valores y necesidades actuales.

6. DAÑO AMBIENTAL

Como consecuencia del punto anterior, el daño ambiental requiere de una arquitectura de rediseño, con la teoría de daños emergente del derecho privado.

Las características diferenciales del tema⁴⁷ suponen:

a) La imprecisión en la cadena de causalidad del daño verificado en punto a:

- fuentes;
- incidencia de las mismas;
- actores;
- responsabilidad de los mismos;
- iter temporal;
- acumulación;
- diferencias y distancias territoriales.

b) Ante la imprecisión existente en lo civil, se utiliza una estimación probabilística la cual tiene un cierto grado de abstracción.

⁴⁶ Lorenzetti, Ricardo L., *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de derecho*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2006, p. 41.

⁴⁷ Para profundizar véase Edgardo Alberto Donna, Tomás Hutchinson y Mosset Iturraspe, *Daño Ambiental*, Tomos I y II, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1999; Lorenzetti, Ricardo L., *op. cit.* y los numerosos trabajos de Cafferatta en diversas publicaciones y formatos, personales y en común (v. gr. con Morello, Goldenberg, etcétera), cuya vastedad impide la cita exhaustiva.

- c) En cuanto a la prueba :
- valor excepcional de la prueba de presunciones;
 - integración del material probatorio;
 - utilización de índices o series sobre el tema con independencia de la ocurrencia en el caso;
 - el caso debe estar vinculado y existir una probabilidad elevada.
- d) Certidumbre relativa; sana crítica en lugar de libres convicciones.
- e) De la linealidad y direccionalidad en la causalidad civil a la complejidad de la causalidad y concausalidad ambiental.

7. LA IMPLICANCIA DE LA SUPERABUNDANCIA NORMATIVA

Cuando un modelo de gestión ambiental se basa en la generación de normativa de tipo *obligacional, prohibitiva, sancionatoria*, con abstracción del contexto –tal el caso del ejemplo tomado como modelo (ver el comentario sobre el proyecto de presupuestos mínimos en materia de bosques apoyado por Greenpeace y la SAyDS, punto 4 del presente)– *más allá del fin noble y compartido perseguido*, la falta de enraizamiento legal sólo trae consecuencias muy negativas sobre lo que fuera el objeto a proteger.

El tiempo de discusión de la norma, su debate y sanción, y la puesta en marcha producen una suerte de tranquilización de la conciencia de que se ha hecho lo correcto. Desde un punto de vista puede serlo, pero en materia ambiental, lo correcto se mide en resultados verificables en el terreno a través de indicadores e índices concretos y comparando períodos.

Para ello, el derecho es un complemento del conjunto de políticas convergentes a la materia en la cual la norma es el emergente final y ordenador del sistema.

Luego, si todo falla, la crítica se circunscribe a la falta de capacidad de contralor estatal⁴⁸, lo cual es una verdad parcial, pero que permite encubrir los errores de diseño de la normativa (sobre la cual sus impulsores son siempre “ajenos” a la hora de los problemas) y del programa institucional que debió contenerla.

Lo que es relevante es que además del problema de que la norma no alcanzó a cumplir su cometido, los eventuales daños ambientales, y sobre la base de que existieron cometidos y deberes reglados para la Administración, ésta es pasible de ser demandada por responsabilidad extracontractual administrativa por omisión. Con lo cual, de no advertirse este dato, es absolutamente predecible⁴⁹ que el Estado Nacional,

⁴⁸ A modo de ejemplo véase la página *web* de Greenpeace.

⁴⁹ Causa “Torres c/ Provincia de Mendoza”.

provincial o municipal serán demandados por sumas importantes en el corto plazo (tal lo sucedido en la causa de la Cuenca Matanza-Riachuelo citada, caso líder para motorizar la conflictividad judicial ambiental centrando las reparaciones patrimoniales no en privados sino en el Estado). A manera de ejemplo vinculado, en el caso del área de salud es importante el nivel de demandas contra hospitales públicos por omisiones en el cumplimiento de funciones o mala praxis, en las cuales más allá de la responsabilidad singular que puede haber, existen carencias objetivas que hacen de este demandado público un blanco atractivo para obtener indemnizaciones y honorarios.

El final de la historia es que el daño privado se socializa en el conjunto de la población, es decir, los contribuyentes, quienes en última instancia deben absorber el peso de la imprevisión de quienes estaban en una posición dirigenal, y que, por tanto, debieron haber proyectado la situación en el tiempo y coadyuvar en la logística de implementación y solución. De lo contrario, es una suerte de “salvavidas de plomo” creado por la norma.

En esta línea, Hutchinson⁵⁰ plantea: “En lo que concierne a las relaciones entre las Administraciones públicas, las cosas han cambiado radicalmente a partir de la implantación efectiva de la Constitución reformada en 1994. A las distintas fórmulas de relación que han existido debe añadirse la fórmula especial de las facultades concurrentes entre la Nación y las provincias. Pues lo resuelto por la reforma constitucional siguió el ejemplo del texto 1853/60 cuando establecía potestades concurrentes, en atención al orden de relación que establece el Artículo 31, pero significará, por la complementariedad de las normas nacionales y provinciales, el surgimiento de responsabilidades compartidas. Nada se opone a que las competencias concurrentes sean complementarias, caso del Artículo 41, Constitucional Nacional reformada.

A toda esa compleja trama de relaciones administrativas deben añadirse : a) En cuanto a la forma de aplicación, el caso de Administración local obrando como agente del gobierno federal (Art. 128, Constitución Nacional), y b) la posibilidad de que las provincias creen regiones estableciendo órganos para el cumplimiento de sus fines (Art. 124 Constitución Nacional. No es ciencia ficción, entonces pensar que en la práctica se darán hechos o actos jurídicos imputables a dos o más administraciones, pues la participación y la concurrencia de estas serán comportamientos usuales, resolver los problemas de las responsabilidades concurrentes es, por tanto, bastante más que un ejercicio teórico, el cual no puede simplemente reducirse a plantear una de las posibles soluciones: buscar un patrimonio público y declararlo responsable ; es decir, responsabilizar a uno cualquiera de los sujetos públicos intervinientes en la producción del daño.

Por lo demás, se pueden ser diversos supuestos de concurrencia de Administraciones estatales. Intervención plural en el evento dañoso: podemos dar algunas pautas para determinar contra qué Administración responsable puede dirigirse la víctima.

⁵⁰ Edgardo Alberto Donna, Tomás Hutchinson y Mosset Iturraspe, *op. cit.*, p. 398.

Es decir, cuál es el patrimonio estatal responsable por los daños. Rigen aquí los principios comunes:

- Responsabilidad de la autoridad federal: Es el supuesto en que la responsabilidad deriva de la aplicación del Artículo 128 de la Constitución Nacional, esto es, que en la ejecución de leyes federales se utilice a la Administración provincial. En estos casos, en principio, no se compromete la responsabilidad provincial; la explicación es sencilla: se parte de la base que actúa ateniéndose a las instrucciones y directivas jerárquicas que le dirigen las autoridades estatales nacionales.

- Responsabilidad local: Si el daño se produce por mal desempeño de la autoridad provincial, ésta será en principio lo responsable.

- Responsabilidad *in solidum*: En ciertos supuestos podría predicarse la aplicación de la solidaridad imperfecta o *in solidum*. Serían aquellos casos donde existe un comportamiento peculiar de la Administración.

- Casos de actuación complementaria: Cuando la suma de las intervenciones de ambas administraciones produce daño, estaríamos ante un daño colectivo, producido por una intervención plural –Nación y provincia–. Podría ser tanto por una causalidad conjunta o común (ambas cooperan al resultado), o por una causalidad acumulativa o concurrente (ambas actúan de tal forma que sus actos, independientes entre sí, habrían producido el mismo daño si hubieran operado aisladas, pero tiene el alcance de atribuir a todos y cada uno de ellos el resultado final), o por una causalidad alternativa o disyuntiva: Son aquellos en los que la consecuencia final se atribuye a una u otra persona de manera excluyente. Se imposibilita probar la relación causal debido a la ausencia de elementos probatorios que permitan determinar cuál de los varios sujetos es el autor del daño”.

Participamos de la doctrina que sostiene el carácter mixto del sistema de responsabilidad del Estado (responsabilidad patrimonial de la Administración pública), no sólo porque incluya a las actividades lícitas e ilícitas, sino sobre todo porque puede dividirse, a grandes rasgos, “en dos regímenes a los que podemos resumir en: 1) por una parte, un régimen de responsabilidad por sacrificio particular, en el cual el criterio específico decisivo para la responsabilidad es la imputación a la actividad administrativa de un daño anormal, grave, intenso, especial e individualizado, y 2) por otra parte, un régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta, en el cual el criterio decisivo a los fines de la responsabilidad es ese funcionamiento anormal. El criterio general de este sistema de responsabilidad es, en principio la idea de lesión antijurídica en el sentido de que el particular no tiene la obligación de soportarla sin resarcimiento”.

A lo que nos permitimos agregar: los Municipios, en la medida de su real competencia y capacidad presupuestaria y de gestión. Con lo cual la concurrencia y complementariedad estarían dadas en la triple jurisdicción estatal.

8. OFICINAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS

Decíamos que si un caso ambiental llega a la Justicia, resulta un fracaso de los sistemas de contención social en resolverlo de la manera menos traumática y más rápida posible. Máxime que en lo ambiental el tiempo es clave para evitar los perjuicios derivados del conflicto, los que generalmente suelen ser casi insolubles e irreparables, salvo un nuevo y crónico lamento.

La realidad indica que la sociedad ve como un atajo para estas circunstancias la vía judicial, y preferentemente el amparo o la denuncia penal, como camino expedito de tales cuestiones, aunque si se siguiera una estadística, estimamos que cuantitativamente no son las vías más efectivas, pero sí debemos coincidir con las más espectaculares, atento que usualmente se conocen mediáticamente y no por estadística judicial: las cautelares⁵¹ y los allanamientos que son siempre de efectos temporales⁵².

Por ello se comenzó a estudiar desde la gestión pública la posibilidad de crear en el ámbito de la SAyDS una oficina nacional, que con delegaciones operativas (ventanillas de trámites), sistemas simplificados con plantillas electrónicas de gestión en las jurisdicciones municipales y sedes de autoridades ambientales provinciales receptaran inquietudes, denuncias o conflictos que versaran sobre controversias ambientales.

El sistema en las provincias estaría vinculado a los inconclusos nodos del SIAN (Sistema de Información Ambiental Nacional), pudiendo desde allí redistribuirse a los municipios que pudieran aportar en una primera etapa (experimental) equipamiento, y en una segunda etapa (vía financiamiento nacional), ampliarlo. Igualmente, podrían establecerse sedes para audiencias o reuniones en ámbitos de la sociedad civil (Colegios Profesionales, Juntas Vecinales, Cámaras Empresarias, Sindicatos, etcétera).

Las reflexiones y borradores preliminares contenían las líneas que seguir para su diseño funcional:

⁵¹ En un reciente encuentro ambiental en México (octubre 2006), estando presentes varios jueces argentinos, mexicanos, brasileños, de diferentes jurisdicciones y tribunales, se advirtió que no hay estadísticas desagregadas para medir la judicialidad ambiental. Hay un rubro de amparos, pero no se sabe cuántos tienen perfil ambiental. Lo mismo con daños y perjuicios, o con ilícitos penales. Es decir que lo ambiental aún hoy no tiene forma de cuantificación objetiva en los organismos judiciales. Los únicos datos que pudieran existir lo son por vía de análisis singularizados o artesanales. Ello dificulta cualquier proyección en orden por ejemplo a poder hablar seriamente de un fuero ambiental, o secretarías ambientales *ad hoc*, atento que no conocemos el universo de asuntos.

⁵² Recordemos los espectaculares allanamientos y clausuras del Juez Yérmanos, denominado mediáticamente el juez de la “mozzarella”. Nunca se conocieron sus sentencias de condena, pero alguna filtración hubo para que la prensa estuviera presente en clausuras preventivas o allanamientos coronados por las declaraciones del Juez. Éste como tantos otros (Piotti, por caso) olvidaron que la judicatora habla por sus sentencias y no por los medios.

a) *Competencia*: amplia, debiendo incluir todas las cuestiones con implicancias ambientales (las que usualmente tramitan por ante la SAyDS - Minería - Energía - APN - CONABIA - CONADIBIO - Industria - Obras públicas, etcétera).

b) *Mecanismo opcional*: la presentación ante esta oficina es alternativa y excluyente a la vía ordinaria judicial posterior establecida en las normativas especiales.

c) *Control Judicial*: como recurso ante las Cámaras (del tipo de los que suceden en materia previsional o tributaria).

d) *Integración*: la oficina tendría una suerte de autoridad resolutoria que se constituye en un Comité Decisorio, es decir, el perfil de tribunal administrativo (aun con la contradicción implícita de esta denominación se lo hace para su mejor comprensión), siendo de integración transdisciplinar y coordinada por un abogado (al estilo de lo que fuera el Tribunal Arbitral de la Ley de Obras Públicas N° 12.910). Esta amplitud daría cabida a la incorporación de un representante por la sociedad civil, y de otros sectores (producción, sindical, científico), evitando un número mayor de cinco en la integración para obtener rápidas y fáciles mayorías.

e) *Tramitación*:

- Actuaciones con el nivel del informalismo que ocurre ante los Defensores del Pueblo (nacional, municipales, etcétera), utilizando técnicas de conciliación, mediación, amigables componedores, etcétera.

- Existencia de un variado juego de formularios preelaborados (por área involucrada y recurso comprometido) para orientar el requerimiento y ser útiles a la tramitación, sin que ello fuere un sistema obligatorio sino sólo de facilitación.

f) *Prueba*: a los fines probatorios se utiliza la capacidad instalada del sistema científico nacional o provincial, lo cual además supone un involucramiento del mismo a la tarea de construir institucionalidad ambiental y como fuente de investigación para sus institutos, laboratorios, docentes, alumnos, etcétera.

g) *Bondades*:

- Sistema descongestivo de lo judicial.
- Permite operar contemporáneamente con mejores herramientas sobre los casos.
- Permite unificar competencias dispersas desde una lógica ambiental.
- Reduce conflictos judiciales y puede derivar a mediación ambiental
- Celeridad al fijarse un tiempo máximo del procedimiento
- Sistema simplificado y facilitador
- Bajo costo operativo, sólo retribuye la tarea del personal.

Por cierto, es sólo una idea, pero algo es mejor que nada.

CAPÍTULO IV

LAS PERSPECTIVAS REGIONALES Y LA GEOPOLÍTICA

SUMARIO: 1. Mercosur. 1.1. Antecedentes y objetivos. 1.1. Antecedentes y objetivos. 1.2. Su organización. Los órganos comunitarios. 1.2.1. El Consejo del Mercado Común (CMC) como órgano Superior del Mercosur. 1.2.2. El Grupo del Mercado Común (GMC) como Órgano Ejecutivo del Mercosur. 1.2.3. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). 1.2.4. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). 1.2.5. El Foro Consultivo Económico Social (FCES). 1.2.6. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). 1.3. El Mercosur y el ambiente. 1.4. Fuentes jurídicas del Mercosur. 1.5. El modelo de Administración indirecta en la organización administrativa del Mercosur. 2. Aplicación del derecho derivado del Mercosur. 2.1. Obligatoriedad. 2.2. Efecto directo. 2.3. La primacía. 3. Resolución de conflictos. 4. La norma más favorable. 5. El Mercosur y la consolidación de la temática ambiental. 5.1. El GT6. 5.2. Tratamiento de las tareas prioritarias. 5.3. Génesis del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA). 5.3.1. Inicio de las gestiones. 5.3.2. Aprobación del Proyecto. 5.3.3. Estructura organizacional del Proyecto. 6.1. Análisis. 6.1.1. ¿Qué es un Tratado de Libre Comercio (TLC)? 6.1.2. ¿Qué es el TLC con América del Norte? 6.1.3. Disposiciones ambientales dentro del TLC 6.1.4. Acuerdo paralelo al TLC en materia ambiental. 6.2. La política ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). 6.2.1. Principios y objetivos ambientales consagrados en el Tratado. 7. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 7.1. Fase preparatoria. 7.2. Negociaciones. 7.3. Estancamiento. 7.4. Estructura y organización. 7.5. Implicancias: una historia de tiburones y sardinas. 8. Unión Europea. 8.1. Importancia de las directivas en la Unión Europea. 8.2. Recepción de la política ambiental en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE). 8.3. Recepción de la política ambiental en el Acta Única Europea (AUE). 8.4. Recepción de la política ambiental en el Tratado de la Unión Europea (TUE). 8.5. Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. 9. Pacto Andino. 9.1. Reuniones de representantes. 9.2. Objetivos de las reuniones. 9.3. Lo ambiental. 10. Organización Mundial del Comercio. 10.1. La Ronda inconclusa de Doha. 10.2. La crítica a la OMC.

1. MERCOSUR

Nos extenderemos brevemente sobre algunos conceptos que tal vez parecieran exceder el alcance de este libro, pero dada la importancia geopolítica del Mercosur,

creemos en la utilidad de este pequeño desvío, ya que no es suficientemente conocido el funcionamiento de esta estructura que en el tiempo irá condicionando, como ya ocurre, el destino nacional, integrando nuestros futuros con los pueblos hermanos y países miembro.

1.1. Antecedentes y objetivos

El 21 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, constituyendo el Mercado Común del Sur, Mercosur.

1.1.1. Ampliación

Recientemente, tuvo lugar la incorporación de Venezuela¹ como miembro pleno (junio 2006), y en la reunión de enero 2007, Bolivia manifestó su voluntad de integración al bloque.

1.2. Su organización. Los órganos comunitarios²

“El Protocolo de Ouro Preto estableció los órganos comunitarios para el período de consolidación del Mercosur.

1.2.1. El Consejo del Mercado Común (CMC) como órgano Superior del Mercosur

El Artículo 3° del mencionado Protocolo establece: ‘El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur, al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común’.

¹ Ver Apéndice Documental Ficha N° 14.

² Salomoni, Jorge L., “Orígenes, organización y funcionamiento del Mercosur”, en AAVV, *Libro Homenaje al Profesor Jorge Fernández Ruiz*, México, 2005. El sentido de incorporar integralmente trabajos del Dr. Salomoni obedece a rescatar no sólo su tarea en el tema, sino una forma de homenaje, y seguir compartiendo tiempos comunes, si bien a través de un libro, de quien fuera un querido amigo y cuya pérdida el derecho público y el administrativo en particular lamentan profundamente, siendo las citas que siguen de su propia autoría.

Dicho órgano está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados partes.

Según el Artículo 8° del Protocolo de Ouro Preto, posee funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común de carácter legislativo³, y también otras de carácter administrativo⁴.

El Artículo 9°, por su parte, prescribe: ‘El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados partes’.

Cabe destacar que el Consejo, en el marco del Artículo 1°, parágrafo único del Protocolo de Ouro Preto, ha creado dos órganos auxiliares propios, el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)⁵, y la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM)⁶,

³ La clasificación de las distintas funciones del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común fue tomada de González Moras, Juan, “Principios de la organización administrativa en las instituciones del Mercosur”, conferencia inédita impartida en la Universidad Austral, Buenos Aires, el 21 de mayo de 2004. Las legislativas resultarían :

- formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;
 - crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;
 - aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;
 - adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria;
 - homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.
- ⁴ - velar por el cumplimiento de los acuerdos firmados;
- ejercer la titularidad del Mercosur;
 - negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común;
 - pronunciarse sobre las propuestas del Grupo Mercado Común;
 - crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos;
 - designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

⁵ cuya función será profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados partes del Mercosur, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Foro formulará recomendaciones, adoptadas por consenso, que serán sometidas al Consejo del Mercado Común, para su consideración.

⁶ El que tendrá como competencia: a) asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de éstos; b) presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del Mercosur, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; y c) afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el Mercosur, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del Mercosur.

1.2.2. El Grupo del Mercado Común (GMC) como Órgano Ejecutivo del Mercosur

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur⁷, que se presenta como un típico órgano intergubernamental, que toma sus decisiones por consenso y cuyos miembros no son funcionarios comunitarios sino representantes de los gobiernos de los Estados partes⁸.

Las funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común, conforme al Artículo 14, pueden destacarse en la perspectiva legislativa, administrativa pronunciándose a través de resoluciones⁹.

⁷ El cual, a su vez, tal como lo indica el Artículo 11, “[...] estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores”. El Artículo 13 del Protocolo de Ouro Preto señala, por su parte: “El Grupo Mercado Común se reunirá de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuere necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno.”

⁸ “Artículo 11 - El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores”.

⁹ Resultando las de carácter legislativo entre otras :

- proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;
- tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
- crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
- aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual;
- adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;
- homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social.

Y de carácter administrativo pueden indicarse :

- velar por el cumplimiento de los acuerdos firmados;
- manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur;
- negociar, con la participación de representantes de todos los Estados partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales;
- someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno;

1.2.3. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

De acuerdo al Artículo 16 del Protocolo de Ouro Preto, la Comisión de Comercio del Mercosur es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, y le compete:

- a) velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera;
- b) efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

Estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado parte y será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores., poseyendo funciones legislativas, administrativas e inclusive de tipo judicial.

1.2.4. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

El Artículo 22 del Protocolo de Ouro Preto establece que la Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados parte en el ámbito del Mercosur.

Dicho órgano estará integrado por igual número de parlamentarios representantes de los Estados parte, los que serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

La Comisión Parlamentaria Conjunta tiene como cometidos:

- a) procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, previstos en el Artículo 2º del Protocolo;
- b) coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo podrá solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios;

- organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite;

- elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
 - supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

Teniendo, incluso, facultades jurisdiccionales como las de:

- intervenir en el proceso de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos;
- resolver sobre reclamos de los particulares;
- pronunciarse sobre el dictamen conjunto o conclusiones de los expertos del Comité Técnico elevadas por la Comisión de Comercio del Mercosur.

c) adoptar su reglamento interno.

Este órgano podrá ser un enlace entre los órganos comunitarios y los Poderes Legislativos de los países para acelerar el proceso de integración.

Digamos que se ha establecido que a la brevedad comenzará a funcionar el Parlamento del Mercosur.

1.2.5. El Foro Consultivo Económico Social (FCES)

El Artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto estableció al Foro Consultivo Económico-Social como el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado parte. Éstos no representan a los Estados, sino a las diversas cámaras empresarias, profesionales, sindicatos, etcétera.

Dicho Foro Consultivo Económico-Social se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

1.2.6. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)

El Artículo 31 dice: “El Mercosur contará con una Secretaría Administrativa como órgano de apoyo operativo. La Secretaría Administrativa del Mercosur será responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur y tendrá sede permanente en la ciudad de Montevideo”, la Secretaría Administrativa, como sostiene González Moras, se convierte en el órgano de apoyo administrativo de toda la organización institucional del Mercosur¹⁰.

El Artículo 32 del Protocolo en análisis le otorga a la Secretaría Administrativa del Mercosur las siguientes competencias:

- servir como archivo oficial;
- realizar la publicación y la difusión de las normas;
- informar regularmente a los Estados partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico;
- registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991;
- desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

¹⁰ González Moras, Juan, “Principios de la organización administrativa...”, *op. cit.*

Cabe destacar que por la Decisión N° 30/2002 del Consejo Mercado Común, se decidió transformar a la Secretaría Administrativa en Secretaria Técnica “[...] para fines de divulgación sin efectos legales”.

Por su parte, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias ha ampliado las competencias de la Secretaría Administrativa del Mercosur, al establecer en su Artículo 9°: “La Secretaría Administrativa del Mercosur tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean requeridas para el desarrollo de los procedimientos”.

A su vez, el Artículo 17 indica, con relación al Recurso de Revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión: “La Secretaría Administrativa del Mercosur tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean encomendadas para el desarrollo de los procedimientos y mantendrá informados a los Estados partes en la controversia y al Grupo Mercado Común”.

1.3. El Mercosur y el ambiente¹¹

El Tratado de Asunción, si bien es de carácter básicamente comercial y su principal objetivo es la conformación de un mercado común, establece que el mismo debe alcanzarse preservando el medio ambiente, con el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

En los distintos subgrupos de trabajo se trató la cuestión ambiental: industria, sector agropecuario, energía, etcétera. No obstante ese tratamiento sectorial, en la segunda cumbre presidencial del Mercosur (Las Leñas, julio de 1992) se resolvió crear una *Reunión Especializada en Medio Ambiente*, que ha dado en llamarse REMA.

El trabajo de la REMA se centró en la detección de las asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad. Se buscó establecer una relación horizontal con los distintos subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común (GMC). Los temas tratados en las diversas reuniones fueron: el análisis de la legislación vigente en materia ambiental en los Estados parte; las propuestas de directrices para la protección del medio ambiente y concertación de las políticas ambientales; las restricciones no arancelarias de carácter ambiental.

¹¹ En este punto, tomamos nota de los aportes de Lelia Devia y Mirta Laciari (esta última representante de la SAYDS en el GT6) sobre el tema. *Mercosur y medio ambiente*, “La política ambiental en el marco del Tratado de Asunción” y datos de la página e informes varios consultados. Véase www.medioambiente.gov.ar/?idseccion=31.

Las restricciones no arancelarias constituyeron un tema central en las negociaciones de la REM. Con relación a la Resolución N° 62/1993 del Grupo Mercado Común, propone un cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias (RNA), entre las que se encuentra la desprotección ambiental. Se aprobó la propuesta argentina en cuanto a la imposibilidad de eliminación de las restricciones no arancelarias, considerándose que el término eliminación debiera asimilarse al de armonización, en cuanto el Tratado de Montevideo suscripto en 1980 establece que ninguna disposición del presente tratado será interpretada como impedimento para la adopción y cumplimiento de medidas destinadas, entre otras, a la protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales.

Se señalaron actos internacionales ambientales considerados prioritarios, tales como la Convención de Basilea sobre movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, la Convención CITES sobre comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y la flora silvestres, la Convención de Biodiversidad, la Convención de Viena sobre protección de la capa de ozono, la Convención Ramsar sobre humedales, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar. Mediante la Resolución N° 10/1994 del Grupo Mercado Común se aprobaron las directrices básicas en materia de política ambiental.

Se estableció la necesidad de implementar un procedimiento adecuado respecto del texto propuesto para el Artículo 129, ítem 3, del Código Aduanero del Mercosur, que dice: “[...] las mercaderías introducidas en territorio aduanero, que por su naturaleza pongan en peligro la seguridad pública, la salud, y la vida de las personas, de animales y vegetales, o el medio ambiente, podrán ser sumariamente destruidas por la autoridad aduanera”.

Se propusieron modificaciones a esta norma del Código Aduanero del Mercosur, en lo referido a la destrucción sumarial, proponiendo la intervención de la autoridad ambiental competente a la cual deberá notificar esta situación. Éstas fueron algunas de las cuestiones tratadas en la REMA.

Por Resolución Mercosur/GMC N° 38/1995 sobre pautas negociadoras de los subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y grupos *ad hoc*, se convirtió a la REMA en el Subgrupo 6, “medio ambiente”. Las tareas prioritarias y plazos establecidos son:

1) restricciones no arancelarias:

a) definición: analizar las restricciones y medidas no arancelarias que tengan relación con la temática ambiental y elaborar la propuesta de armonización o eliminación abarca tanto la compatibilización como el mantenimiento de restricciones y medidas no arancelarias, cuando éstas resulten justificadas adecuadamente en tanto constituyen medidas y restricciones de protección al medio ambiente;

b) justificación: la consolidación de la Unión Aduanera implica el proceso de eliminación y/o armonización de las contradicciones normativas.

1.4. Fuentes jurídicas del Mercosur

Y aquí volvemos a la cita de Jorge Salomoni¹², sintetizando varios de sus trabajos, por cuanto es de su autoría la originalísima tesis de *primacías normativas*, a partir de las normas del Mercosur que introducen la *aplicación de la norma más favorable* en un plexo normativo que hubo de ampliarse por nuestro propio texto constitucional al incorporar tratados internacionales, posición que ciertamente no ha sido controvertida, al menos en lo que sea de nuestro conocimiento, y que resulta un punto de inflexión en la hermenéutica jurídica que ciertamente alcanza a lo ambiental. Las transcripciones incluyen también las citas que el mismo efectúa.

“[...] De acuerdo al Artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto, las fuentes jurídicas del Mercosur son:

1. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios, que constituye el derecho primario u originario del sistema y tiene prelación de rango sobre las otras fuentes.

2. Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, que también constituyen derecho originario.

3. Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción, que constituye el ordenamiento secundario o derivado.

[...] La jurisprudencia del Tribunal Arbitral Ad Hoc¹³ ha establecido claramente el ordenamiento jurídico aplicable:

‘53. El Protocolo de Brasilia enuncia las fuentes normativas del Mercosur, disponiendo en su Artículo 19: ‘El Tribunal Arbitral decidirá la controversia sobre la base de las disposiciones del Tratado de Asunción, de los Acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, así como también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia’. *Dicha enumeración consagra un Derecho originario constituido por las normas de los tratados y sus anexos y los acuerdos entre los*

¹² “Reforma del Estado y Mercosur. Hacia la construcción de un derecho público comunitario”, en AAVV, *Temas de integracao com enfoques no Mercosul*, Vol. I, dirigida por el Profesor Dr. Carlos Alberto Gomes Chiarelli, p. 214 y sigs., Sao Pablo, Editora LTR, 1997, y en *Revista Actualidad en el Derecho Público*, N° 6, enero-abril 1997, p. 7 y sigs., Buenos Aires, SCS & Asociados Editores. También publicado en Ari Sundfeld – Oscar Vilhena Vieira (coordinadores), *Direito Global*, Carlos, San Pablo, Editora Max Limonad, 1999.

¹³ Para lo que sigue, véase: Salomoni, Jorge Luis, “Medios alternativos de resolución de conflictos con el Estado. El proceso arbitral ante tribunales internacionales: La fuerza expansiva de su jurisprudencia en el derecho público argentino”, conferencia dictada en la Universidad Católica Argentina, en septiembre del 2003.

Estados y un derecho derivado formado por las Decisiones del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones del Grupo Mercado Común.

54. *El Protocolo de Ouro Preto agregó como fuente normativa del Mercosur las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur* (Art. 41). Dicho Tratado esclarece que las normas emanadas de los órganos del Mercosur (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del Mercosur) ‘tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país’ (Art. 42).

55. La circunstancia de que determinadas normas requieran de implementación posterior no significa que las mismas carezcan de todo valor, sino que los Estados tienen la obligación de no frustrar su aplicación así como el cumplimiento de los fines del Tratado de Asunción y sus Protocolos complementarios [...].

56. La aplicabilidad de las normas y fines del Tratado de Asunción debe realizarse además, desde una óptica integradora con las normas y principios que regulan el derecho internacional. Conviene recordar que el Protocolo de Brasilia expresamente consagra como fuente normativa del Mercosur “los principios y disposiciones del derecho internacional aplicable en la materia” (Art. 19). Dicha referencia cobra especial relevancia en un proceso de integración en formación y en pleno proceso de profundización, el cual requiere una constante elaboración normativa interna y coordinación de las políticas del bloque con las normas que rigen el comercio internacional.

57. En un nivel más amplio que el regional, las relaciones comerciales internacionales se rigen por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En éste ámbito, las restricciones al otorgamiento de subsidios a la exportación están reguladas por el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC). En el seno de la OMC se insertan las reglas de ALADI y en un círculo más interno, las normas del MERCOSUR. Todas estas normas pretenden asegurar condiciones de libre comercio que caracterizan y dan sustento a un proceso de integración”.

A su vez, el Tribunal Arbitral ha establecido, también, tanto los principios generales de un sistema jurídico de integración como los principios generales del derecho, aplicables prioritariamente para la resolución de los conflictos que se susciten. Entre los primeros incluyó a los principios de Proporcionalidad, de Limitación de la Reserva de Soberanía, de Razonabilidad y de Previsibilidad Comercial.

1.5. El modelo de Administración indirecta en la organización administrativa del Mercosur

En función de la caracterización de los órganos del Mercosur con competencias legislativas y ejecutivas, su composición y el procedimiento de toma de decisiones por

consenso, la organización administrativa del mismo en relación con la aplicación o ejecución del derecho del Mercosur ha adoptado el modelo de la Administración indirecta, el cual, por ende, constituye el fundamental principio de organización administrativa del Mercosur, conforme: los Artículos 1º, 4º y 8º del Tratado de Asunción, y el Artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, que establece: “Los Estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en Artículo 2º de este Protocolo”.

2. APLICACIÓN DEL DERECHO DERIVADO DEL MERCOSUR

Continúa el autor citado ilustrando sobre este sistema.

El Artículo 40 del Protocolo estableció, por su parte, que con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

1) aprobada la norma, los Estados partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa;

2) cuando hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado parte;

3) las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados partes treinta días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur. Con ese objetivo, los Estados partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

2.1. Obligatoriedad

“[...] El Artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto estableció que las normas emanadas del Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio, tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

El Tribunal Arbitral Ad Hoc ha definido el principio de la obligatoriedad, por parte de los Estados miembros, de la incorporación del derecho derivado, esto es, el producido por los órganos comunitarios, y la consecuencia de tal incumplimiento. Este laudo constituye un eslabón más del proceso constructor del sistema comunitario (Arts. 40, especialmente literal i), 38 [...]).”

2.2. Efecto directo

“[...] La creación de derechos y obligaciones producida por el derecho comunitario, tanto para los órganos del sistema, los Estados miembros como para los particulares, constituye el efecto directo de la norma comunitaria. Por ello se puede invocar por estos últimos ante los tribunales nacionales que deben tenerlos en cuenta para la solución del caso. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha sostenido que el efecto directo del ordenamiento comunitario, se puede predicar cuando se dan dos condiciones: a) que la disposición sea incondicional (lo que sucede ‘cuando no esta sujeta a ninguna condición ni subordinada en su ejecución o en sus efectos, a la adopción de ningún acto de la instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros’) y a la vez b) suficientemente precisa (‘una disposición es suficientemente precisa para ser invocada por un particular y aplicada por el juez cuando impone una obligación en términos inequívocos’)¹⁴.

Por lo tanto, y no obstante que el efecto directo de un derecho ‘[...] no depende de su reconocimiento por los ordenamientos internos de los Estados parte, sino de la naturaleza y estructura propia de la norma’, en el Mercosur, ese efecto lo darían los Artículos 39 y 40 del Protocolo de Olivos en cuanto permite a los particulares entablar reclamos de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

2.3. La primacía

“Cuando se habla de primacía, se hace referencia a la prevalencia de un determinado ordenamiento sobre otro. Por eso se distinguen dos acepciones en la primacía del derecho internacional general sobre los ordenamientos nacionales. La primera: a) el deber de los Estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales, y la segunda: b) la prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno, que puede ser legal o constitucional¹⁵.

La primera acepción encuentra consagración normativa en el Artículo 1º *in fine* del Tratado de Asunción.

¹⁴ Lo citado entre paréntesis pertenece al fallo “Van Gend en Loos”, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, del año 1962 (Perotti, Alejandro D., “Estructura Institucional y Derecho del Mercosur”, en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, La Ley, Año 6, N° 1, febrero de 2002, p. 98).

¹⁵ Cfr. Pizzolo, Calogero, *Globalización e Integración. Ensayo de una teoría general*, Buenos Aires, Ediar, 2002, p. 75.

La segunda acepción, resulta de la naturaleza del derecho comunitario, que no depende de las disposiciones nacionales para otorgarle su fuerza normativa¹⁶.

Por lo tanto, el principio de primacía del derecho del Mercosur sostiene su prevalencia sobre el derecho interno de los Estados parte, cualquiera sea su rango y naturaleza, lo que incluye al ordenamiento constitucional de cada país, resultando su aplicación de efecto inmediato”.

3. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

“[...] Con respecto al sistema de solución de controversias, tanto el Protocolo de Brasilia, como el vigente Protocolo de Olivos, establecen un similar sistema de resolución de conflictos en el Mercosur¹⁷, y que sintéticamente consiste en:

- i. negociaciones directas;
- ii. intervención del Grupo Mercado Común;
- iii. procedimiento arbitral ante los Tribunales Arbitrales Ad Hoc;
- iv. recurso de revisión o acceso directo y en única instancia, ante el Tribunal Permanente de Revisión¹⁸.

Este último órgano, y su correlativa competencia, fue creado por el mencionado Protocolo de Olivos, y tiene función consultiva¹⁹, reglamentada por el Consejo Mer-

¹⁶ Cfr. Perotti, Alejandro D., *op. cit.*, pp. 91-92.

¹⁷ Analizaré exclusivamente el sistema de resolución de conflictos entre Estados integrantes del Mercosur, y entre particulares y uno o más de esos Estados. Sobre el arbitraje internacional entre particulares en el Mercosur, véase: Noodt Taquela, María Blanca, *Arbitraje internacional en el Mercosur*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, entre otros.

¹⁸ Es de destacar que el Artículo 26 del Protocolo de Olivos –“Obligatoriedad de los laudos”– establece: “1. Los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada si transcurrido el plazo previsto en el Artículo 17.1 para interponer el recurso de revisión, éste no fuere interpuesto. 2. Los laudos del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios para los Estados parte en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada”. Por su parte, el Artículo 27 –“Obligación del cumplimiento de los laudos”– establece: “Los laudos deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. La adopción de medidas compensatorias en los términos de este Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el Laudo”.

¹⁹ El Artículo 2º de la Decisión N° 37/2003 establece que estarán legitimados para solicitar opiniones consultivas todos los Estados parte del Mercosur, los órganos con capacidad decisoria del Mercosur y los Tribunales Superiores de los Estados parte con jurisdicción nacional. En este último caso, de acuerdo al Artículo 4º, las opiniones consultivas se referirán exclusivamente a la interpretación jurídica de la normativa del Mercosur, siempre que se vincule con causas que estén bajo trámite en el Poder Judicial del Estado parte solicitante. Este mecanismo está inspirado en el procedimiento de reenvío prejudicial instaurado en la Comunidad Europea y en la Comunidad Andina (cfr. Susani, Nadine, “El alcance del procedimiento de opiniones consultivas establecido por el Reglamento del Protocolo de Olivos”, en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, Buenos Aires, La Ley, Sintese Editora, Año 8, N° 1, marzo de 2004, p. 68).

cado Común por el mencionado Decreto N° 37/2003, y función contenciosa, con competencia para juzgar mediante recurso de revisión del laudo emitido por el Tribunal Arbitral Ad Hoc²⁰, además de competencia para juzgar en única instancia las acciones que le fueran interpuestas directamente por las partes, mediante acuerdo entre ellas y después del agotamiento de las negociaciones directas”.

4. LA NORMA MÁS FAVORABLE

En ese sentido rescato el hallazgo mencionado de Jorge Salomoni sobre el tema, mojón interpretativo central en la hermenéutica jurídica: “[...] todos los Estados miembros incorporaran a su ordenamiento interno al Pacto de San José de Costa Rica, lo que finalmente sucedió al ratificarlo Brasil con fecha 25 de septiembre de 1992 [...]”.

“[...] En la Republica Argentina, como he sostenido en otra oportunidad⁴⁰, a partir de 1994 se ha introducido una modificación, por integración, de la concepción de los derechos humanos establecidos en la Constitución, al incorporar con jerarquía constitucional, diversos tratados sobre la materia. Con ello, se han incorporado las nuevas tipificaciones de esos derechos fundamentales que, en algunos casos, se relacionan con las nuevas corrientes filosóficas e ideológicas que se originaron entre la segunda mitad del siglo XIX y en lo que va de este siglo [...]”.

“[...] Con la reforma de esa Constitución, el Artículo 75 inciso 22 introdujo en su plexo normativo diversos Tratados de Derechos Humanos que están allí especificados. Es decir que estos tratados tienen jerarquía constitucional integrando su plexo jurídico [...]”.

“[...] Se puede sostener entonces que, en el sistema constitucional argentino, opera también el principio rector de la presunción general propia de todo Estado de Derecho en favor de la libertad del ciudadano, esto es, el principio *in dubio pro libertate*, versión europea, a su vez, [...] de la denominada ‘doctrina del primado de la libertad’ (*preferred freedom doctrine*), elaborada por la Supreme Court norteamericana fundamentalmente para frenar iniciativas públicas de interés social o colectivo en base a la intangibilidad o a la valoración preferente de los derechos de autonomía individual y su posición económica”.

A partir de este principio hermenéutico, y según la perspectiva teórica de los derechos fundamentales, como la teoría de los valores, la institucional, así como la iusnaturalista crítica, este principio *in dubio pro libertate* que, como se observó, está constitucionalizado, tiende a ampliarse en el postulado *favor libertatis*.

O sea, “no significa sólo que en los supuestos dudosos habría que optar por la interpretación que mejor proteja el derecho fundamental, sino que implica concebir el

²⁰ Artículos 17 y 23 del Protocolo de Olivos.

proceso hermenéutico como una labor tendiente a maximizar y utilizar la fuerza expansiva y eficacia de los derechos fundamentales en su conjunto [...]”²¹.

5. EL MERCOSUR Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA TEMÁTICA AMBIENTAL

Como ya fuera expresado, la jerarquización de la temática ambiental dentro de la estructura institucional del Mercosur fue producto del impulso dado por las máximas autoridades ambientales de los Estados partes. A su vez, su concreción se vio facilitada por la propia dinámica del proceso de integración, dado que a partir del 1° de enero de 1995 se debía poner en funcionamiento la UA. En razón de ello, el GMC consideró necesario proceder a la reestructuración de sus órganos para responder a los desafíos que planteaba esta unión.

5.1. EL GT6

Así, crea en el ámbito de su estructura el Subgrupo de Trabajo N° 6, Medio Ambiente, mediante Resolución N° 20/1995.

Tareas prioritarias del SGT N° 6, Medio Ambiente²²

Las tareas prioritarias de los subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y grupos *ad hoc*, fueron establecidas por la Resolución N°20/1995 del GMC y aprobadas por las Resoluciones Nros. 38/1995 y 7/1998 del GMC. Los antecedentes de las mismas figuran en el Plan de Acción, que consta en el Anexo III de dicha resolución.

Fue creado por la Resolución GMC N° 20/1995 y sus primeras Pautas de Trabajo fueron dadas a través de la Resolución N° 38/1995; el GMC fijó los alcances y los plazos de las siete tareas prioritarias, correspondientes al SGT N° 6, aunque corresponde aclarar que el Proyecto de Recomendación que elevó el SGT N° 6 al GMC tenía previsto doce tareas.

A continuación se mencionan las tareas previstas en la citada resolución:

- 1) restricciones no arancelarias (RNA);
- 2) competitividad y medio ambiente;
- 3) normas internacionales –ISO 14.000–;
- 4) temas sectoriales;

²¹ Salomoni, Jorge L., “Reforma del Estado y Mercosur. Hacia la construcción de un Derecho Público Comunitario en *AeDP*, Año III, enero-abril 1997, p. 7 y sigs.

²² Conforme Mirta E. Laciari, *Medio ambiente y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, 2003.

- 5) instrumento jurídico ambiental para el MERCOSUR;
- 6) sistema información ambiental,
- 7) Sello Verde Mercosur.

Con posterioridad, el SGT N° 6 elevó al GMC la Recomendación N° 1/98 sobre “Emergencias Ambientales”. Dicho órgano la aprobó por Resolución N° 7/1998, quedando de esta forma incorporada dentro de la agenda de trabajo del subgrupo.

5.2. Tratamiento de las tareas prioritarias

En este capítulo se presenta una síntesis de lo que a juicio de Mirta Laciari constituyen los principales resultados alcanzados hasta la fecha por el SGT N° 6 respecto de las tareas para el tema de las RNA que le fueron asignadas.

Se recomienda la actualización de esta síntesis en las páginas *web* de los organismos responsables de la Coordinaciones Nacionales de cada Estado parte, o bien en la página de la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM): www.mercosur.org.uy/medioambiente/español/portugués.

Restricciones no arancelarias (RNA)

Por Decreto CMC N° 3/1994, se identificaron restricciones no arancelarias (RNA) sobre medio ambiente que debían ser eliminadas o consideradas para su armonización.

El procedimiento acordado para el análisis y resolución de las medidas y restricciones no arancelarias incorporó las siguientes etapas:

1. Cada Estado parte deberá producir un informe con copia de las normas sobre las restricciones o medidas no arancelarias propias, considerando los siguientes aspectos:

- 1.1. Si se trata de una medida de carácter ambiental.

- 1.2. Mediará el encuadramiento dentro de un acto internacional ambiental ratificado por el país.

- 1.3. Estará en correspondencia con la legislación nacional destinada a la protección de la vida y la salud de las personas, animales o vegetales.

- 1.4. Se precisará cual es el organismo nacional de aplicación de la medida.

- 1.5. Las normas que establece la restricción deberán tener la adecuada jerarquía que así se lo posibilite.

2. En función del cumplimiento de los pasos anteriores, el SGT N° 6 identificará las alternativas posibles de clasificación para su tratamiento:

2.1. Mantenimiento de la medida o norma de carácter no arancelario, debidamente justificada.

2.2 Armonización de la medida o norma de carácter arancelario.

3. Eliminación de las restricciones no arancelarias (véase Resolución GMC N° 123/1994).

4. Las conclusiones serán puestas en conocimiento del Comité Técnico (CT 8) y de la Comisión de comercio y elevadas, cuando corresponda, al GMC.

Como puede observarse, el procedimiento que se acordó guarda cierta similitud con los criterios seguidos en el ámbito de la OMC para el análisis de las medidas comerciales en los AMUMAs y durante más de cuatro años.

5.3. Génesis del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA)²³

A tenor de la importancia de la regionalización para enfrentar la globalización, que incluye lo ambiental, este punto es ilustrativo en lo relativo a la competencia en el mundo, ya que lo ambiental se constituye en una restricción para-arancelaria en algunos casos o simplemente en una desestimación de opciones de consumo para la exportación, en mercados de mayor exigencia por su poder adquisitivo.

Así, en el ámbito del Mercosur y dada la vinculación con la pauta “competitividad y medio ambiente”, se decidió incluir bajo el mismo tratamiento otras dos pautas fijadas por la mencionada resolución: ISO 14.000 y Sello Verde Mercosur.

La medida encontró su fundamento en razón de los vínculos cada vez más estrechos entre comercio y medio ambiente, y la forma en que éstos eran negociados en los foros internacionales en curso. Asimismo, teniendo en cuenta esas negociaciones, la envergadura del tema y las posibles diferencias entre los Estados partes respecto del grado de tratamiento de la temática, desarrollo de las capacidades, acceso a tecnologías limpias y desarrollo industrial, entre otros factores.

Veamos su desagregación:

5.3.1. Inicio de las gestiones

A comienzos de 1999, el SGT N° 6, Medio Ambiente, decidió buscar apoyo a través de los canales de cooperación y financiamiento internacional mediante proyectos que atendieran las necesidades de los Estados partes y contribuyeran a disminuir posibles asimetrías respecto de esta temática. Asimismo, existió la posibilidad de co-

²³ Fuente: “Gestión ambiental y producción más limpia en el Mercosur”, www.medioambiente.gov.ar.

operación técnica con el gobierno alemán, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) para apoyar al Mercosur en esta cuestión.

5.3.2. Aprobación del Proyecto

El Proyecto de Cooperación Mercosur-GTZ, que se denominó “Competitividad y Medio Ambiente: Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción más limpia para las PyMES”, luego de dos años de ajustes fue aprobado mediante Decreto N° CMC N° 02/2002. A partir de entonces, se inició su primera etapa, denominada “Fase de Orientación”, que se extendería durante los siguientes dos años.

Por último, cabe destacar que el Proyecto CyMA constituye el primer antecedente en materia de cooperación técnica ambiental entre un Estado (República Federal de Alemania) y el Mercosur.

5.3.3. Estructura organizacional del Proyecto

En el marco de la cooperación técnica, tanto el gobierno de Alemania como el Mercosur comprometieron el aporte de los recursos necesarios para llevar adelante el Proyecto, según lo establecido en la Nota Reversal.

Los aportes de cada Estado parte del Mercosur previstos en la Nota Reversal fueron ampliados en función de la mejor organización y ejecución del Proyecto. Se decidió, por un lado, crear el Comité de Seguimiento, integrado por las Coordinaciones Nacionales/Alternas del SGT N° 6, Medio Ambiente, a cargo de los organismos ambientales nacionales de los Estados parte; y, por el otro, suministrar el personal de dichos organismos necesario para la realización de las actividades del Proyecto, así como la infraestructura requerida para su correcto funcionamiento.

Desde el punto de vista de la estructura organizacional del Proyecto, los coordinadores nacionales y alternos del SGT N° 6, Medio Ambiente, de los Estados parte son los responsables de aprobar las decisiones de contenido político y estratégico del Proyecto, y de efectuar su seguimiento. La cooperación técnica alemana se da a través del coordinador del aporte alemán, quien interactúa en forma permanente en el Comité aludido.

Finalmente, se concretó la publicación cuyo contenido resultó:

- 1. Reseña del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA).*
- 2. Competitividad y medio ambiente en el Mercosur.*
- 3. Herramientas de gestión ambiental y producción más limpia con énfasis en experiencias existentes en el Mercosur.*

4. Reflexiones Finales.

Se transcribe a continuación el contenido de su primer capítulo:

“1. Reseña del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA)

El Subgrupo de Trabajo N° 6, Medio Ambiente, es un órgano dependiente del Grupo Mercado Común (GMC) y fue creado por la Resolución GMC N° 20/1995. Sus primeras Pautas Prioritarias se establecieron por la Resolución GMC N° 38/1995, en la que ‘competitividad y medio ambiente’ es una de ellas.

Por los vínculos cada vez más estrechos entre comercio y medio ambiente, y la forma en que éstos eran negociados en los foros internacionales, el SGT N° 6, Medio Ambiente, consideró necesario explorar algún mecanismo para avanzar con la temática en el ámbito regional. En oportunidad de la XI Reunión Ordinaria del SGT N° 6, Medio Ambiente, realizada en Asunción, Paraguay, en marzo de 1999, la Comisión de Cooperación Técnica del Mercosur (CCT) expuso ante las Delegaciones las posibilidades de cooperación técnica con el gobierno alemán, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) para apoyar al Mercosur en esta cuestión.

En noviembre de 1999, el SGT N° 6, Medio Ambiente, realizó la III Reunión Extraordinaria en la ciudad de Montevideo, Uruguay, donde se acordó un Proyecto de Cooperación Mercosur-GTZ, que se denominó ‘Competitividad y Medio Ambiente: Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción más limpia para las PyMES’ (CyMA). El Proyecto fue aprobado mediante el Decreto CMC N° 02/2002. A partir de entonces, se inició su primera etapa, denominada ‘Fase de Orientación’, que se extendió durante dos años, hasta marzo de 2004. Desde su concepción, el Proyecto ha reflejado el estado del arte de la temática y es consistente con los principios, recomendaciones, planes de acción, objetivos, declaraciones y demás consideraciones que se han desarrollado en los escenarios internacionales y regionales en los últimos tiempos. Aun así, existe amplio acuerdo entre los responsables del Proyecto sobre la necesidad de adaptar esos contextos a la realidad del Mercosur, como también a la de cada Estado parte. Cabe señalar que el Proyecto ha sido funcional a la evolución y a los compromisos adquiridos en esta materia al brindar al bloque la oportunidad de implementarlos a través de acciones concretas.

En el escenario internacional, se realizaron diversos foros regionales y multilaterales que trataron el tema y han sido considerados por el Proyecto. En particular, es importante destacar en el plano internacional la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable celebrada en Johannesburgo en septiembre-octubre de 2002, donde se estableció la necesidad de modificar las ‘modalidades insostenibles de producción y consumo’, para lo cual ‘[...] es indispensable introducir cambios en el modo en que producen y consumen las sociedades’.

En el mismo sentido, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre de 2001, se reconoce ‘la importancia de la asistencia técnica y la creación de capacidad en la esfera del comercio y el medio ambiente para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados’.

Respecto del escenario regional, el Proyecto analiza la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). Entre sus Directrices Operativas establece la necesidad de ‘destacar los vínculos entre patrones de consumo insostenibles y la internacionalización de patrones de producción, en particular la creciente importancia de la concienciación de consumidores y de las empresas para aplicar concepciones sobre la responsabilidad social y ambiental’.

Además, recomienda ‘instalar Centros de Producción Más Limpia en todos los países de la región, [...] incorporar el concepto de producción más limpia en una fracción significativa de las principales industrias con énfasis en la pequeña y mediana industria y establecer un sistema de incentivos económicos para proyectos de transformación productiva e industrial que conserve los recursos naturales y energía, y produzcan la reducción final de efluentes vertidos al agua, suelo y aire’.

Otro escenario regional tenido en cuenta por el Proyecto fue la XIV Reunión de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, realizada los días 24 y 25 de noviembre de 2003 en Panamá.

De esta reunión surgen la Declaración de Ministros de Panamá y la Decisión N° 12, relativa a consumo y producción sostenibles.

Otro hito concerniente al Proyecto fue el Comunicado Ministerial de Montevideo, emanado de la reunión de las más altas autoridades ambientales de los Estados Parte, celebrada en Montevideo el 9 de octubre de 2003, y la Declaración de Principios de Producción Limpia para el Mercosur. Cabe señalar que ésta no se realizó en el ámbito formal del bloque porque la Reunión de Ministros de Medio Ambiente fue creada con posterioridad, por Decreto CMC N° 19/2003.

Por último, se menciona al Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur, creado por Decreto del CMC N° 23/2002. Teniendo en cuenta que el comercio internacional de bienes y servicios está fuertemente condicionado por cuestiones ambientales, el desarrollo de estos foros se presenta como un escenario adecuado para incorporar la perspectiva ambiental a todas las cadenas de valor mediante la inclusión de los criterios de gestión ambiental y producción más limpia.

La estructura de organización del Proyecto fue prevista en la Nota Reversal firmada por el Mercosur y la República Federal de Alemania, en el marco de la cooperación técnica, donde se comprometieron los aportes necesarios para llevar adelante el Proyecto.

En dicha estructura, se establece que los coordinadores nacionales y alternos del SGT N° 6, Medio Ambiente, de los Estados partes conforman el Comité de Seguimiento, responsable de aprobar las decisiones de contenido político y estratégico del Proyecto y de efectuar su seguimiento. Por parte de la cooperación técnica alemana, el coordinador del aporte alemán interactúa en forma permanente en el comité aludido.

Asimismo, en cada Estado parte se han designado coordinadores técnicos, que pertenecen a las áreas de los organismos ambientales nacionales. Éstos son responsables de la ejecución de las actividades del Proyecto, apoyados por un experto nacional de largo plazo aportado por la cooperación técnica alemana. Los especialistas de ambos sectores interactúan con los actores clave de la temática en cada Estado parte.

El Proyecto, iniciado a principios de 2002, con una duración prevista de cinco años, está estructurado en dos fases: la primera, 'Fase de Orientación', de dos años, que ha culminado a principios de 2004, y la segunda, 'Fase de Implementación', de tres años, recientemente iniciada.

El objetivo superior del Proyecto es 'contribuir al desarrollo sustentable del sector productivo del Mercosur, inscribiéndose en la política de integración regional respecto a estrategias y programas que fomenten la gestión ambiental y una producción más limpia y eficiente'.

En particular, el Proyecto pretende que 'instituciones relevantes del Sector Público y del sector privado en los cuatro países cooperen en el diseño y la implementación de una estrategia para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental preferentemente en pequeñas y medianas empresas, para impulsar la construcción del desarrollo sustentable'.

Para alcanzar los resultados previstos y lograr los objetivos anteriormente enunciados, maximizando el aporte de la cooperación técnica, el Proyecto CyMA estableció sus actividades en dos ámbitos, uno estratégico, que contempla el trabajo en lo referente a políticas, y otro de implementación, que aborda el fortalecimiento de la oferta de servicios en el tema y la divulgación de conceptos y experiencias relacionadas.

En el ámbito estratégico, y dada la organización institucional del Mercosur, es necesario que el Proyecto CyMA desarrolle actividades en el terreno de las políticas públicas, así como facilitar el intercambio entre los diferentes sectores (público, privado y del trabajo).

A fin de avanzar en actividades concretas y llegar efectivamente al grupo meta (MiPyMEs), se planteó un trabajo en el ámbito de la implementación, con acciones orientadas a la oferta de servicios y a la divulgación de los conceptos y experiencias en gestión ambiental y producción más limpia.

Por último, cabe resaltar que el Proyecto CyMA constituye el primer antecedente en materia de cooperación técnica ambiental entre un Estado (República Federal de Alemania) y el Mercosur”²⁴.

6. NAFTA²⁵

El NAFTA, en inglés *North American Free Trade Agreement*, como tal es un tratado de libre comercio entre tres naciones: EEUU, Canadá y México. Su impulsor es EEUU. Y esta cuestión tiene relevancia en el marco de la situación que a la fecha (enero 2007) se sucede con el conflicto argentino-uruguayo y la decisión de este último país de transitar la posibilidad de un acuerdo con este perfil de la mano de la potencia hegemónica del Norte, lo cual es una verdadera luz de alerta geopolítica.

Veamos rápidamente su diseño y objetivos a través de sus propias fuentes informativas²⁶.

6.1. Análisis.

6.1.1. ¿Qué es un Tratado de Libre Comercio (TLC)?

“Un Tratado de Libre Comercio es un documento en el que se establecen lineamientos generales sobre el comercio entre países que lo firman. Además, se definen reglas claras en temas que son de importancia como la inversión y el comercio de bienes”.

6.1.2. ¿Qué es el TLC con América del Norte?

“México, ante la tendencia mundial a la conformación de bloques económicos regionales [...] negoció un TLC con el Canadá y los Estados Unidos. que entró en vigencia a partir del 1º de Enero de 1994.

El TLC da un marco legal a los flujos comerciales que México mantiene, desde hace tiempo, con los otros dos países [...]. Fomentar el libre comercio de bienes y servicios entre los tres países, asegurar un acceso estable para las exportaciones [...], así como aportar mecanismos para solucionar las diferencias que pueden surgir por los intercambios comerciales”.

Este tipo de acuerdos pueden, además de fomentar el comercio, traer otro tipo de implicancias como son las relacionadas con el mercado de trabajo y aquéllas que afectan el medio ambiente. Al darse cuenta de esto último, una serie de organismos no

²⁴ Ver www.ambiente.gov.ar

²⁵ Ver www.nafta-sec-alema.org.

²⁶ Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, Folleto Informativo.

gubernamentales (ONGs) de los tres países presionaron a los gobiernos para que se incluyeran mecanismos, además de los dispuestos dentro del propio TLC, que brindaran la posibilidad de atender estos asuntos. Por esta razón, se redactaron los Acuerdos Paralelos al TLC en materia de cooperación tanto laboral como ambiental.

6.1.3. Disposiciones ambientales dentro del TLC

“El TLC en sí contempla distintas disposiciones ambientales, que se encuentran en el preámbulo y en varios de los capítulos del Tratado. Es importante resaltar el Artículo 104. Éste establece que en caso de que exista desacuerdo entre las disposiciones ambientales de este tratado comercial y las de otros acuerdos ambientales internacionales, como son la Convención de Viena, el Protocolo de Montreal o la Convención Internacional sobre Tráfico de Especies de Flora y Fauna en peligro de extinción, estas últimas serán las que deben aplicarse.

El Artículo 1114 especifica que ninguno de los tres países podrá por ningún motivo reducir el nivel de sus estándares ambientales con la finalidad de atraer inversión extranjera. Si los gobiernos identifican una infracción en contra de este artículo tienen la obligación de consultar para resolver el problema”.

6.1.4. Acuerdo paralelo al TLC en materia ambiental

El llamado Acuerdo Paralelo al TLC en materia de Cooperación sobre el Medio Ambiente es, como ya se mencionó, un acuerdo negociado al margen del texto principal del TLC, pero vinculado con la operación del mismo, y que tiene que ver con la cooperación en torno a asuntos ambientales que puedan surgir del intercambio comercial. Entró en vigencia el 1° de enero de 1994.

Uno de los objetivos del acuerdo es el de proteger y mejorar el medio ambiente en el territorio de cada uno de los países que lo integran, buscando el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Éste es el objetivo principal de un nuevo modelo de desarrollo que se está promoviendo a nivel internacional, conocido como “*desarrollo sustentable*”. Para promoverlo, el acuerdo tiene como otro de sus objetivos fomentar la cooperación entre los tres países en el diseño de políticas ambientales.

6.2. La política ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN tiene sus antecedentes en el Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre EEUU y Canadá en 1988. Ambos países, a los que luego se sumó México, anunciaron las conversaciones formales sobre el TLCAN en junio de 1990, y entró en vigor el 1° de enero de 1994. Mediante éste se crea una zona de libre comercio que

ocupa un territorio de 22 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 360 millones de habitantes y un PBI cercano a los 6.000 billones de dólares anuales.

Uno de los temas que despertó la conciencia en cuanto a que la aplicación del TLCAN traería aparejada la degradación ambiental surgió en 1991, con la circulación de informes referidos a esa degradación que sobrevendría en la zona fronteriza entre EEUU y México.

Los ambientalistas argumentaron que el libre comercio atraería más industrias a México, debido en gran parte a la flexibilidad de este país en el cumplimiento e implementación de sus normas, lo que aumentaría los problemas de contaminación.

Así, grupos ambientalistas, sindicatos y agrupaciones defensoras de los derechos humanos se unieron para oponerse al TLCAN, por los efectos negativos que podría generar en materia de salud pública, protección ambiental y derechos de los trabajadores.

Otro de los debates surgidos durante las negociaciones del TLCAN fue si el tema comercial y la componente ambiental debían ser tratados en la misma vía o si, por el contrario, debían efectuarse a través de negociaciones paralelas. El resultado de las negociaciones llevó a que tanto las cuestiones laborales como las ambientales se previeran en acuerdos paralelos al TLCAN.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte fue suscrito en septiembre de 1993, durante la Administración del Gobierno del Presidente Clinton, como así también el Acuerdo de Cooperación Laboral. Ambos entraron en vigor el 1° de enero de 1994.

Tanto EEUU como México propusieron el “Plan Integral Ambiental de Frontera” (*Integrated Environmental Border Plan*), como mecanismo para tratar las posibles consecuencias ambientales del TLCAN, pero separando el tema ambiental del proceso de las negociaciones directas. Este plan consiste en un proyecto diverso, cuya primera fase (1992-1994) posee varios objetivos tales como:

- a) implementación de medidas para reducir y prevenir la contaminación;
- b) difusión de información;
- c) entrenamiento y educación;
- d) creación de un plan de protección de la salud de los trabajadores.

Por otra parte, los grupos ambientalistas declararon que el *Border Plan* no tomaba en cuenta importantes temas tales como la contaminación producida a través de la utilización de incineradores y un depósito de residuos nucleares, cuya construcción en la zona de frontera propuso una empresa americana.

También cuestionaron el plan en cuanto a la efectividad en su implementación, pues carecía de mecanismos de financiamiento suficientes a largo plazo.

6.2.1. Principios y objetivos ambientales consagrados en el Tratado

El preámbulo del TLCAN prevé un conjunto de principios básicos que constituyen la base del Tratado. Ellos son, entre otros:

- crear un mercado más amplio y confiable para los bienes y servicios producidos en su territorio;
- reducir las distorsiones al comercio,
- aumentar la competitividad de las empresas en los mercados mundiales;
- crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

El preámbulo consideró en forma explícita la cuestión ambiental al incorporar esos principios. En tal sentido, prevé que éstos deberán concretarse protegiendo y conservando el medio ambiente, promoviendo el desarrollo económico sostenible, y reforzando el desarrollo de leyes y regulaciones ambientales. De ellos se rescata la importancia de mejorar la legislación ambiental de los países parte, otorgando un papel preponderante al cumplimiento efectivo de la misma. Este tema es reiterado en el Acuerdo Ambiental Complementario.

El sistema establecido por el TLCAN se basa en tres conceptos fundamentales:

- *transparencia*: a través de la certidumbre, un marco regulatorio adecuado, garantía de acceso a los mercados y seguridad para los inversionistas;
- *participación pública*: del sector privado (cámaras industriales, comerciales y pequeñas y medianas empresas); de las organizaciones no gubernamentales (grupos ecologistas y asociaciones de consumidores); de grupos académicos y de ciudadanos;
- *desarrollo institucional*: dentro de ese contexto se incluyen entre otras, la comisión de Cooperación Ambiental; la Comisión de Comercio del TLC y la Comisión de Cooperación Laboral.

Dentro de los objetivos del TLCAN previstos en el Artículo 102, figuran entre otros, los siguientes:

- eliminar las barreras al comercio;
- promover las condiciones de competencia justa;
- aumentar las oportunidades de inversión;
- protección de los derechos de propiedad intelectual;
- establecer procedimientos efectivos para la implementación y aplicación del acuerdo y para la resolución de disputas.

Los países deben cumplir con los objetivos citados precedentemente, observando los principios generales del Tratado.

Por otra parte, las principales disposiciones ambientales del TLCAN están relacionadas con las medidas sanitarias y fitosanitarias, y con los estándares ambientales (estándares ambientales propiamente dichos, regulaciones técnicas gubernamentales y procedimientos utilizados por cada país); su objeto es determinar cómo se cumplirá con esas medidas.

Otras disposiciones de la misma naturaleza, pero de aplicación más específica, son las relativas a los estándares de seguridad, emisión de gases y transporte de sustancias tóxicas.

Respecto de las medidas sanitarias y los estándares ambientales se quiere evitar que sean utilizados como restricciones al comercio, salvaguardando el derecho de cada país de adoptar las medidas que consideren convenientes en cuanto a la protección del ser humano, los recursos naturales y el medio ambiente.

No obstante estas cuestiones, la realidad indica una diferencia enorme entre las dos potencias hegemónicas y México, con consecuencias de altos impactos en dicha nación por traslación de industrias.

La realidad indica que el impacto es mucho más rápido y directo que las medidas que se adoptan *a posteriori* como consecuencia de las convenciones, a lo que se suma también como experiencia la insuficiencia de los recursos afectados.

Si EEUU no alcanzó a tener eficiencia interna con su propios Estados como consecuencia del huracán Katrina, cabe pensar cuánto más habrá de impactos y daños cuando ello suceda puertas afueras de su territorio y recaiga en otros países.

7. EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)²⁷

La mención al ALCA se ubica en contexto de ver lo que pasa en el escenario internacional y sus contenidos, por cuanto su eventual vigencia tendrá inmediatos impactos para las cuestiones ambientales. Quienes transitan este sendero en función de los bienes por los que velamos, al menos no podemos ser ingenuos. También en esta propuesta esta la mano interesada de los EEUU en forma tal de ampliar notablemente los TLC como el suscripto con Canadá y México.

Así se dice oficialmente: “[...] Los esfuerzos para unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las treinta y cuatro democracias de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, en la cual se eliminarán

²⁷ Ver página oficial, www.ftaa-alca.org.

progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. Resolvieron igualmente que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en el año 2005 y que lograrían avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el año 2000. Los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron además a sus Ministros responsables del comercio para que adoptaran una serie de medidas iniciales concretas para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Sus decisiones con relación a estas medidas se encuentran en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami[...]”²⁸.

7.1. Fase preparatoria

Los textos oficiales permiten resumir su historia.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los treinta y cuatro ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones. Los resultados del trabajo preparatorio de los grupos fueron puestos a la disposición del público. En la Declaración de San José, los Ministros determinaron la estructura de las negociaciones y acordaron los principios generales y objetivos que sirven de guía a estas negociaciones y recomendaron a sus Jefes de Estado y de Gobierno que se iniciaran las negociaciones formales del ALCA. Los principios y objetivos generales acordados por los Ministros se encuentran enumerados en el Anexo I de la Declaración.

7.2. Negociaciones

Las negociaciones del ALCA se iniciaron formalmente en abril de 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la segunda Cumbre de las Américas acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituyendo un compromiso único. También acordaron que el proceso de negociaciones será transparente y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Acordaron, asimismo, que las negociaciones deberían avanzar con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida,

²⁸ Es interesante ver el impulso nacional que llevara a cabo el gobierno de Carlos S. Menem sobre el particular; véanse las temporalidades. Véase la posición del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (www.summit-americas.org), en cuanto la coexistencia de modelos y espacios diferentes en el mundo globalizado totalmente diferente.

mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. Finalmente, acordaron una estructura conforme a la cual se llevarían a cabo las negociaciones.

La Quinta Reunión Ministerial –la primera desde el inicio formal de las negociaciones– se llevó a cabo en Toronto, en noviembre de 1999. Allí los Ministros instruyeron a los grupos de negociación a elaborar un borrador de texto de sus respectivos capítulos y a presentarlo en la Sexta Reunión Ministerial. Se instruyó a los grupos de negociación responsables de temas relacionados con el acceso a mercados que discutieran las modalidades y procedimientos para las negociaciones en sus respectivas áreas. Los Ministros también aprobaron varias medidas de facilitación de negocios, diseñadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio.

En la Sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires en abril de 2001, se adoptó una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA. Los Ministros recibieron de parte de los grupos de negociación borrador de texto del Acuerdo del ALCA y, en una decisión sin precedentes dirigida a aumentar la transparencia del proceso, acordaron hacer público este texto.

La Tercera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en la ciudad de Québec los días 20 a 22 de abril de 2001. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron formalmente la decisión de los Ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales.

Por otra parte, se establecieron fechas límite para la conclusión y la implementación del Acuerdo del ALCA. Las negociaciones habrán de concluir en enero de 2005, y la entrada en vigor del acuerdo a más tardar en diciembre de 2005.

La fase final de las negociaciones del ALCA será conducida bajo la Copresidencia de Brasil y Estados Unidos. Se acordó realizar dos reuniones de Ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami, EEUU, y otra en 2004 en Brasil.

En su octava reunión, celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003, los Ministros reiteraron su compromiso con el Área de Libre Comercio de las Américas y expusieron su visión del ALCA.

Los Ministros dieron instrucciones al CNC para que desarrollara un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones que fueran aplicables a todos los países (acceso a mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del Sector Público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; y solución de controversias. Las partes interesadas podrán decidir, a nivel plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalización adicionales). Los resultados de las negociaciones deben ser conformes a la OMC.

Los Ministros dieron instrucciones para que las negociaciones sobre acceso a mercados concluyeran, a más tardar, el 30 de septiembre de 2004.

Reafirmaron su compromiso de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio a fin de crear oportunidades para su plena participación y aumentar su nivel de desarrollo. Tomaron nota del Informe del CNC sobre los resultados del progreso alcanzado en relación con el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en cada uno de los Grupos de Negociación, y reiteraron la instrucción dada al CNC y a todos los grupos de negociación, en particular a aquéllos que lleven a cabo negociaciones de acceso a mercados, a que plasmen en medidas específicas este principio de manera que estén reflejadas en los resultados de las negociaciones.

También acogieron con beneplácito los esfuerzos del GCEP, con la asistencia del Comité Tripartito, para implementar el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) y citaron los pasos importantes que se dieron en la primera reunión con los donantes. Recibieron el Informe del CNC sobre el avance en la implementación del PCH y alentaron a los países a que, con la ayuda del Comité Tripartito, completen las estrategias BTC según convenga y organicen reuniones subregionales con los donantes para proseguir las deliberaciones sobre las estrategias BTC.

Recibieron el cuarto Informe del SOC, que describe las actividades del SOC, así como la gama de contribuciones recibidas de la sociedad civil durante esta fase. Los Ministros también acogieron con beneplácito el Informe sobre Mejores Prácticas y Ejemplos Ilustrativos de Consultas con la Sociedad Civil a Nivel Nacional y Regional elaborado por el SOC, y dieron instrucciones al SOC para que haga recomendaciones al CNC sobre los medios para ampliar los mecanismos de difusión de información sobre los debates, basándose en las experiencias de los países para difundir información a sus sociedades civiles.

Los Ministros también destacaron la decisión de celebrar reuniones con la sociedad civil, conjuntamente con las reuniones ordinarias del SOC, que se concentran en los asuntos que son temas de discusión en las presentes negociaciones e incluyeron una amplia representación de funcionarios gubernamentales del ALCA y de la sociedad civil, incluidos empresarios, sectores laborales, productores agrícolas, las ONG, y grupos académicos, rurales e indígenas.

Los Ministros también expresaron interés en crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil dentro de la institucionalidad del ALCA, junto con la entrada en vigor del Acuerdo y solicitaron al CNC que presente una propuesta sobre este tema para su consideración en el futuro, sobre la base de las recomendaciones del SOC, en coordinación con el CTI.

7.3. Estancamiento

En la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Mar del Plata en el año 2005, quedó claro, al menos desde la posición nacional, la oposición al progreso de este modelo cuando se dijo:²⁹ “[...] Si esta construcción colectiva, que quiere abarcar la geografía americana que atraviesa la última década de su historia, tiene que integrar un tema central a su agenda para producir resultados que ayuden al bienestar de nuestros pueblos, ese tema tiene que ser el lema de esta IV Cumbre, donde los señores presidentes y los representantes de los distintos países debemos dejar de hablar en voz baja para hablar en voz alta y buscar los puntos de acuerdo y resolución que nuestro hemisferio necesita. [...] Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, nos remite de lleno al problema central que enfrentamos los países que pretendemos desarrollarnos [...]. Debemos construir consensos para terminar con la pobreza atávica, vencer a la indigencia y a la exclusión, evitar la profundización de la brecha social, la degradación del medio ambiente, las recurrentes crisis, la necesidad de sostener a la educación como factor decisivo para el progreso individual y social, fomentar el acceso al conocimiento y promover el crecimiento económico con equidad, crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. [...] En la obtención de esos consensos para avanzar en el diseño de las nuevas políticas que la situación exige, no puede estar ausente la discusión respecto de si aquéllas habrán de responder a recetar únicas con pretensión de universales, válidas para todo tiempo, para todo país, todo lugar. Esa uniformidad que pretendía lo que dio en llamarse el ‘Consenso de Washington’ hoy existe evidencia empírica respecto del fracaso de esas teorías. Nuestro continente, en general, y nuestro país, en particular, es prueba trágica del fracaso de la “teoría del derrame”. Por supuesto, la crítica de ese modelo no implica ni desconocer ni negar la responsabilidad local, la responsabilidad de las dirigencias argentinas. Nos hacemos cargo como país de haber adoptado esas políticas, pero reclamamos que aquellos organismos internacionales, que al imponerlas, contribuyeron, alentaron y favorecieron el crecimiento de esa deuda, también asuman su cuota de responsabilidad. [...] Las consecuencias nefastas que las políticas de ajuste estructural y del endeudamiento externo tuvieron para el pleno ejercicio de los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, se viven y recorren trágicamente el mapa de la inestabilidad latinoamericana. No se trata de ideología, ni siquiera de política, se trata de hechos y de resultados. [...] Es entonces la experiencia regional y no la teoría de las burocracias de los organismos multilaterales, la que demuestra que lo aconsejable es dejar que, en un marco de racionalidad, cada país pueda elegir su mejor camino para el desarrollo con inclusión social.

²⁹ Presidente de la Argentina, Néstor C. Kirchner.

[...] Lamentablemente, en ese proceso de recuperación, expansión y transformación no contamos con la ayuda del Fondo Monetario Internacional, que sí apoyó y financió, en el orden de los 9 mil millones de dólares hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad, déficit fiscal y endeudamiento. Aquella cifra, curiosamente, es casi equivalente a la deuda total que tiene mi país con ese organismo. En síntesis, en un ejercicio que podemos calificar de perverso, sin temor a equivocarnos, se le dieron fondos frescos, dinero constante y sonante, no sólo a los que no pagaban, sino a los que seguían gastando y mantenían un déficit fiscal crónico. [...] Por si todo esto fuera poco, como en tantos países en desarrollo, continuamos siendo afectados tanto por esa visión arcaica del tema de la deuda, como por un sistema de comercio internacional injusto para los productos agrícolas, donde los subsidios y medidas pararancelarias de los países desarrollados continúan impidiendo que nuestros países puedan crecer plenamente con sus recursos genuinos. Es como si se pretendiera que cayesen sobre nosotros las diez plagas de Egipto. En este punto, es necesario advertir que a la hora de analizar el sistema de comercio internacional, subsidios agrícolas o barreras arancelarias, hay que tener en cuenta las asimetrías y los diferentes grados de desarrollo. Porque la igualdad es un concepto valioso y necesario, pero sólo aplicable a los que son iguales. Igual tratamiento para los diferentes; igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira, sino que además resulta una trampa mortal. Trampa que primero atrapa y afecta a los débiles, pero que luego de un modo u otro, también termina llegando a los poderosos. Existe hoy un claro consenso internacional en torno a la necesidad de reformar y actualizar los organismos surgidos de *Bretton Woods*, así como respecto a la necesidad de introducir mejoras en el funcionamiento del sistema financiero para una economía globalizada. No es capricho, es simplemente aceptar una nueva realidad mundial. [...] La visión de los funcionarios en relación a los países emergentes parece agotarse en la preocupación central de sólo mejorar los sistemas de alerta temprana respecto de las crisis, evaluar el modo de resolverlas y encontrar el financiamiento de su prevención. [...] Para el desarrollo que buscamos, nuestra pertenencia al Mercosur, como el mercado regional de lo propio y de la naciente Comunidad Sudamericana, es primordial. [...] La integración posible será aquella que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza. Por el contrario, como en otras latitudes —está allí el testimonio de la Unión Europea—, los acuerdos de integración comercial deben contemplar salvaguardas y compensaciones para que los que sufren atrasos relativos, de modo que el acuerdo no potencie sus debilidades. Ése es un modo no sólo aceptable, sino fundamentalmente viable. La integración será posible en la medida en que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de

cada país, especialmente en materia de acceso a los mercados sin restricciones. Es que el problema del desarrollo de las economías emergentes, en un marco de equidad, no debe abordarse desde el punto de vista de los países desarrollados, como si fuera un asunto de beneficencia respecto de los que menos tienen. En este sentido, respecto a nuestro continente, como hoy se lo decía al Señor Presidente de los Estados Unidos, sigo creyendo que por las cuestiones de liderazgo en la región, su Nación, su país, la Nación de los Estados Unidos, tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para ayudar a ir dándole el lugar y la posición definitiva y final a este marco de asimetrías que tanta inestabilidad han traído a la región [...].

[...] Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente. Debemos hacer que el Estado ponga allí, donde el mercado fluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad del acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. En el centro de la realidad política regional está el cambio y un lugar nodal en ese cambio, lo ocupa la creación de trabajo decente. Y en este punto es donde adquiere especial relevancia el otro término inseparable de la ecuación, el rol de la inversión y las empresas, rol que debe ser ejercido con responsabilidad social. [...] La gobernabilidad estará en riesgo si no creamos trabajo. [...] Debemos lograr que la globalización opere para todos y no para unos pocos. Por eso sostenemos que la integración económica regional y en la multilateralidad política se encuentran las llaves de un porvenir donde el mundo sea un lugar más seguro. [...] Nuestros pobres, nuestros excluidos, nuestros países, nuestras democracias, ya no soportan más que sigamos hablando en voz baja; es fundamental hablar con mucho respeto y en voz alta, para construir un sistema que nos vuelva a contener a todos en un marco de igualdad y nos vuelva a devolver la esperanza y la posibilidad de construir obviamente un mundo distinto y una región que esté a la altura de las circunstancias que sé que los presidentes desean y quieren”.

7.4. Estructura y organización

Las negociaciones del ALCA se desarrollan de acuerdo con una estructura determinada por sus miembros que garantiza una amplia participación geográfica. La Presidencia del proceso en su totalidad, la sede de las negociaciones y la Presidencia y Vicepresidencia de los diversos grupos de negociación y de los otros comités y grupos se rotan entre los países participantes.

La Presidencia de las Negociaciones se rota aproximadamente cada dieciocho meses, o al concluir cada Reunión Ministerial. Se designaron diversos países para la Presidencia y la Vicepresidencia del proceso del ALCA para períodos sucesivos durante las negociaciones.

Los Ministros responsables del comercio ejercen la supervisión y gestión definitivas de las negociaciones. Generalmente, se reúnen cada dieciocho meses y, desde el inicio de las negociaciones, lo han hecho en el país que ocupa en ese momento la Presidencia del ALCA.

Los Viceministros responsables del comercio, en su calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), desempeñan un papel crucial en la gestión de las negociaciones del ALCA. El CNC orienta el trabajo de los grupos de negociación y de los demás comités y grupos, y tiene poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. El CNC también es responsable de asegurar la participación plena de todos los países en el proceso del ALCA, asegurar la transparencia de las negociaciones, supervisar la Secretaría Administrativa y supervisar la identificación e implementación de las medidas de facilitación de negocios. El Comité se reúne siempre que se requiere, y como mínimo dos veces al año en forma rotativa en todo el hemisferio.

Se establecieron nueve grupos de negociación del ALCA en las siguientes áreas: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del Sector Público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, anti-*dumping* y derechos compensatorios; y política de competencia. Estos grupos de negociación actúan bajo mandatos específicos de los Ministros y del CNC para negociar los textos de sus áreas específicas, y se reúnen regularmente a lo largo del año.

Hay tres comités y grupos que se encargan de temas horizontales relacionados con las negociaciones. Ellos son: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

Existe un Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general de un Acuerdo del ALCA (asuntos generales e institucionales). Finalmente, se estableció un grupo de expertos *ad hoc* para que informara al CNC sobre la implementación de las medidas de facilitación de negocios relacionadas con asuntos aduaneros que se acordaron en Toronto.

7.5. Implicancias: una historia de tiburones y sardinas

La tendencia y letra del acuerdo es la “de manual” elaborado por una superpotencia. Crea estructuras amplias, convocantes, participativas. Es decir que si esto funcionara en un esquema impoluto de intereses, y de manera aséptica, podría ser relativamente bien visto.

Ahora bien, remitidos al aquí y ahora, los temas centrales se detectan enseguida —donde no hay igualdad material posible entre los firmantes—: acceso a los mercados, compras del Sector Público, servicios, propiedad intelectual.

¿El ambiente? Ni se menciona, omisión que no es casual. Instalado el acuerdo, el ambiente entra en mercados transables, en servicios, en royalties, en un “*ámbito de libertad y competencia*”.

Es decir, es un escenario o “acuario”, para graficarlo de alguna manera, donde conviven *tiburones* y peces pequeños, digamos... sardinas.

El tiburón garantiza todo en condiciones de igualdad, pero en procedimientos que son *ex post*, por cuanto él ya está dentro del acuario –su objetivo real–, y luego se verá quién es más fuerte para competir, o si, en suma, más allá del tamaño, era una cuestión de aptitud, y por ende las sardinas tenían un destino ingrato escrito, o si realmente abrió la boca equivocadamente y por error engulló unas miles, por lo cual manifestará disculpas y prometerá no volver a hacerlo, hasta que su genética se lo vuelva a indicar, y así permanentemente...

Asimismo, el tiburón se somete a los espectadores (la sociedad civil o, en rigor, un grupo de ONGs), quienes opinaran sobre la barbarie predatoria y solicitaran medidas compensatorias, a futuro, claro, por cuanto algunas sardinas no vuelven más, y las pocas que hay realmente están atemorizadas, y otras prefieren entregar parte del alimento del acuario para no ser engullidas por el hambriento grandote de enorme aleta caudal, pero enflaquecen día a día.

Desde ya, se advierte que toda semejanza con la realidad no es responsabilidad de quien diseña este ejemplo de desequilibrio entre especies, agravado por el cepo del espacio predeterminado (el “acuario” o el “acuerdo-acuario”, si lo ponemos en otra forma).

Ergo, los criterios economicistas y liberales se trasladaran a lo ambiental con algunas consecuencias predecibles, tal como esta historia imaginaria de tiburones y sardinas.

8. UNIÓN EUROPEA³⁰

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembro. Los tratados se han modificado y puesto al día para adaptarse a la evolución de la sociedad. El más reciente, el proyecto de tratado por el que se establece una Constitución para Europa, quiere reemplazar todos los tratados existentes por un solo texto, y es el resultado del trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa y de una Conferencia Intergubernamental (CIG). La Constitución fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, y firmada en Roma el 29 de octubre de 2004. Debe ser ratifica-

³⁰ Véase http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm.

da por cada Estado miembro de conformidad con sus propias disposiciones constitucionales (es decir, por su parlamento o mediante referéndum). La Constitución no entrará en vigor hasta que la hayan ratificado los veinticinco Estados miembro.

8.1. Importancia de las directivas en la Unión Europea

Directivas de la Unión Europea o Directivas comunitarias son actos normativos dispuestos por el Consejo de la Unión Europea o la Comisión Europea.

De acuerdo con lo establecido en los Tratados de Roma, una directiva es una decisión colectiva mutuamente obligatoria aprobada por los Estados miembro. Obliga a todos o parte de ellos en cuanto al objetivo a alcanzar, pero les permite elegir la forma y los medios para conseguir tales objetivos.

Los actos legislativos de la Unión Europea pueden tener diferentes formas: regulaciones, *directivas*, decisiones, recomendaciones y opiniones, aprobadas por las instituciones de la Unión de acuerdo con los tratados.

Las directivas europeas suelen ser lo que se acostumbra a llamar directivas de doble enfoque. Esto quiere decir que la Comunidad Europea debe establecer un método para cumplir la directiva (desarrollándola completamente), y que generalmente se realiza mediante una “norma armonizada” (cuyo cumplimiento presupone el cumplimiento de la directiva), pero también es posible cumplir con la directiva por otros medios externos, para lo cual es necesario (generalmente) realizar un análisis de riesgos y certificarlo.

8.2. Recepción de la política ambiental en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE)

El TCEE entró en vigencia en 1965. Antes de ser reformado por el Acta Única Europea, no contenía disposiciones que otorgaran competencia para actuar en materia ambiental a las instituciones europeas existentes. La razón estaba dada por el objetivo básicamente económico del tratado, que perseguía la constitución de un mercado común, mediante la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital. Se deseaba asimismo la conformación de una unión aduanera y de un sistema de libre competencia. Dentro de este contexto, la política ambiental no aparecía como directamente relacionada con la constitución de un mercado común.

A partir de los años setenta, la Comunidad fue desarrollando una política ambiental. En sus comienzos, las medidas comunitarias en materia ambiental eran consideradas como subsidiarias a otras, y adoptadas dentro del marco del Artículo 100 del tratado.

Este artículo establece: “El Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptará por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembro, que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común [...]”.

El Artículo 3º, a su vez, disponía que la implementación del Artículo 100 tenía como finalidad la promoción de los objetivos establecidos en el Artículo 2º, tales como el desarrollo armonioso de las actividades económicas y una creciente elevación de nivel de vida. Así, se dio paso a la inclusión de la calidad del medio ambiente en toda su extensión.

El Artículo 100, como base jurídica para el desarrollo de una política ambiental comunitaria, apareció restringido desde un comienzo, debido al condicionamiento impuesto por el mismo artículo.

Las medidas comunitarias en materia ambiental también se tomaban en el marco del Artículo 235 del Tratado, que era implementado cuando la adopción de las medidas propuestas por el Artículo 100 no era posible. Dicho artículo establece que “[...] siendo necesario el accionar de la Comunidad para lograr el cumplimiento de alguno de los objetivos comunitarios dentro del contexto del mercado común, y no habiendo el Tratado previsto los poderes de acción necesarios para ello, el Consejo por unanimidad a propuesta de la comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopta las disposiciones necesarias”. Tanto la doctrina como el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) se pronunciaron a favor de una interpretación extensiva del Artículo 235.

En la evolución de la política comunitaria en materia ambiental, se señalan dos períodos:

- En el primero, la política comunitaria ambiental se subordinaba a las medidas adoptadas con el fin de armonizar las legislaciones de los Estados miembro, y para abolir ciertos obstáculos comerciales existentes entre los Estados. Como ejemplos, pueden citarse las siguientes directivas comunitarias: Directiva Nº 75/439, relativa a la reducción de los subsidios excesivos otorgados para la regeneración o la incineración de aceites usados; Directiva Nº 65/548, relativa a la clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, y Directiva Nº 70/220, referida a las medidas adoptadas contra la contaminación del aire, causada por la emisión de gases automotores. Muchas de estas medidas proveyeron a la protección del medio ambiente, pero frecuentemente resultaron parciales, ya que no respondían a una política ambiental global, formulada en forma ordenada y planificada.

- El segundo período se caracterizó por el desarrollo y la ejecución de una política ambiental comunitaria más perfilada. Comienza a fines de 1971 y se afianza durante la Conferencia de la Cumbre de París, celebrada en octubre de 1972. Ese mismo año, y con motivo de una reunión de Jefes de Estado celebrada en París el 19 y 20 de

octubre, se adoptó una declaración en la que se reconoció que “[...] el crecimiento económico no es un fin en sí mismo [...]”.

En 1973 se crea el Primer Programa de Acción Ambiental, al que luego sucedieron otros programas del mismo tipo.

8.3. Recepción de la política ambiental en el Acta Única Europea (AUE)

Por medio del AUE, de 1986, se reconoció expresamente la competencia comunitaria en materia ambiental. Así, su Artículo 25 modificó la tercera parte del TCCE y añadió a éste un nuevo título con el número VII, bajo el nombre de “Medio Ambiente”.

Según el profesor Ramón Martín Mateo³¹, la reforma del TCEE realizada por el AUE supuso para el ambiente “[...] el reconocimiento de su propia substantividad como objeto sectorial, o estructural, de la política comunitaria, pudiendo adoptarse legítimamente las medidas precisas, sin necesidad de recurrir a lo dispuesto en el Artículo 235 del tratado [...]”. Se trata de un progreso institucional importante que contempla la protección y promoción ambiental en cuanto tal, previendo para ello los instrumentos comunitarios adecuados [...]”.

Conforme lo estipulado por el Acta, el autor citado señala: “[...] la acción de la comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la comunidad”³². Asimismo, el Artículo 18 añadió un nuevo artículo, el 100 A, relativo a la adopción de medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior para el 31 de diciembre de 1992. En su Apartado 3º, dispuso: “La Comisión, en sus propuestas referidas a la aproximación de las legislaciones en materia de medio ambiente [...] se basará en un nivel de protección elevado”. Así se otorgó expresamente a la Comunidad una doble competencia en materia ambiental: aquélla mencionada en el nuevo Título VII del TCEE, y la referida a las medidas ambientales que afecten el establecimiento progresivo del mercado interior.

El AUE consagró expresamente el tema ambiental, confiriendo a las instituciones de la CEE el derecho a legislar sobre temas ambientales.

Los objetivos de la política ambiental se establecieron en el Apartado 1º del Artículo 130 R, y se destacan, entre otros, los siguientes:

³¹ Ramón Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1997.

³² *Ibidem*.

- conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- contribuir a la protección de la salud de las personas;
- garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

La comunidad incluyó en la formulación de su política ambiental una serie de elementos tales como:

- la disponibilidad de la información científica y técnica;
- las condiciones ambientales de las distintas regiones de la comunidad;
- los beneficios y costos potenciales derivados a la realización u omisión de la evaluación del impacto ambiental;
- el desarrollo económico y social de la comunidad considerado como un todo.

Algunas de las medidas concretas adoptadas dentro de este contexto fueron:

- establecimiento de límites para la emisión de polvo, dióxido sulfúrico, óxido de nitrógeno y dióxido de carbono de las industrias, para reducir la lluvia ácida (que afecta a los bosques y las aguas) y el efecto invernadero (controles a las temperaturas y al clima);

- determinación de estándares para efluentes, tratamiento de las aguas con el fin de mejorar la calidad de los cursos de agua europeos y para proteger los recursos de agua potable, así como mejorar la utilización recreativa;

- establecimiento de controles sobre el movimiento y disposición de residuos, especialmente los motivos transnacionales de materiales tóxicos y radioactivos.

Por otra parte, una amplia y variada legislación ambiental cubre temas referidos a emisiones de automotores, niveles de contaminación sonora y especies en peligro de extinción.

Por último, en el nivel comunitario, la ampliación de las medidas adoptadas en materia ambiental recayó casi exclusivamente sobre los Estados miembro. No obstante, a partir de la entrada en vigor del AUE, la Comisión vio incrementados sus poderes de ejecución y de gestión, y se consideró la posibilidad de compartir con los Estados miembro la responsabilidad en la gestión y la ejecución de las medidas ambientales.

8.4. Recepción de la política ambiental en el Tratado de la Unión Europea (TUE)

Las reuniones de Maastricht comenzaron en 1991 y culminaron con la firma del TUE en 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El tratado introdujo grandes cambios respecto de la fisonomía de la organización comunitaria, modificando ampliamente los Tratados Constitutivos de la Comunidad. Así, el TCEE, que consta de un total de doscientas cuarenta y ocho disposiciones, fue corregido en más de

ciento sesenta. La principal modificación que introdujo el TUE fue respecto del “principio de subsidiariedad”, que se reforzó ampliamente; en él se explicitó que la competencia comunitaria estaría sujeta al requisito de que los objetivos del Artículo 130 R.1 puedan alcanzarse en mejores condiciones en el plano comunitario.

El título correspondiente a la política ambiental (Título XVI nuevo) desapareció. Sin embargo, ello no implicó la desaparición del principio de subsidiariedad, sino que, por el contrario, lo reafirmó, convirtiéndolo en uno de los principios esenciales de la política de integración europea. El fortalecimiento del citado principio se vio plasmado en el Artículo 3 B, el cual estableció: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembro y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción, en el nivel comunitario”.

Del análisis del artículo enunciado puede inferirse que este principio puede justificar tanto un freno a la acción comunitaria, como la atribución de nuevas competencias a las Comunidades en materia de unión económica y monetaria, educación, cultura, industria, salud pública, medio ambiente, cooperación al desarrollo, etcétera. Es decir que en los ámbitos de las competencias comunitarias no puede haber subsidiariedad, y la comunidad tiene la obligación jurídica de ejercer su competencia.

Por otra parte, incluyó en el Artículo 130 R.1 el fomento de las medidas a escala internacional destinadas a enfrentar los problemas ambientales mundiales y regionales. Dispuso que sus normas, al igual que los reglamentos comunitarios, sean de efecto directo desde su entrada en vigor. No así las directivas, por cuanto éstas son normas de mínima que fijan objetivos a alcanzar, dejando librada a los Estados miembro la libertad de elegir los medios para alcanzar dichos objetivos. La falta de aplicación directa de las directivas ambientales vinculadas con obligaciones de hacer tiene un gran impacto sobre toda la normativa ambiental comunitaria.

En el párrafo séptimo de su Preámbulo, se reafirmó el compromiso de protección del medio ambiente por estar “decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances de la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”.

Por otra parte, el Preámbulo se reforzó con el Artículo B, que enunció los objetivos de la Unión, entre los cuales se encuentra el de “[...] promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible”.

Otro aspecto relevante del TUE fue la introducción de nuevos principios de naturaleza ambiental, como los de “transparencia”, “responsabilidad compartida” y “participación ciudadana”. Este último principio es receptado en el Quinto Programa de Acción en Materia Ambiental, el cual fomentaba la participación de diferentes actores (ciudadanos, empresas y corporaciones), y en el Sexto.

Por último, el Protocolo de Cohesión Económica y Social previó la creación de un Fondo de Cohesión como mecanismo de compensación. Su objetivo fundamental era aportar contribuciones financieras a proyectos destinados a cuestiones ambientales, para aquellos Estados miembro que tengan un PBN per cápita inferior al 90% de la medida comunitaria, y que cuenten con programas dirigidos al cumplimiento de la convergencia económica.

8.5. Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente

Para tener una noción de lo que puede ser esperable en la medida en que el Mercosur avance, veamos este ejemplo como estímulo para un *benchmarking* posible (ciertamente contextualizado).

Base legal: Decisión N° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DOCE L 242 del 10-09-2002).

- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” –VI Programa de Medio Ambiente–.

- Pre-lex.

Período de vigencia: 2002-2010

-El Programa abarcará un período de diez años que se inicia el 22 de julio de 2002.

Descripción: el Programa trata los objetivos y prioridades clave en materia de medio ambiente basados en una evaluación de la situación del medio ambiente y de las tendencias imperantes, incluidas las cuestiones emergentes que requieran un liderazgo de la Comunidad. El Programa debería fomentar la integración de preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias y contribuir a la realización del desarrollo sostenible tanto en la actual Comunidad como en la futura Comunidad ampliada. Además, el Programa prevé esfuerzos permanentes con miras a lograr los objetivos y metas medioambientales ya establecidos por la Comunidad.

- Los objetivos responden a las prioridades clave en materia de medio ambiente que debe afrontar la Comunidad en los siguientes ámbitos: cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud y calidad de vida; recursos naturales y residuos.

Ámbitos de actuación:

Objetivos:

- cambio climático;
- naturaleza y biodiversidad;
- medio ambiente y salud y calidad de vida;
- uso y gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos;
- cuestiones internacionales.

El programa tiene como metas:

- Hacer hincapié en el problema del cambio climático como principal desafío para, como mínimo, el próximo decenio, y contribuir asimismo al objetivo a largo plazo de estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. Por tanto, el Programa se regirá por un objetivo a largo plazo de un aumento máximo en la temperatura del planeta de 2° celsius con respecto a los niveles preindustriales, y una concentración de CO₂ inferior a 550 ppm. A más largo plazo, es posible que ello requiera una reducción general en un 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con 1990, según los datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

- Proteger, conservar, restaurar y desarrollar el funcionamiento de los sistemas naturales, los hábitats naturales, y la flora y la fauna silvestres, con el fin de detener la desertización y la pérdida de biodiversidad, y en particular la diversidad de recursos genéticos, tanto en la Unión Europea como en el mundo.

- Contribuir a un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible.

- Una mayor eficiencia en los recursos y una gestión de los mismos y de los residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles, disociando de este modo el uso de los recursos y la generación de residuos y la tasa de crecimiento económico, y para garantizar que el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables no exceda la capacidad de absorción del medio ambiente.

9. PACTO ANDINO

El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.

Está integrado por los siguientes países: Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, y son países asociados Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

El SAI está conformado por los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaría General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue; y Universidad Andina Simón Bolívar.

Los órganos e instituciones se rigen por el Acuerdo de Cartagena y por sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios.

9.1. Reuniones de representantes

Los representantes de las instituciones que conforman el SAI se reúnen de manera ordinaria al menos una vez al año y, en forma extraordinaria, cada vez que lo solicita cualquiera de sus instituciones integrantes, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria.

Dichas reuniones son convocadas y presididas por el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretaría General de la Comunidad Andina actúa como Secretaría de la Reunión.

Con el fin de lograr la mejor coordinación del Sistema Andino de Integración, el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores convocará y presidirá la Reunión de representantes de las instituciones que conforman el Sistema.

9.2. Objetivos de las reuniones

a) Intercambiar información sobre las acciones desarrolladas por las respectivas instituciones para dar cumplimiento a las Directrices emitidas por el Consejo Presidencial Andino;

b) examinar la posibilidad y conveniencia de acordar, entre todas las instituciones o entre algunas de ellas, la realización de acciones coordinadas, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos del Sistema Andino de Integración; y,

c) elevar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, informes sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de las directrices recibidas.

9.3. Lo ambiental

En materia ambiental, podemos marcar algunas decisiones relevantes:

- Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, Decisión N° 523 /2002;
- *Decisión N° 435*, Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM).

10. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO³³

La Organización Mundial del Comercio (OMC, en inglés: *World Trade Organization*, WTO) administra el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*–), producto de la Ronda de Uruguay (1986-1994); promueve la reducción de aranceles en las transacciones comerciales internacionales, monitorea las políticas comerciales domésticas de los países miembros y actúa como árbitro en sus disputas. Ocasionalmente provee apoyo técnico a organismos de promoción económica internacional y a algunos programas de las Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La OMC es el único organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible.

Funciona a partir del siguiente esquema, según la versión oficial.

- *Persigue un resultado*: la certidumbre. Los consumidores y los productores saben que pueden contar con un suministro seguro y con una mayor variedad en lo que se refiere a los productos acabados, los componentes, las materias primas y los servicios que utilizan, mientras que los productores y los exportadores tienen la certeza de que los mercados exteriores permanecerán abiertos a sus actividades.

Otra consecuencia es que el entorno económico mundial se vuelve más próspero, tranquilo y fiable. En la OMC, las decisiones suelen adoptarse por consenso entre todos los países miembro para después ser ratificadas por los respectivos parlamentos. Las fricciones comerciales se canalizan a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, centrado en la interpretación de los acuerdos y compromisos, que tiene por objeto garantizar que las políticas comerciales de los distintos países se

³³ Ver Apéndice Documental Ficha N° 15.

ajusten a éstos. De ese modo, se reduce el riesgo de que las controversias desemboquen en conflictos políticos o militares.

Mediante la reducción de los obstáculos al comercio, el sistema de la OMC también contribuye a eliminar otro tipo de barreras que se interponen entre los pueblos y las naciones.

- *Los pilares* sobre los que descansa este sistema –conocido como sistema multilateral de comercio– son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. Esos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente contratos que garantizan a los países miembro importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de unos límites convenidos en beneficio de todos.

Aunque son negociados y firmados por los gobiernos, los acuerdos tienen por objeto ayudar a los productores de bienes y de servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

- *El objetivo* es mejorar el bienestar de la población de los países miembro.

10.1. La Ronda inconclusa de Doha³⁴

De los documentos oficiales de la OMC surge la siguiente información, que es ilustrativa.

“La Ronda de Doha, de la Organización Mundial del Comercio, es una gran negociación emprendida para liberalizar el comercio mundial. Su objetivo apunta a completar un tema que había quedado pendiente de un gran ciclo anterior (llamado Ronda de Uruguay): el comercio agrícola.

En esta etapa, los países en desarrollo tratan de obtener un acceso libre de obstáculos para sus *producciones agrícolas* en los mercados de los países centrales.

[...] *Programa de Doha para el desarrollo: negociaciones actuales y cuestiones de aplicación.*

La Declaración de la Cuarta Conferencia Ministerial celebrada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, establece el mandato para negociaciones sobre diversos temas y otros trabajos. Las negociaciones comprenden las relativas a la agricultura y los servicios, que comenzaron a principios de 2000.

³⁴ Véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm.

En Doha, los Ministros aprobaron asimismo una decisión relacionada con la anterior relativa a la aplicación: los problemas con que tropiezan los países en desarrollo para aplicar los actuales Acuerdos de la OMC.

A su vez, existen agrupamientos de países conforme a sus intereses. El ‘Grupo de los 20’ que integra Argentina nació en Cancún como una necesidad de los países agrícolas de lograr la libertad comercial de bienes alimentarios. En Doha se estableció un tiempo límite para eliminar totalmente los subsidios a las exportaciones agrarias: esa fecha es el 2013.

Estas negociaciones hasta ahora han fracasado. En Río se intentó relanzarlas.

Los líderes del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico –APEC– tratan de reencauzar las fracasadas negociaciones.

En su declaración, los líderes de las veintiún economías del APEC indicaron que ‘nunca ha sido más urgente progresar’ en las negociaciones multilaterales. Las negociaciones de la Ronda de Doha se reanudaron en enero del 2007 en Ginebra para intentar resolver las diferencias entre las economías industrializadas.

[...] *El Director General de la Organización Mundial del Comercio urgió a los países miembro a examinar sus posiciones negociadoras para reavivar las negociaciones sobre libre comercio.*

El colapso de las negociaciones se produjo tras maratónicas reuniones en Ginebra, en las que los integrantes del llamado G6 no pudieron ponerse de acuerdo sobre las subvenciones agrícolas.

Estados Unidos y la Unión Europea se acusaron mutuamente por este colapso”.

De allí que la Ronda inconclusa de Doha, donde está la discusión de los bienes y servicios ambientales, es relevante.

10.2. La crítica a la OMC

No obstante, existen opiniones disímiles a la versión de su propia *web*.

En el origen, a través del Acuerdo de Marrakech en 1994, se plantearon la necesidad de incluir cláusulas ecológicas y sociales que aludieran a una trazabilidad razonable en lo que era el objetivo de la OM, lo cual no logró incorporarse.

De esta manera, según Susan George, integrante de la Asociación por la Tasaación de las Transacciones y por la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC), la OMC colabora para que cuando un producto llega al mercado, pierda memoria de las condiciones en que fuera elaborado. Además, si Europa y EEUU controlan casi el 80% del comercio mundial, y ambos dedican ingentes sumas a subvencionar sus productores agrícola-

las, por ejemplo, la suerte de los desiguales en un mundo competitivo y de libre comercio está echada. Las negociaciones de la OMC, según Ziegler, “[...] tienen el objetivo declarado de reducir el poder del Estado y del Sector Público en general. La desregulación y la privatización son los dispositivos a través de los cuales operan [...]”³⁵.

³⁵ Ziegler, *op. cit.*

CAPÍTULO V

LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES Y LA FINANCIACIÓN

SUMARIO: 1. Naciones Unidas. A. ¿Qué es la Organización de Naciones Unidas (ONU)? B. ¿Es la ONU un gobierno mundial? C. ¿Qué es la Carta de la ONU? D. ¿Cuáles son los órganos de la ONU? E. ¿Qué es la Asamblea General (AG)? F. ¿Qué es el Consejo de Seguridad (CS)? G. ¿Qué rol desempeña el Secretario General (SG)? H. ¿Cómo se financia la ONU? I. ¿Qué es el Sistema de Naciones Unidas? J. ¿Cuáles son las prioridades de la ONU para el siglo XXI? K. ¿Qué logros obtuvo la ONU? 1.1. PNUMA. 1.1.1. Mecanismos de financiación. 1.2. PNUD. 1.2.1. Áreas temáticas. 1.3. FAO. 1.3.1. Las actividades principales. 1.3.2. Estructura y financiación. 1.3.3. Marco estratégico. 1.4. FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 1.4.1. Objetivo. 1.4.2. Financiamiento. 1.4.3. Asignación de recursos. 1.4.4. Estructura. 1.4.5. Importancia y vinculación con lo ambiental. 1.5. UNESCO –Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura–. 1.6. OMS. 1.7. CEPAL. 1.8. Propuesta de unificación de estructuras de las Naciones Unidas para con el ambiente. 1.8.1. Objetivo. 1.8.2. Diagnóstico. 1.8.3. Su valor agregado. 1.8.4. Ubicaciones territoriales. 1.8.5. Beneficios. 1.8.6. Dinámica. 1.8.7. Prevención. 1.8.8. Lo que no será la ONU. 1.8.9. Profundización reciente. 2. Americanas. 2.1. OEA –Organización de Estados Americanos–. 2.1.1. Objeto. 2.1.2. Misión. 2.1.3. Las cumbres. 2.1.4. La OEA como agencia de implementación. 2.2. OPS. 3. Bancos y agencias. 3.1. El Grupo Banco Mundial. 3.1.1. BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 3.1.2. CFI (Corporación Financiera Internacional). A. Objetivos. B. Misión. C. Metas a obtener. D. Sus principios. E. Actuamos con integridad en nuestras transacciones y actividades cotidianas. F. Estamos firmemente dedicados promover el desarrollo sostenible. G. Somos un grupo de personas de todas partes del mundo. 3.1.3. Instituto del Banco Mundial. 3.2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 3.2.1. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. 3.2.1.1. Subdepartamento de Desarrollo Social y Gobernabilidad. 3.2.1.2. Subdepartamento de Empresa Privada y Mercados Financieros. 3.2.1.3. Subdepartamento de Educación, Ciencia y Tecnología. 3.3. Global Environmental Facilities (GEF) –Fondo Mundial para el Ambiente (FMAM)–. 3.3.1. ¿Qué es exactamente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial? 3.3.2. ¿A quiénes y qué temas financia? 3.3.2.1. Límites. A. Cofinanciación. B. Aportación sobre costos incrementales. 3.3.3. Donaciones. 3.3.4. Principales actores del FMAM (agencias de implementación). 3.3.5. Receptores. 3.3.6. El Fondo para el Medio Ambiente en sí mismo. 3.3.6.1. Su consejo.

3.3.6.2. La Secretaría. 3.3.7. El Programa corporativo del GEF: el SGP (Small Grants Program). 4. Las grandes organizaciones privadas. 5. El financiamiento y los proyectos. 5.1. Préstamos. 5.2. Donaciones. 5.2.1. Metodologías para el acceso singular. 5.2.2. Restricciones. 6. El juego de la oca. 6.1. Realiza un taller: se retrasa dos tiros. 6.2. Retrocede hasta casillero de documentos aprobados. 6.3. Logra publicar. Avanza un lugar. 6.4. Es demorado por consultorías. Pierde un turno. 6.5. Pierde el juego: la falta de financiamiento obtenido lo pasa al presupuesto del año próximo. 6.6. La ronda continúa y continúa. 6.7. Nuevas asimetrías o siempre lo mismo. 6.8. La ideología imperante en relación al Estado. A. El Estado es centralmente corrupto e ineficaz. B. El rol estatal debe ser asumido por la sociedad civil, es decir, más precisamente, por las ONGs. C. ¿Son las ONG las que garantizan la tutela de los intereses comunes? D. La visión del estado desde las ONGs. 6.9. El caso de las pequeñas donaciones GEF. 7. Las unidades ejecutoras. 8. El sector privado.

1. NACIONES UNIDAS¹

La propia información de este organismo didácticamente nos indica su perfil, objetivos, mecanismos de integración y funcionamiento, lo cual transcribimos en los puntos siguientes. Realmente, cuando repasábamos los antecedentes, nos pareció en este y muchos otros casos útil documentarlo, dado que cuando uno lee sus objetivos y comparamos realidades, las sorpresas van en aumento, a la par que verificamos la capa de insensibilidad y acostumbramiento a que lo cotidiano sea diferente a la propuesta u objetivos a lograr, pero todos nos refugiamos en las declaraciones y modificaciones a los documentos para “autoconvencernos” de que estamos en la senda del cambio. En rigor, es una metamorfosis camaleónica: tratar de cambiar lo accesorio para que nada de lo sustantivo cambie, es decir, un juego de distracción, tan viejo como la estrategia de los “teros en el campo” diría un criollo.

A. ¿Qué es la Organización de Naciones Unidas (ONU)?

Una organización intergubernamental, la única en su tipo de carácter universal. Fue creada el 24 de octubre de 1945, al entrar en vigor la Carta Fundacional. Sus objetivos primarios son mantener la paz y la seguridad internacional, y promover, a través de mecanismos de cooperación internacional y multilaterales, los derechos humanos y el desarrollo sostenible de todos los pueblos del mundo. Tiene ciento noventa y dos Estados miembro. La República Argentina es miembro fundador de la ONU.

B. ¿Es la ONU un gobierno mundial?

No, es una asociación voluntaria de Estados soberanos unidos por la Carta Fundacional de 1945, que tiene el rango de tratado de derecho internacional. La ONU es

¹ Véase www.un.org/spanish.

un instrumento de los Estados miembro para elaborar y aprobar políticas, programas y acciones globales. Es un foro mundial –el de mayor legitimidad y representatividad–, dirigido a facilitar las consultas instantáneas entre gobiernos y movilizar la cooperación internacional para solucionar los conflictos globales.

C. ¿Qué es la Carta de la ONU?

Es un tratado internacional que vincula a los Estados miembro entre sí, establece el basamento de toda la estructura y funcionamiento de la ONU, y estipula los derechos y obligaciones de cada Estado como miembro de la comunidad internacional. La Carta posee ciento once artículos que detallan la estructura de la ONU y las funciones de cada uno de sus órganos, y establecen estándares de conducta internacionales básicos para las relaciones entre los Estados.

D. ¿Cuáles son los órganos de la ONU?

Son seis: la Asamblea General (AG), el Consejo de Seguridad (CS), el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Secretaría General, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia (La Haya, Holanda).

E. ¿Qué es la Asamblea General (AG)?

Ha sido denominada “Parlamento de Naciones”, porque todos los Estados miembro tiene voz y voto, sin importar su poder económico o militar, ni tampoco sus diferentes puntos de vista políticos y sistemas sociales. Se debaten todos los años cerca de doscientos temas de la agenda internacional.

F. ¿Qué es el Consejo de Seguridad (CS)?

Integrado por quince miembros (cinco permanentes y diez rotativos), está a cargo de la paz y la seguridad internacional, y puede adoptar medidas para hacer que sus decisiones se cumplan. Puede imponer sanciones económicas, ordenar un embargo de armamentos e, inclusive, autorizar medidas militares colectivas.

G. ¿Qué rol desempeña el Secretario General (SG)?

Según la Carta, es el más alto funcionario administrativo de la Organización. En la realidad es más que eso: es diplomático y activista, y el emblema mismo de la ONU y de los valores de la Carta Fundacional. Ejerce las tareas indicadas en la Carta, pero también lleva a cabo tareas menos visibles pero efectivas: mediaciones de “bue-

nos oficios”, acciones de “diplomacia silenciosa” entre bastidores (personalmente o por conducto de enviados especiales), y acciones de “diplomacia preventiva” para solucionar las controversias y evitar que adquieran mayor gravedad.

H. ¿Cómo se financia la ONU?

El presupuesto regular se financia con las contribuciones anuales aportadas por cada uno de los Estados miembro. Es de unos 2.535 millones de dólares para el bienio 2000-2001. La cuota que aporta cada país se establece según una serie de indicadores económicos tales como PBI, tamaño de la economía, etcétera.

I. ¿Qué es el Sistema de Naciones Unidas?

Es una “familia” constituida, en primer lugar, por los seis órganos de la ONU mencionados, más de treinta organizaciones, entre los que se cuentan nueve fondos y programas (entre ellos el PNUD, ACNUR y UNICEF), catorce agencias especializadas (UNESCO, OMS y FAO, entre otras), cinco comisiones regionales (como la CEPAL con sede en Chile) y otras entidades.

J. ¿Cuáles son las prioridades de la ONU para el siglo XXI?

Los Jefes de Estado y de Gobierno fijaron las prioridades en la Cumbre del Milenio (del 6 al 8 de septiembre del 2000). Allí señalaron la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la lucha contra el VIH/SIDA, la prevención de los conflictos, y la sostenibilidad como ejes en la elaboración de políticas públicas. Todas ellas –como señaló el Secretario General de la ONU, Kofi Annan– insertadas en un marco de derechos humanos.

K. ¿Qué logros obtuvo la ONU?

Algunos muy espectaculares y conocidos, como por ejemplo desarrollar entre 1980 y 1998 campañas de inmunización que salvaron la vida de 20 millones de niños en países en desarrollo, reducir la tasa de mortalidad infantil a la mitad entre 1960 y 1995 en países en desarrollo, destinar solamente en 1999 más de 800 millones de dólares para ayuda de emergencia a 15 millones de personas en quince países, y proteger y asistir actualmente a 22 millones de refugiados y desplazados en el mundo.

Otros muy efectivos pero poco difundidos; por ejemplo, los más de ochenta tratados internacionales de derechos humanos negociados bajo liderazgo de la ONU en los últimos cincuenta y cinco años; el establecimiento de las normas de seguridad y eficiencia del transporte aéreo y marítimo; la contribución para mejorar las teleco-

municaciones y perfeccionar la protección al consumidor; la promoción de normas que procuran garantizar el respeto a los derechos de la propiedad intelectual y coordinan la distribución de las frecuencias de radio.

En lo que atañe a las cuestiones vinculadas a lo ambiental, las Naciones Unidas poseen un conjunto de organizaciones y programas que se avocan a ciertos temas en forma puntual, pero ellos rozan el ambiente en forma directa o indirectamente.

Así tenemos:

SIGLAS DE ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS

En Español		En Inglés	
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i>
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	IDA	<i>International Development Organization</i>
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC	ITC	<i>International Trade Centre</i>
CEPA	Comisión Económica para África	ECA	<i>Economic Commission for Africa</i>
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ECLAC	<i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>
CEPE	Comisión Económica para Europa	ECE	<i>Economic Commission for Europe</i>
CEPIS	Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente	CEPIS	<i>Pan American Center for Sanitary Engineering and Environmental Sciences</i>
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental	ESCWA	<i>Economic and Social Commission for Western Asia</i>
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico	ESCAP	<i>United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i>
CFI	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)	IFC	<i>International Finance Corporation</i>
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Banco Mundial)	ICSID	<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>

CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas	UNIC	<i>United Nations Information Centre</i>
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
CTBTO	Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición de los Ensayos Nucleares	CTBTO	<i>Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty</i>
DIP	Departamento de Información Pública	DPI	<i>Department of Public Information</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional	IMF	<i>International Monetary Fund</i>
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas	UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer	INSTRAW	<i>International Research and Training Institute for the Advancement of Women</i>
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional	ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios	OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OHRLLS	Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo	OHRLLS	<i>Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States</i>
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	IOM	<i>International Organization for Migration</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo	ILO	<i>International Labour Organization</i>
OMC	Organización Mundial del Comercio	WTO	<i>World Trade Organization</i>
OMGI	Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (Banco Mundial)	MIGA	<i>Multilateral Investment Guaranty Agency</i>

OMI	Organización Marítima Internacional	IMO	<i>International Maritime Organization</i>
OMM	Organización Meteorológica Mundial	WMO	<i>World Meteorological Organization</i>
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i>
OMS	Organización Mundial de la Salud	WHO	<i>World Health Organization</i>
OMT	Organización Mundial del Turismo	WTO	<i>World Tourism Organization</i>
ONG	Organizaciones no gubernamentales	NGO	<i>Non-Governmental Organizations</i>
ONUDD	Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra	UNOG	<i>United Nations Office at Geneva</i>
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi	UNON	<i>United Nations Office at Nairobi</i>
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA	UNAIDS	<i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena	UNOV	<i>United Nations Office at Vienna</i>
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PAHO	<i>Pan American Health Organization</i>
PFII	Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas	PFII	<i>Permanent Forum on Indigenous Issues</i>
PMA	Programa Mundial de Alimentos	WFP	<i>United Nations World Food Programme</i>
PNUAH	ONU-HÁBITAT Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	UNHSP	<i>UN-HABITAT United Nations Human Settlements Programme</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas	UNDCP	<i>United Nations International Drug Control Programm</i>

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones	ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNICRI	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia	UNICRI	<i>United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute</i>
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre Desarme	UNIDIR	<i>United Nations Institute for Disarmament Research</i>
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer	UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i>
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones	UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research</i>
UN-LiREC	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe	UN-LiREC	<i>United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean</i>
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos	UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UNRISD	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social	UNRISD	<i>United Nations Research Institute for Social Development</i>
UNSSC	Escuela Superior del Sistema de las Naciones Unidas	UNSSC	<i>United Nations System Staff College</i>
UNU	Universidad de las Naciones Unidas	UNU	<i>United Nations University</i>
UPU	Unión Postal Universal	UPU	<i>Universal Postal Union</i>
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas	UNV	<i>United Nations Volunteer Programme</i>

Veremos seguidamente aquellos emblemáticos para la cuestión ambiental.

1.1. PNUMA²

El Programa de las Naciones Unidas fue creado por la Conferencia Mundial Ambiental de Estocolmo en 1972.

Interesa particularmente lo relativo a la posibilidad de agenciar fondos a través de su participación directa o indirecta.

Así tenemos:

1.1.1. Mecanismos de financiación

Los recursos de los que dispone el PNUMA para administrar su programa provienen de cuatro fuentes:

A. Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas

Sufraga las actividades básicas de las Naciones Unidas con cuotas de los miembros de las Naciones Unidas.

B. Fondo para el Medio Ambiente (GEF)

Fondo voluntario que se estableció para proporcionar financiación adicional a los programas ambientales que se realizan como parte del PNUMA.

C. Fondos Fiduciarios

Recursos extrapresupuestarios cuyos programas, además de lograr los objetivos del PNUMA, se convienen y negocian entre el PNUMA y el donante/donantes, y constituyen cuentas separadas, complementando o suplementando los programas del PNUMA en curso.

D. Contribuciones de contraparte

Recursos extrapresupuestarios con los que se proporcionan recursos adicionales al programa del trabajo o al trabajo con los fondos fiduciarios administrados.

1.2. PNUD³

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de desarrollo establecida por las Naciones Unidas para proporcionar los conocimientos, las experiencias y los recursos para ayudar a los países a forjar una vida mejor.

² Véase www.pnuma.org, Sede Regional Panamá.

³ Véase www.undp.org.ar.

Presente en ciento sesenta y seis países, en donde vive el 90% de los habitantes más pobres del mundo, el PNUD trabaja con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Además, el PNUD ayuda a los países en desarrollo a atraer y utilizar la asistencia financiera eficientemente. En todas sus actividades promueve la protección de los derechos humanos y la realización del potencial de la mujer.

La red del PNUD enlaza y coordina los esfuerzos mundiales y nacionales para alcanzar los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, con los cuales se comprometieron en el año 2000, en la Cumbre del Milenio, los líderes del mundo.

Asimismo, el PNUD administra el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capacitación, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el de los Voluntarios de las Naciones Unidas.

Uno de sus productos conocidos internacionalmente es el Informe sobre Desarrollo Humano, publicado anualmente, y también produce cientos de informes regionales, nacionales y locales sobre desarrollo humano.

El representante residente del PNUD en cada país desempeña, además, el papel de coordinador de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, y ayuda a garantizar que el uso de los recursos tenga la mayor repercusión posible.

1.2.1. Áreas temáticas

El PNUD se concentra en ayudar a los países a elaborar y compartir soluciones para los desafíos que plantean los siguientes temas.

Gobernabilidad democrática: una importante labor del PNUD es apoyar el establecimiento de instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de todos (participación política, fortalecimiento de los sistemas electorales, legislativos y de la administración pública, respeto por los derechos humanos y los derechos de la mujer).

Reducción de la pobreza: el PNUD colabora con los gobiernos de países en desarrollo en la promoción de políticas que protejan los derechos de los pobres, especialmente las mujeres, y los ayuden a obtener acceso a servicios financieros, sociales y jurídicos, apoyando estrategias nacionales para erradicar la pobreza, basadas en las prioridades locales.

Prevención y recuperación de las crisis: además de coordinar la asistencia internacional humanitaria en situaciones de crisis, el PNUD proporciona continuidad entre el socorro de emergencia y el desarrollo económico a largo plazo. En sociedades desgarradas por conflictos, usa su red mundial para tratar de arbitrar y compartir enfoques innovadores para la prevención de la crisis, la alerta temprana y la resolución de conflictos.

Energía y medio ambiente: promueve el desarrollo sustentable con el fin de proteger el medio ambiente, cuya degradación ambiental afecta principalmente a los pobres (energías renovables y no contaminantes, protección de los recursos naturales). También interviene en cuestiones ambientales globales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la destrucción de la capa de ozono.

VIH/SIDA: propugna que se incluya el VIH/SIDA en la planificación y los presupuestos nacionales, y que se preparen planes estratégicos sobre el VIH/SIDA.

Desarrollo Humano: el Informe de Desarrollo Humano anual genera y estimula el debate mundial sobre cuestiones claves para el desarrollo, proporcionando nuevos instrumentos de medición y análisis innovadores. El principio rector del desarrollo humano es que el desarrollo es, en última instancia, “un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas,” no simplemente una cuestión de ingresos nacionales.

1.3. FAO⁴

Según documentos oficiales, la *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación* conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. Al brindar sus servicios tanto a países desarrollados como a países en desarrollo, la FAO actúa como un foro neutral donde todos los países se reúnen en pie de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas.

La Organización ayuda a los países en desarrollo y a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, con el fin de asegurar una buena nutrición para todos. Desde su fundación en 1945, la FAO ha prestado especial atención al desarrollo de las zonas rurales, donde vive el 70% de la población mundial pobre y que pasa hambre.

1.3.1. Las actividades principales

- Ofrecer información;
- compartir conocimientos especializados en materia de políticas;
- ofrecer un lugar de encuentro para los países;
- llevar el conocimiento al campo.

⁴ Véase www.fao.org.

1.3.2. Estructura y financiación

La Conferencia, formada por los Estados miembro, es el órgano rector de la FAO. Se reúne cada dos años para revisar las actividades realizadas por la Organización y aprobar el Programa de Labores y el Presupuesto para el siguiente bienio. La Conferencia elige un Consejo formado por cuarenta y nueve Estados miembro como órgano de gobierno provisional. Los miembros están en funciones durante períodos alternados de tres años. La Conferencia, además, elige al Director General de la Organización.

La FAO consta de ocho departamentos: Administración y Finanzas, Agricultura, Económico y Social, Pesca, Montes, Asuntos Generales e Información, Desarrollo Sostenible y Cooperación Técnica.

La sede está ubicada en Roma, poseyendo también una representación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1.3.3. Marco estratégico

En 1999, la Conferencia aprobó un Marco Estratégico.

1.4. FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)⁵

1.4.1. Objetivo

Se propone combatir el hambre y la pobreza rurales en los países en desarrollo, a través del mejoramiento de la producción alimentaria y de la nutrición de los grupos de bajos ingresos de los países en desarrollo. Fue establecido en 1977.

1.4.2. Financiamiento

Se financia con las contribuciones voluntarias de los gobiernos, las contribuciones especiales, el reembolso de los préstamos y los beneficios de las inversiones. El compromiso anual de préstamos para nuevos proyectos y donaciones asciende a alrededor de 450 millones de dólares.

1.4.3. Asignación de recursos

Otorga financiación directa en forma de préstamos y donaciones, y moviliza recursos adicionales para sus proyectos y programas en condiciones favorables para elevar el nivel de producción agrícola, las perspectivas de empleo, nutrición y distri-

⁵ Sede: Vía del Seráfico 107, 00142 Roma, Italia. Véase www.ifad.org.

bución del ingreso a nivel local. Además, trabaja con otras instituciones, tales como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y otros organismos financieros regionales y organismos de las Naciones Unidas.

También recaba recursos para producir más alimentos y mejorar la nutrición de los pobres de los países en desarrollo, con especial énfasis a las necesidades de las comunidades rurales más pobres, ya que éstas casi siempre se encuentran en pobreza extrema.

1.4.4. Estructura

Posee un Consejo de Administración, el cual es su órgano rector. Está formado por los Estados miembro, que se reúnen anualmente. También cuenta con una Junta Ejecutiva integrada por dieciocho miembros y un número igual de suplentes que supervisa las operaciones del Fondo y aprueba los préstamos y las donaciones.

1.4.5. Importancia y vinculación con lo ambiental

En el caso de esta organización, su relevancia está en la conexión de su tarea con pobreza, el hambre, y la depredación del recurso natural, por la situación de aquellos marginados del mundo que como única alternativa poseen lo natural como fuente de alimento⁶.

Esta situación alimentaria de excepción del ganado, motivo que erróneamente el algarrobo (prosopis) se incluyera en los listados de los acuerdos por los filogenéticos.

Por tanto, paliar el hambre con técnicas adecuadas es una política ambiental amigable.

En el caso del Proyecto SAYDS/PNUD Arg/04/G35, “Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia”, existía la propuesta de articularlo con este programa de la FAO como paliativo a la pobreza del pequeño productor patagónico, aquel que vive en tierras fiscales, o las poblaciones originarias ciertamente abundantes en el ámbito del proyecto aludido.

1.5. UNESCO –Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura–⁷

La UNESCO tiene el objetivo de promover, a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, la colaboración entre las naciones, a fin de garantizar el

⁶ Se ha dado el caso en épocas de sequía en Argentina, en el área del Gran Chaco, que los criollos o campesinos más pobres, para alimentar sus escuálidas vacas, machete en mano, cortan algarrobo para que sus hojas alimenten el ganado.

⁷ Véase en Internet, www.unesco.org.

respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales que la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

La actualidad, hay ciento ochenta y ocho Estados miembro de la UNESCO (al 19 de octubre de 1999).

La UNESCO desempeña cinco funciones principales:

- *Estudios prospectivos*: es decir, las formas de educación, ciencia, cultura y comunicación para el mundo del mañana.

- El adelanto, la transferencia y el intercambio de los conocimientos, basados primordialmente en la investigación, la capacitación y la enseñanza

- Actividad normativa, mediante la preparación y aprobación de instrumentos internacionales y recomendaciones estatutarias.

- Conocimientos especializados, que se transmiten a través de la “cooperación técnica” a los Estados miembro para que elaboren sus proyectos y políticas de desarrollo.

- Intercambio de información especializada.

La Conferencia General formada por los ciento ochenta y ocho miembros es el órgano rector supremo de la UNESCO, y se reúne generalmente cada dos años. Sobre la base del principio de un voto por país, aprueba el Programa y Presupuesto de la Organización. La UNESCO cuenta con un Consejo Ejecutivo, compuesto por cincuenta y ocho representantes de los Estados miembro. El Consejo se reúne dos veces al año. Un Consejo de Administración prepara la labor de la Conferencia General y es responsable de la ejecución efectiva de las decisiones de la Conferencia. El órgano ejecutivo de la UNESCO es la Secretaría.

Está apoyada por ciento setenta y ocho comisiones nacionales y alrededor de cinco mil asociaciones, centros, y clubes de amigos de la UNESCO. Colabora, además, con alrededor de seiscientas organizaciones no gubernamentales, fundaciones y redes internacionales y regionales, contando con dos mil funcionarios, y su presupuesto ordinario para 2000-2001 fue de 544 millones de dólares.

Desde lo ambiental, la ubicamos soportando cuestiones educativo-ambientales, las áreas MAB (Hombre y Biosfera) y sus declaraciones sobre Patrimonios Naturales y Culturales de la Humanidad.

1.6. OMS⁸

La Organización Mundial de la Salud es el organismo de las Naciones Unidas especializado en salud, creado en 1948. Su Constitución define como el objetivo

⁸ Véase www.who.int/es.

central de la Organización que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr, entendiendo por ella al estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades.

Los ciento noventa y dos Estados miembro de la OMS gobiernan la Organización por conducto de la Asamblea Mundial de la Salud. La Asamblea está compuesta por representantes de los Estados miembro de la OMS. Los principales cometidos de la Asamblea Mundial de la Salud son aprobar el programa y el presupuesto de la OMS para el siguiente bienio, y decidir las principales cuestiones relativas a las políticas.

Hoy en día hay una revalorización de la sinergia entre ambiente y salud⁹, en tanto la calidad del entorno ambiental hace centralmente a la posibilidad de una vida mas sana, y existen diversos vectores de la naturaleza que afectan la salud del hombre. Su relevancia general se ha puesto en evidencia, a una gran escala para las acciones coordinadas a nivel global y local como consecuencia, por ejemplo, de la gripe aviar, e igualmente por los problemas de adaptación al cambio climático y su impacto en la salud.

El tema es todo un desafío. Lo dice la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su último informe sobre Cambio Climático y Salud Humana: “El sistema climático mundial integra los complejos procesos que mantienen la vida. El clima y el tiempo siempre han repercutido mucho en la salud y el bienestar de los seres humanos, pero, al igual que otros grandes sistemas naturales, el climático está empezando a sufrir la presión de las actividades humanas. Este cambio global es un nuevo reto para las actuales iniciativas encaminadas para proteger la salud”.

La OMS ya estimó en el 2002 que este fenómeno había sido responsable del 2,4% de los casos de diarrea en el mundo y del 6% de los casos de paludismo.

El científico argentino Osvaldo Canziani, Copresidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), da cuenta de las evaluaciones de su grupo de trabajo: “Los impactos en la salud serán más negativos que positivos. Algunos cambios serán resultado de modificaciones en las frecuencias e intensidades de los extremos de calor y frío, de inundaciones y sequías. *También afectará los sistemas ecológico y social, dando lugar a enfermedades infecciosas*, produciendo cambios en la producción de alimentos y la adecuación nutricional, concentraciones de contaminantes del aire, además de consecuencias para la salud derivadas de desplazamientos de poblaciones. Además, la intensificación de las olas de calor acrecentará el riesgo de mortalidad en ancianos y poblaciones de menos recursos.

⁹ Véase en la página pertinente lo relativo a la etapa del Ministerio de Salud y Ambiente (2003-2006) y las reuniones de Ministros de Salud y Ambiente (MISAMA) y la propia área de la SAyDS sobre el tema.

Entre los factores que afectarán la transmisión de enfermedades infecciosas como la malaria, el dengue, la fiebre amarilla, el paludismo y el Chagas están el aumento de la temperatura, la humedad, las lluvias y el nivel del mar. Estos factores podrían no sólo conducir a la extensión del área de influencia de estas enfermedades sino también aumentar la importancia de sus brotes”¹⁰.

1.7. CEPAL¹¹

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la Resolución N° 106(VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe, incorporando el objetivo de promover el desarrollo social.

Su área ambiental resulta la Dirección de Desarrollo Sustentable y Ambiente Humano (DDSAH), que contribuye a evaluar los avances en las políticas públicas, instrumentos e instituciones, dirigidas a promover un crecimiento simultáneo del capital económico, ambiental y social en los países de América Latina y el Caribe. Esto implica no postergar ninguna de las tres dimensiones del desarrollo sostenible en detrimento de otra. Además, pretende traducir la visión de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en políticas públicas operativas, y sus principales áreas de trabajo divididas en: i) Evaluación de la Sostenibilidad del Desarrollo; ii) Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible; y iii) Asentamientos Humanos. Toman en cuenta: i) los problemas ambientales que existen en los países de la región así como las prioridades expresadas por los gobiernos; ii) el rol y las ventajas comparativas de la CEPAL para la promoción del desarrollo sostenible en la región de América Latina y el Caribe; iii) el rol de otros actores relevantes, como otras agencias del sistema de Naciones Unidas, bancos de desarrollo y donantes bilaterales, con miras a evitar duplicidades y aprovechar sinergias potenciales.

Posee un interesante programa de Sustentabilidad Ambiental y de los Recursos Naturales¹².

¹⁰ Informe de la Organización Mundial de la Salud publicado en el diario *Clarín*, 27-01-2007, Buenos Aires.

¹¹ Véase www.eclac.org.

¹² Véase Apéndice Documental Ficha N° 16. Subprograma CEPAL sobre Sustentabilidad Ambiental y Recursos Naturales.

La vinculación de la CEPAL con lo ambiental surge en los últimos años a través de lo siguiente:

- CEPAL es miembro del Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de ALyC;

- la Secretaría de Ambiente cuenta un Convenio Marco de Cooperación Técnica con CEPAL (17-05-2003). Ese convenio fue firmado por el director de la oficina de CEPAL en Argentina, e impulsado por la Dirección de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL;

- CEPAL es una de las agencias participantes del Grupo de Trabajo sobre Salud y Ambiente de las Américas.

Algunos de los aportes de este organismo han sido:

- *Indicadores de Desarrollo Sustentable*¹³

CEPAL desarrolla el proyecto ESALC (Evaluación de la Sostenibilidad para América Latina y el Caribe).

- *Inversión ambiental en ALyC*

CEPAL realizó un trabajo de evolución del gasto ambiental en Argentina.

- *Producción y consumo sustentables:*

Junto con PNUMA y UNDESA, CEPAL apoyó y participó en los Seminarios Regionales sobre Producción Limpia.

- *Proyecto BID/Min. Economía / CEPAL*

“Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento de Argentina”, que comprendió: a) el estudio relacionado con gestión ambiental y competitividad en la agroindustria; b) el estudio vinculado a políticas de fortalecimiento de PyMES; y c) los dos trabajos relacionados con el desarrollo de políticas tecnológicas.

- *Perspectivas de trabajo presentes y futuras*

Las mayores fortalezas de la CEPAL están en la producción de trabajos científicos y apoyo técnico, en los temas que hacen a la dimensión económica del desarrollo sustentable: instrumentos económicos, responsabilidad ambiental corporativa, comercio y ambiente.

Uno de los resultados más importantes de la CDS 12 es que la implementación del Plan de Acción de Johannesburgo será prioritariamente a nivel regional, correspondiendo a las oficinas regionales (en nuestro caso, la CEPAL) asistir a los países

¹³ Ver IDS. Publicación en la página de la SAyDS.

en la materia. En ese sentido, cabría explorar el apoyo que puede brindar la oficina para la implementación nacional del Plan de Acción.

El tema de comercio y ambiente en el marco de la OMC es un tema en el cual la CEPAL podría cumplir un rol de apoyo importante (Ver Capítulos I, VII y IX).

1.8. Propuesta de unificación de estructuras de las Naciones Unidas para con el ambiente

En este marco de multiplicidad de organismos internacionales, estimamos interesante introducir algunos de los conceptos, dirigidos por países desarrollados que proponen la unificación de agencias internacionales con relación a lo ambiental.

Los párrafos siguientes resultan de un documento, no confidencial, distribuido y dialogado por la delegación de Francia en diversos encuentros internacionales, con otros pares y sobre la base de una posición unificada de la Unión Europea (UE). Dicho ente se denominaría *Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –ONUE–*.

Creemos que la inclusión enriquece el debate, pero ciertamente muchas de estas iniciativas que aparecen en sí mismas como positivas, al apuntar a la eficacia, eficiencia e inmediatez de los problemas, sobre la base del lento funcionamiento de la pesada burocracia internacional, al estar sostenida por aportaciones significativas de ciertos países que influyen en las designaciones de los “*bureaus*” o comités de conducción, terminan distorsionando las nobles finalidades del inicio. Y supone orientar el tema de los recursos naturales por aquellos que ya no tienen naturaleza, pero se reservan el derecho de monitorear lo que es patrimonio de otros, que luego “generosamente” universalizan. Nunca una iniciativa de este tipo aparece con efectos negativos *a priori* (ver bienes públicos globales, por ejemplo, o los objetivos del ALCA). Los países desarrollados miran y encaran su estar en el mundo y el estar de los otros –es decir, *nosotros*– con sus propios intereses y visiones de mediano y largo plazo, los aportes financieros que realizan y los resultados que se verifican. Basta indicar que muchos documentos del FMI y financiamientos del Banco Mundial alineados con tales ajustes estructurales apuntan a reducir la pobreza. Paradojalmente, estas recetas la han multiplicado en lugar de disminuirla. Cuando esta realidad se verifica, surgen documentos “consistentes” que explican lo inexplicable con total ajениdad de los ideólogos del sistema en sus consecuencias tangibles. Nos remitimos a los dichos de Stiglitz en diferentes publicaciones¹⁴ y a nuestro ejemplo de tiburones y sardinas (p.225).

¹⁴ Stiglitz, J., *op. cit.*. Ziegler, *op. cit.*,

1.8.1. Objetivo

Se persigue “crear una ‘estructura integrada’ en materia de medio ambiente, cuyo papel sería coordinar los organismos de desarrollo medioambiental, ello sobre la base de informes que denotan un status insostenible que alienta proyectos como el presente sobre gobernanza internacional medioambiental” (Cumbre de Nueva York).

1.8.2. Diagnóstico

“[...] existiendo un incremento de los riesgos medioambientales sin precedentes [...], el actual dispositivo internacional de protección medioambiental no tiene capacidad para aceptar esos retos porque es incoherente y fragmentario.

En la actualidad, contamos con más de quinientos Acuerdos Multilaterales del Medioambiente (AME) dispersos, marcándose el escaso éxito del PNUE de 1972 (PNUMA)”.

1.8.3. Su valor agregado

“[...] Será un embajador del medio ambiente en los foros internacionales, con más autoridad que un mero programa cuando se trate de defender las exigencias medioambientales y de velar por que los problemas medioambientales se integren en las políticas de desarrollo”.

1.8.4. Ubicaciones territoriales

“*La sede de la ONU debe permanecer en Nairobi*, debiendo consolidar las demás divisiones y oficinas regionales”.

1.8.5. Beneficios

“Mayor eficacia y eficiencia, en punto a unificación del desarrollo de los AME y sinergia de convenciones”.

1.8.6. Dinámica

“La ONU será el motor de orientación e impulsión estratégica en material medioambiental, respetando al mismo tiempo la autonomía legal de los AME”.

1.8.7. Prevención

“Instrumentar un mecanismo mundial de alerta precoz en materia de catástrofes medioambientales”.

1.8.8. Lo que no será la ONU

“Una agencia operativa ejecutiva, dotada de una red tan extensa como la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero se apoyaría en la red del PNUD para garantizar la integración de los temas medioambientales en las políticas locales de desarrollo.

[...] Una organización mundial del medio ambiente, similar a la OMC, dotada de poder sancionador y de un órgano jurisdiccional de solución de litigios”¹⁵.

1.8.9. Profundización reciente

Subiendo la apuesta diplomática de *papers* y consensos, el Presidente francés Jacques Chirac hacia febrero del 2007 reitera esta vocación, y suma nuevas adhesiones al plantear centralmente ante el fracaso mundial de obtener avances reales en cambio climático esta necesidad de agrupar esfuerzos.

Una lectura política internacional podría afirmar que es una opción para forzar a EEUU desde un lugar adicional al de la UE.

2. AMERICANAS

2.1. OEA –Organización de Estados Americanos–¹⁶

2.1.1. Objeto

La Organización de los Estados Americanos (OEA) reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua y defender los intereses comunes. Es el principal foro de la región para el diálogo multilateral y la acción concertada.

¹⁵ De hecho, la OMC es la policía del comercio mundial. Ver Ziegler, *op. cit.*, p. 173 y sigs., cuando afirma: “[...] no es de extrañar que las estrategias desarrolladas por la OMC sean la exacta traducción de la visión del mundo de los señores del capital mundializado [...]. Percy Barnevik, pongamos por caso, príncipe de un imperio intercontinental de la metalurgia y la electrónica ‘definiría la mundialización como la libertad de mi grupo para invertir donde quiera, el tiempo que quiera, escogiendo sus proveedores y vendiendo donde quiera, teniendo que soportar el menor número posible de trabas en materia de derecho laboral y de pactos sociales’ [...]. Con la ayuda de un mecanismo complicado de pactos y acuerdos múltiples, la OMC fija las reglas del comercio mundial. La OMC extiende sin cesar ese mecanismo a nuevas esferas de actividad, productos y objetos. La OMC es una formidable máquina de guerra al servicio de los piratas. En diciembre del 2001 contaba con 144 Estados miembro. Todas las decisiones se toman por consenso”.

¹⁶ Véase www.oas.org/maim/spanish.

2.1.2. Misión

La misión de la OEA se basa en su inequívoco compromiso con la democracia, como lo afirma la Carta Democrática Interamericana: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Sobre esta premisa, la OEA trabaja para promover la buena gobernabilidad, fortalecer los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, expandir el comercio y abordar los complejos problemas causados por la pobreza, las drogas y la corrupción. Por medio de las decisiones de sus organismos políticos y los programas ejecutados por la Secretaría General, la OEA promueve la colaboración y el entendimiento entre los países americanos.

Los Estados miembro han intensificado su cooperación mutua desde el final de la Guerra Fría, asumiendo nuevos e importantes desafíos. En 1994, los treinta y cuatro presidentes y primeros ministros democráticamente electos del hemisferio se reunieron en Miami para celebrar la Primera Cumbre de las Américas, en la que establecieron amplios objetivos de desarrollo político, económico y social. Desde entonces, los líderes de la región continúan reuniéndose de manera periódica para examinar intereses y prioridades comunes.

2.1.3. Las cumbres

Por medio del proceso de Cumbres de las Américas han confiado a la OEA un creciente número de responsabilidades para ayudar a promover la visión compartida de sus países.

Una de las más recientes tuvo lugar en nuestro país, siendo su sede Mar del Plata. En la misma se fijó una clara posición en punto al tema del ALCA por las autoridades nacionales, que pusieron en suspenso el destino de dicha propuesta impulsada por EEUU como consecuencia del denominado “Consenso de Washington”.

2.1.4. La OEA como agencia de implementación

La OEA actúa también como organismo de implementación.

2.2. OPS¹⁷

La Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), la agencia de salud internacional más antigua del mundo, es la Secretaría de la Organización Panamericana de la Salud

¹⁷ Véase www.paho.org.

(OPS). La Secretaría está comprometida a ofrecer apoyo técnico y liderazgo a los Estados miembro de la OPS en su empeño por alcanzar la meta de salud para todos y sus valores inherentes. Así resultan:

- *Valores*: equidad - excelencia - solidaridad - respeto - integridad.

- *Visión*: actuar como el mayor catalizador para asegurar que toda la población de las Américas goce de una óptima salud y contribuir al bienestar de sus familias y sus comunidades.

- *Misión*: liderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados miembro y otros aliados para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad, y mejorar la calidad y prolongar la duración de la vida de los pueblos de las Américas.

Podemos mencionar un conjunto de oficinas vinculadas a lo ambiental:

- *Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre (PED)*

Cooperación para mejorar las capacidades técnica e institucional de los países a fin de prepararse para los desastres o reducir el daño causado por estos.

- *Información y Gestión del Conocimiento (IKM)*

Apoya la producción de conocimientos pertinentes a la salud pública, la promoción del acceso equitativo al conocimiento y la información para la toma de decisiones. El área abarca cuatro unidades: Bioética, Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud (BIREME), Promoción y Desarrollo de la Investigación, y Unidad de Operaciones de Información y Conocimiento.

- *Prevención y Control de Enfermedades (DPC)*

Promueve, coordina y lleva a cabo actividades de cooperación técnica válidas, y cultural y socialmente apropiadas, dirigidas a la prevención, el control y la eliminación de las enfermedades transmisibles y no transmisibles. Dentro de las mismas están las zoonosis.

- *Salud Pública Veterinaria (DPC/VP)*

Fortalece las asociaciones entre los sectores de la salud, la agricultura y la ganadería, y establece alianzas estratégicas con organizaciones internacionales y nacionales relacionadas con la salud pública veterinaria.

Promueve la conservación de los primates neotropicales y la creación de modelos biomédicos de enfermedades humanas y la obtención de vacunas.

Apoya y asesora en el ámbito de la aplicación de las resoluciones del *Codex Alimentarius*, los convenios fitosanitarios y el código zoosanitario.

- *Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental (SDE)*

Idea y ejecuta la cooperación técnica para abordar la relación entre las condiciones de salud y el ambiente físico y psicosocial con miras a lograr la seguridad humana. Apoya a los países en la concepción y aplicación de enfoques intersectoriales que se centran en la relación entre la salud y el desarrollo sostenible.

El Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental está integrada por varias unidades:

- *Desarrollo Local y Urbano (SDE/LU)*

Promueve la salud como un elemento esencial para evaluar e impulsar la sostenibilidad del desarrollo de las comunidades locales y las ciudades (incluidas las metrópolis). Elabora métodos participativos para identificar, analizar y promover intervenciones de salud eficaces que influyan positivamente en los factores determinantes de la salud dentro de estos ambientes. Apoya los esfuerzos de los países encaminados al desarrollo de servicios asequibles y sostenibles de agua y saneamiento.

- *Entornos Saludables (SDE/HS)*

Promueve la elaboración y ejecución de estrategias de promoción de la salud como una intervención colectiva para lograr entornos saludables. Presta cooperación técnica que incorpora la aplicación de métodos y modelos de espacios saludables, tales como los municipios saludables, las comunidades saludables, los lugares de trabajo saludables y las escuelas saludables, con miras a prevenir y reducir al mínimo los riesgos, incluidas las lesiones intencionales y no intencionales.

- *Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS)*

Presta cooperación técnica regional en materia de saneamiento básico con miras a fortalecer las instituciones nacionales y formar la capacidad en la gestión de los aspectos de salud relacionados con el abastecimiento de agua para el consumo humano y la eliminación de excretas y de residuos sólidos, prestando especial atención a los países prioritarios de la OPS y las poblaciones más vulnerables.

- *Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)*

Fortalece la capacidad nacional de sus países miembros para ejecutar la iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional como una estrategia esencial para el desarrollo humano sostenible. Apoya el desarrollo de programas y servicios de salud bucodental, salud ocular y salud de los indígenas.

- *Alianzas y Asociaciones Estratégicas (SAP)*

Actúa mediante la participación en las reuniones cumbre y otros foros internacionales y regionales, con el objeto de influir en la formulación de políticas para mejorar el ambiente internacional y hacerlo propicio al desarrollo sanitario.

- *Gobernanza y Políticas (GPP)*

Se dedica al análisis estratégico de las tendencias nacionales, regionales y mundiales del desarrollo sanitario; a la evaluación de la repercusión de las políticas de salud y desarrollo de la comunidad internacional; y a la formulación de la política institucional, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, así como los compromisos y mandatos emanados de las reuniones cumbre mundiales y regionales.

Ciertamente, el trabajo más fuerte se realiza desde la articulación con el ministerio directamente competente: el Ministerio de Salud de la Nación con la red de Municipios Saludables¹⁸.

3. BANCOS Y AGENCIAS

Además de la vasta “familia”, tal como se autotitulan, de las organizaciones internacionales y americanas, es importante pasar a relevar otros actores, que tienen atingencias más directas con el financiamiento y su obtención, o con sistemas de subsidios o donaciones.

Conocer estos organismos es central para saber donde recurrir a la hora de presentar proyectos buscando fondos.

3.1. El Grupo Banco Mundial¹⁹

Está constituido por un conjunto de organizaciones que están dentro de la órbita de las Naciones Unidas. No obstante, dado su rol de financiador, lo ubicamos junto a otros sistemas de apoyatura económica. Ellos son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional, la Asociación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Multilateral para la garantía de las inversiones y el Centro Internacional para la Gestión de Conflictos Relacionados con las Inversiones (éste es el famoso CIADI, donde recalcan las demandas de los concesionarios de las privatizaciones de Argentina). En forma periférica, funciona el Instituto del Banco Mundial.

3.1.1. BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento²⁰

El BIRF concede préstamos y asistencia para el desarrollo a países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago. El número de votos de los

¹⁸ Ver Apéndice Documental Ficha N° 17 sobre Estatuto de la Red.

¹⁹ Véase www.bancomundial.org.

²⁰ Véase www.worldbank.org.

miembros está vinculado a sus aportaciones de capital, que a su vez se basan en la capacidad económica relativa de cada país.

Los países desarrollados tienen su absoluto control por las vinculaciones con el FMI, que devienen de su poder real en el mismo²¹.

Ciertamente, este organismo tiene una fuerte estructura en el rubro ambiental, y ha colocado y trata de colocar fondos para diversas cuestiones, tanto del lado de la gestión industrial como en el de los recursos naturales. No puede olvidarse que es un banco y su negocio es colocar dinero (dólares o Derechos Especiales de Giro –DEG–).

3.1.2. CFI (Corporación Financiera Internacional)²²

A. Objetivos

Atento su rol importante en el tema de las pasteras en Uruguay, hemos estimado más que interesante indagarlo detalladamente.

“[...] La CFI, miembro del *Grupo del Banco Mundial*, es un inversionista y asesor internacional abocado a promover, en sus países miembros en desarrollo, proyectos viables que sean redituables, financiera y comercialmente sólidos, y sostenibles desde el punto de vista ambiental y social.

B. Misión

Consiste en fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para así ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

C. Metas a obtener

Creemos que un crecimiento económico racional es clave para la reducción de la pobreza, que tal crecimiento se funda en el desarrollo del espíritu empresarial y la inversión privada exitosa, y que se necesita un clima propicio para los negocios a fin de que esta inversión prospere y contribuya a elevar el nivel de vida de la población.

D. Sus principios

Añadimos valor en nuestros países miembros en desarrollo:

- tras estudios detenidos, asumimos riesgos a los que el sector privado no se expondría por sí sólo;

²¹ Hay que recordar que en Argentina, en nuestros peores momentos, la voracidad del FMI y sus restricciones eran acompañadas por el Banco Mundial en forma ostensible, y el BID más tangencialmente.

²² Según su propia información: www.ifc.org/spanish.

- abrimos oportunidades en sectores y países con economía de frontera, para maximizar el efecto de demostración y la función catalizadora de nuestros proyectos;

- innovamos mediante el desarrollo de nuevos productos y servicios para atender mejor las necesidades de nuestros clientes;

- prestamos servicios de asesoría de buena calidad cuando el sector privado no desea o no está en condiciones de hacerlo;

- compartimos conocimientos para fomentar la inversión privada exitosa, el espíritu empresarial y las condiciones propicias para los negocios;

- integramos plenamente en todas nuestras actividades las prácticas óptimas en materia ambiental, social y de dirección empresarial, y

- atendemos puntualmente las necesidades de nuestros países miembros en desarrollo y de nuestros clientes del sector privado.

E. Actuamos con integridad en nuestras transacciones y actividades cotidianas

- Respetamos y hacemos que nuestros clientes respeten los más elevados principios profesionales y éticos;

- reconocemos, en todas las inversiones, la importancia y el valor de una acertada dirección empresarial;

- procuramos actuar con responsabilidad, transparencia y equidad, y

- somos honestos, abiertos y justos en el trato que nos dispensamos recíprocamente y en las relaciones con nuestros clientes y las comunidades locales.

F. Estamos firmemente dedicados promover el desarrollo sostenible

- Nos aseguramos de que nuestros proyectos observen las más estrictas normas ambientales y sociales;

- consultamos a las comunidades locales sobre las oportunidades y las repercusiones ambientales y sociales específicas de cada proyecto;

- trabajamos con otros prestamistas, ONG locales y clientes responsables, y

- escuchamos atentamente a los interesados y actuamos para satisfacer sus inquietudes.

G. Somos un grupo de personas de todas partes del mundo

- Que se sienten incentivadas y llenas de entusiasmo por la misión de la CFI;

- que se han consagrado a la excelencia;

- que asumen la responsabilidad de las decisiones que adoptan;

- que creen que un trabajo bien hecho recibirá su recompensa, y
- que disfrutan al trabajar en el ambiente único, caracterizado por la diversidad, que ofrece la CFI.

La CFI promueve el desarrollo sostenible del sector privado en los países en desarrollo. Nuestro principal objetivo consiste en fomentar el progreso económico alentando el crecimiento de empresas productivas y mercados de capital eficientes en nuestros países miembros.

Nuestras inversiones en empresas e instituciones financieras de mercados emergentes crean empleo, afianzan la economía y generan ingresos tributarios²³. Reconocemos, asimismo, que el crecimiento económico sólo será sostenible si es racional tanto desde el punto de vista ambiental como social y si contribuye a mejorar la calidad de vida de la población del mundo en desarrollo”.

Recordemos, finalmente, que este organismo promovió audiencias públicas en Argentina y Uruguay por las pasteras.

3.1.3. Instituto del Banco Mundial²⁴

Actúa como “sede” institucional del conocimiento y la educación en el Banco. El personal del Instituto ayuda a diseñar programas de aprendizaje como parte de las estrategias de asistencia a los países, trabaja con los equipos encargados de los países y toma parte en actividades nacionales y regionales relacionadas con esferas de políticas clave. Es una suerte de “búnker” de inteligencia. Es así que en su página se señala que el Banco “[...] desde 1997 dedica cada vez más atención a mejorar la gestión de los asuntos públicos y preparar a los ciudadanos para que puedan modificar sus propias estructuras económicas y sociales. Sin una buena gestión de gobierno y una sociedad civil informada, las inversiones orientadas al desarrollo son peligrosamente inseguras [...]”.

A confesión de prueba relevo de parte, en cuanto el rol que se asigna al área y a la importancia de la propiedad como derecho más apetecible a preservar sobre la base de inversiones que en el mundo sólo la realizan unos pocos.

²³ Según datos generales aparecidos con distinto grado de veracidad, y con igual sentido, se menciona, con relación al conflicto con las pasteras, que si la inversión total para ambas fuera de 1800 millones de dólares, los puestos de trabajo directo no superarían los 600, lo que da un costo de 3.000.000 de dólares por puesto de trabajo, y las pasteras tendrían perímetro de zonas francas, con lo cual el nivel de tributación para la República Oriental del Uruguay será realmente muy bajo.

²⁴ Véase Apéndice Documental Ficha N° 18.

3.2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁵

El Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una institución de desarrollo con mandatos y herramientas novedosos para la época, luego de largos preparativos de los países para su lanzamiento. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica para proyectos de desarrollo económico y social fueron más allá del mero financiamiento, como era la costumbre entonces.

En la actualidad, el BID es el mayor de todos los bancos regionales de desarrollo del mundo y constituye la principal fuente de financiamiento multilateral para los proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en América Latina y el Caribe.

3.2.1. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID

Según los mismos indican: “[...] El Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Institución por medio del asesoramiento técnico a los equipos de proyecto y el análisis cualitativo de las operaciones, incluyendo la revisión del impacto ambiental y social de las mismas. Adicionalmente, SDS es un centro de creación y divulgación de conocimientos sobre las lecciones aprendidas, buenas prácticas e investigación analítica sobre las operaciones, así como la elaboración de programas piloto en áreas novedosas, que posteriormente puedan incorporarse en la cartera de préstamos.

El Departamento auspicia la organización de eventos especiales como seminarios, talleres, conferencias, publica informes técnicos, estudios de buenas prácticas, estrategias y políticas, libros e informes especiales. El Departamento también distribuye información en videos y otros medios audiovisuales. A su vez, el SDS inicia y mantiene contactos con otros donantes multilaterales y bilaterales, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas, cuya participación sea necesaria para establecer un consenso regional sobre temas de importancia estratégica, y las cuales también puedan aportar fondos que multipliquen el impacto del financiamiento del BID”.

El SDS está formado por seis divisiones y cinco unidades (organizadas en tres subdepartamentos) capaces de proporcionar al Banco la capacidad técnica necesaria en la mayoría de las áreas de interés.

Todas estas áreas interactúan y contribuyen a los objetivos fundamentales de reducción de la pobreza, y promoción de la equidad social, y de fomento del crecimiento económico sustentable.

²⁵ Véase www.iaadb.org.

La Unidad de Pobreza y Desigualdad brinda liderazgo técnico y estratégico en temas relacionados con la pobreza, así como apoyo y revisión del componente de reducción de la pobreza en estrategias de país, actividades sectoriales y operaciones de préstamo.

La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo busca institucionalizar los conceptos de la ética del desarrollo y capital social en las operaciones del Banco, el diálogo con los países y las estrategias de país y contribuir a fortalecer la cultura de la ética y la movilización del capital social en la región.

3.2.1.1. Subdepartamento de Desarrollo Social y Gobernabilidad

La División de Programas Sociales trata cuestiones relacionadas con niños y jóvenes, servicios sociales, desarrollo urbano, prevención de la violencia, mercados laborales y salud.

La Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo tiene como objetivo promover la participación total y activa de las mujeres en programas financiados por el Banco, proporcionando apoyo en la revisión de proyectos y asistencia técnica a equipos de proyecto, además de llevar a cabo actividades de divulgación.

La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario se responsabiliza por asegurar que las operaciones del Banco en las áreas de pueblos indígenas, reasentamiento involuntario y consulta y participación comunitarias respeten los correspondientes parámetros socioculturales. La Unidad también promueve un desarrollo con identidad.

La Unidad de Desarrollo Rural brinda asistencia técnica y apoyo para el desarrollo de programas sostenibles de agricultura y de reducción de la pobreza rural.

La División del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil proporciona apoyo, conceptual y técnico, en la identificación y diseño de operaciones dirigidas a la modernización del Estado, la promoción y consolidación del estado de derecho y el fortalecimiento de la sociedad civil.

3.2.1.2. Subdepartamento de Empresa Privada y Mercados Financieros

La División de Medio Ambiente persigue la meta del desarrollo sostenible por medio del mejoramiento de la calidad ambiental de las operaciones del Banco. Esta División asegura que todos los proyectos cumplen con los objetivos y requisitos ambientales del BID, extrayendo lecciones de otras operaciones, la experiencia directa y la investigación y análisis de avanzada.

La División de Infraestructura y Mercados Financieros tiene a su cargo temas relacionados con inversión y gestión de la infraestructura, desarrollo de mercados financieros y de capital y el desarrollo de la empresa privada.

La División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa es responsable de promover la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo del sector de la micro, pequeña y mediana empresa en la región. También lleva a cabo operaciones en esta área.

3.2.1.3. Subdepartamento de Educación, Ciencia y Tecnología

La División de Tecnología de Información y la Comunicación para el Desarrollo busca fortalecer los esfuerzos del Banco para dar apoyo al desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación en la región por medio de la incorporación de componentes de TI en proyectos sectoriales (en áreas tales como salud, educación y modernización del Estado) y de apoyo a pequeñas y medianas empresas (PyME), depurando e implementando la estrategia del Banco para la tecnología de la información y la comunicación para el desarrollo.

La Unidad de Educación se dedica a la concepción y diseño de nuevos proyectos de educación, ciencia y tecnología, además de desarrollar políticas y estrategias y de dar seguimiento a la cartera de préstamos en este sector. Además, hace seguimiento de la cartera de proyectos del Banco en esos sectores.

Los tópicos de Desarrollo Sostenible que se abordan son: ciencia y tecnología, clima de negocios desarrollo rural, desarrollo social e inclusión, desarrollo urbano y vivienda, discapacidad, educación, energía sostenible y cambio climático, ética, gestión de desastres naturales, infraestructura, iniciativas regionales, medio ambiente y recursos naturales, mercados financieros, mercados laborales, micro, pequeña y mediana empresa, modernización del estado, niños y jóvenes, pobreza y equidad, prevención de la violencia, pueblos indígenas, responsabilidad social de la empresa, salud y VIH/SIDA, sociedad civil, tecnología de información y comunicación, temas de género.

Recordemos que el BID en la época de la Secretaría (1991-2001) tuvo a cargo el financiamiento del PRODIA.

3.3. *Global Enviromental Facilities (GEF) –Fondo Mundial para el Ambiente (FMAM)–*

Ciertamente, estas tres letras en inglés representan una meta de los ambientalistas. Se habla de obtener un *GEF*, es decir, una donación en dólares, lo cual es siempre atractivo, para actividades que usualmente carecen de financiamiento adecuado, y en este tipo de operaciones lo que se recibe no se devuelve, sólo hay que fondear en algunos casos la contraparte.

Veamos un poco conforme la propia información oficial y propia lo que es el GEF puertas adentro, a cuyos textos le realizamos algunos mínimos agregados para facilitar la más rápida visualización del tema.

3.3.1. ¿Qué es exactamente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial?

En términos informales y básicos, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial es un mecanismo internacional de financiamiento (es decir, un fondo común) con una serie de complejas reglas y regulaciones sobre la forma en que debe gastarse el dinero. El FMAM fue creado en 1991 con el fin de proveer financiamiento parcial para proyectos y actividades destinadas a proteger el medio ambiente mundial. Entre los potenciales receptores de fondos provenientes del FMAM se incluyen los gobiernos, las ONG y las agrupaciones comunitarias locales radicadas en países en desarrollo y economías en transición, así como también organizaciones internacionales a cargo de la coordinación de programas regionales y entre varios países. Desde 1991, el FMAM ha proporcionado a gobiernos y ONG más de US\$ 4.000 millones en donaciones que varían entre US\$ 10.000 y US\$ 40 millones para más de 1.400 proyectos.

3.3.2. ¿A quiénes y qué temas financia?

El FMAM otorga financiamiento a países que reúnan determinados requisitos para proyectos que logren alcanzar beneficios ambientales mundiales en seis áreas programáticas (que en la jerga del FMAM, se las conoce como “*esferas de actividad*”):

- biodiversidad;
- cambio climático;
- aguas internacionales;
- capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes;
- degradación de la tierra (desertificación y deforestación).

3.3.2.1. Límites

A. Cofinanciación

Deberá comprenderse que el FMAM *no financia la totalidad del costo de los proyectos. Es esencial que los proyectos propuestos al FMAM cuenten con el financiamiento o, en algunos casos, un elemento de distribución de los costos.* Por lo general, el organismo de implementación, el organismo de ejecución o la ONG que propone el proyecto provee el cofinanciamiento. Otros socios interesados como or-

ganismos bilaterales o instituciones de investigación a menudo proveen cofinanciamiento adicional. Si bien éste no siempre tiene que ser equivalente al 50% de los costos del proyecto, para los proyectos de manejo sostenible de la tierra el FMAM mantiene una *meta informal de cofinanciamiento de al menos uno a tres* (es decir, el FMAM provee un dólar por cada tres necesarios para el proyecto). El cofinanciamiento puede consistir en dinero en efectivo o contribuciones en especie. Los proyectos de manejo sostenible de la tierra suele tener grandes beneficios para la comunidad y el país, y por lo general el FMAM espera un fuerte financiamiento básico proveniente de otras fuentes

B. Aportación sobre costos incrementales

También es esencial comprender que el FMAM *financia solamente los costos incrementales del proyecto*.

A grandes rasgos, significa que el FMAM financiará solamente el equivalente a la diferencia de costo entre un proyecto que presenta beneficios ambientales mundiales y otro sin dichos beneficios. Por ejemplo, el FMAM no puede financiar un proyecto para desarrollar la capacidad de producción de dátiles en la región DEL Sahel, pero puede estar dispuesto a otorgar fondos adicionales para asegurar que los métodos de producción ayuden a restaurar la tierra degradada y, por lo tanto, servicios y funciones del ecosistema. Este costo adicional consistente en hacer que el proyecto sea beneficioso para el medio ambiente es el “costo incremental”.

3.3.3. Donaciones

El FMAM hace tres tipos de donaciones:

- pequeñas donaciones (menos de US\$ 50.000);
- donaciones de mediano tamaño (desde US\$ 50.000 hasta US\$ 1 millón); y
- donaciones para proyectos de gran escala (más de US\$ 1 millón).

3.3.4. Principales actores del FMAM (agencias de implementación)

Cuando se estableció el FMAM, se utilizaron las organizaciones internacionales existentes para ejecutar las actividades del FMAM. Se estableció la Secretaría y parte del personal se contrató en las tres organizaciones internacionales que lo implementan: el Banco Mundial, el Programa de Las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En la jerga del FMAM, estos tres organismos se conocen con el nombre de organismos de implementación. Muchos proyectos del FMAM se ejecutan con uno de estos organismos.

“[...] En 1999, el FMAM comenzó a autorizar otros organismos internacionales, denominados organismos de ejecución con oportunidades ampliadas, a que desempeñaran una importante función en los proyectos del FMAM. A continuación se incluye una lista de organismos de ejecución, pero en pocas palabras, los bancos regionales de desarrollo, La Organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) cuentan con acceso directo a algunos tipos de financiamiento proveniente del FMAM para la planificación y ejecución de proyectos sobre manejo sostenible de la tierra.

Además de las reglas propias del FMAM, cada organización aporta su propia cultura y sus prioridades programáticas, haciendo del FMAM un nodo de complejidad organizacional”.

3.3.5. *Receptores*

Son elegibles: ONGs, agrupaciones comunitarias locales y gobiernos pueden solicitar financiación del FMAM para proyectos en países elegibles del FMAM²⁶.

Las ONGs y las agrupaciones comunitarias locales deben formar alianzas con uno de estos organismos para ejecutar un proyecto que el FMAM cofinancie.

Otros organismos con los que pueden asociarse las ONG para recibir financiación del FMAM son: el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Los proyectos que financia el FMAM pueden ser ejecutados en cualquiera de los *países* que hayan ratificado el tratado correspondiente (por ejemplo, en el caso de la degradación de la tierra, principalmente la Convención de Lucha contra la Desertificación) y puedan tomar fondos prestados del Banco Mundial o recibir donaciones para asistencia técnica del programa de Las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).

²⁶ La Secretaría de Ambiente de la Nación ejecuta un GEF, promueve un segundo “Manejo sustentable de los ecosistemas áridos para control de desertificación”, ya con fondos asignados, y por una ONG ejecuta un GEF en los Esteros del Iberá. La fundación es ECOS; sin contar con el esquema de pequeñas donaciones a implementarse. Véase, en este Capítulo, el punto 6.9.

3.3.6. El Fondo para el Medio Ambiente en sí mismo

3.3.6.1. Su consejo

El FMAM está compuesto de ciento setenta y seis países miembros. A su vez, los países cuentan con treinta y dos representantes ante el Consejo del FMAM (dieciséis de ellos son provenientes de países en desarrollo, dos de economía en transición y catorce de países desarrollados). El Consejo del FMAM determina los lineamientos de las actividades programáticas del FMAM (es decir, aprueba los lineamientos generales técnicos bajo los que se asigna el financiamiento del FMAM para actividades sobre degradación de la tierra).

El consejo del FMAM aprueba todos los proyectos de gran escala (proyectos que superan el millón de dólares) y medidas habilitantes no aceleradas antes de poder ser implementadas. Se reúne en Washington DC dos veces al año. Los proyectos de tamaño mediano (aquellos que requieran hasta un millón de dólares de recursos provenientes del FMAM) gozan de un procedimiento acelerado que autoriza al Funcionario Ejecutivo Principal a aprobar los proyectos en forma directa, sin necesidad de que el Consejo los examine.

3.3.6.2. La Secretaría

Como custodios del financiamiento del FMAM, el personal de la Secretaría supervisa el programa de otorgamiento de donaciones, propone políticas de otorgamiento de donaciones y pone en práctica las directivas y políticas aprobadas por el consejo del FMAM. La Secretaría trabaja estrechamente con los organismos de implementación y ejecución en el desarrollo del programa general del FMAM. La Secretaría debe analizar y aprobar todos los proyectos preparatorios y todos los documentos de proyectos de gran escala o tamaño mediano. La secretaria del FMAM responde al consejo del FMAM. Su opinión es fundamental, ya que cuenta con la potestad de vetar cualquier proyecto presentado por cualquiera de los organismos de implementación o ejecución. Tiene su sede en Washington, DC y cuenta con aproximadamente cincuenta empleados.

El GEF actualmente es la mayor fuente de financiamiento de proyectos orientados a mejorar el medio ambiente mundial. El FMAM ha asignado U\$S 5.700 millones, complementados con más de U\$S 18.800 millones en cofinanciamiento, para más de 1700 proyectos en ciento cuarenta naciones en desarrollo y países con economías en transición.

En el centro de la labor del FMAM están sus tres organismos de ejecución –el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial– a los que co-

responde parte del mérito por los logros visibles que el FMAM consigue sobre el terreno.

Contribuyen también a aumentar la eficacia de las actividades del FMAM las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos tal como adelantáramos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

3.3.7. El Programa corporativo del GEF: el SGP (Small Grants Program)

Son donaciones iniciadas en 1992, que soportan actividades no gubernamentales y de base comunitaria en las esferas de actuación del GEF.

Es implementado por el PNUD en representación de las tres agencias de implementación pero ejecutado por el UNOPS (*United Nations Office for Project Services*).

El portafolio de proyectos esta compuesto del 60% para biodiversidad, el 20% para cambio climático, el 6% para aguas internacionales y el 14% restante para situaciones múltiples vinculadas.

El máximo es 50.000 U\$, con promedios en el orden del 20%, que son canalizados directamente a las ONGs.

Existen comités voluntarios en los países que participan para su asignación, sin perjuicio de lo cual hay un equipo de gerenciamiento central muy reducido con sede en New York.

4. LAS GRANDES ORGANIZACIONES PRIVADAS

Si bien no en Argentina, pero sí financiando a ONGs argentinas (ver Capítulo IX), existen en el mundo importantes fundaciones de magnates o periféricas de grandes empresas que aportan generosos fondos para campañas o proyectos ambientales. Entre ellas podemos citar la Fundación Ford, la Fundación Richard y Rhoda Goldman. La relevancia de estos aportes no puede desconocerse.

Igualmente, estructuras específicamente ambientales del tipo de la WWF, ADE-NA, IUCN, WETLANDS, que también coparticipan en la financiación de proyectos concretos de terceros, y por ende merecen ser mencionadas en este bloque, atento superar en su acción y pertenencia nuestros modestos límites territoriales.

Con lo cual se da una paradoja geopolítica: muchas veces las ONG y sus financistas que reciben la información sensible de los proyectos que auspician tienen por

fin articular con la internacionalidad de algún GEF una perspectiva superadora de las visiones que dan las soberanías nacionales, poseyendo información estratégica que los países por omisión no poseen o, si la poseen, no la comparten.

5. EL FINANCIAMIENTO Y LOS PROYECTOS

Ciertamente, en lo ambiental existe una muletilla permanente, y ella resulta que falta dinero para proyectos.

Podríamos coincidir en que no hay dinero para todos los proyectos posibles, pero no dejaríamos de ser sinceros si no decimos que muchas veces es más una queja, en lugar de ponerse a transitar un sendero complejo de obtención de financiamiento en las numerosas fuentes que existen internacionalmente, sin contar las pertinentes a nivel nacional de diferentes organismos públicos.

Es siempre más fácil quejarse que construir realidades²⁷.

Todos los organismos asignan diferentes dineros en forma de subsidios, o bien puede optarse por el esquema del endeudamiento vía Banco Mundial, o donaciones de la Unión Europea, alternativamente las líneas país/país (del tipo de la GTZ –alemana– o de la AECI –española–).

En consecuencia, fondos existen, no son de sencilla detección, pero lo que falta en Argentina es una conducta sistemática para el diseño de proyectos y el tránsito del

²⁷ Al respecto, creo imperioso, para graficar este comentario-propuesta, transcribir un breve escrito de Enrique Mariscal, “Construir catedrales”, en *Cuentos Para Regalar*, Buenos Aires, Serendipidad: “Es importante en la vida darse cuenta toda la complejidad y sentido que encierra la tarea que cumplimos. Hay personas que se jubilan y nunca llegaron a descubrir la riqueza y proyección que tenía el trabajo que realizaron durante años. La mirada perdió amplitud porque seguramente estaba confinada al cumplimiento estricto de las formalidades externas, horarios, exigencias, retribuciones, premios o sanciones. Conocí a una jefa de lavadero, en un hospital pediátrico, que cuando doblaba una sábana limpia y planchada, para su distribución en la sala, le decía a la enfermera: ‘Tómala con cuidado, va a envolver a un niño enfermo’. Un hombre golpeaba fuertemente una roca, con rostro duro, transpirado. Alguien le preguntó: ‘¿Cuál es su trabajo?’; ‘¿No lo ve? Picapedrero’, y agregó con pesadumbre: ‘Estoy en prisión y me obligan a hacer esto. ¿Le parece que puedo estar contento?’. Un segundo hombre golpeaba fuertemente una roca, con rostro duro, transpirado. Alguien le preguntó: ‘¿Cuál es su trabajo?’; “¿No lo ve? Picapedrero”, y agregó con pesadumbre: ‘Mi abuelo rompía piedras, mi padre lo mismo, yo no puedo defraudar a mi familia. ¿Le parece que puedo estar contento con mi actividad?’. Un tercer hombre golpeaba fuertemente una roca, con rostro alegre, distendido. Alguien le preguntó: ‘¿Cuál es su trabajo?’; “¿Estoy construyendo una catedral!”. Si no animamos a asumir el sentido social amplio que tiene nuestro esfuerzo laboral, éste tal vez pueda distenderse en una profunda satisfacción. Un cambio de actitud es una pequeña disposición interna que hace una gran transformación. Siento con estos cuentos que no escribo un libro más, construyo catedrales en el corazón de los lectores”.

largo camino para su obtención. Brasileños y chilenos con más sistemática, tienen numerosos proyectos con financiamiento internacional. Ello en la nueva estructura de la Secretaría pareciera haberse centralizado, lo cual seguramente evitará que cada área sustantiva para sobrevivir además de sus rutinas temáticas se dediquen a generar proyectos para la búsqueda de fondos, con lo cual se distraen del día a día y de los múltiples deberes reglados que las normas les imponen²⁸.

El área ambiental nacional recibió donaciones del GEF, JICA, GTZ, AECI, UNESCO, PNUD, PNUMA, FAO, CEPAL, o el esquema de EEUU a través del Fondo de las Américas, y muchas veces la colaboración supone el envío de técnicos, o sostenimiento de eventos o publicaciones (lo cual incluye el esquema de las propias convenciones internacionales), pero, en definitiva, son aportes en términos de fondeo para las acciones ambientales.

También se ha comenzado a instrumentar líneas de acción muy habituales en otros países, con el sector privado, pero que ciertamente por el momento más allá de la publicidad empresarial tienen poco nivel de concreción²⁹.

No obstante, pese a la disponibilidad, no todo es color de rosa en esta materia, y eso es lo que trataremos de repasar rápidamente.

Las llamadas agencias de implementación son las que vehiculizan la posibilidad de acceder a los GEF (BM, PNUMA, PNUD, OEA, etcétera).

Esta actividad, amén de resultar obligatoria, supone para estos organismos cobrar niveles comisionales. Una parte de su presupuesto local es a base de las comisiones que cobran.

Por ejemplo, en el caso del el Banco Mundial, quien se afana en ser organismo de implementación de líneas GEF, se les escucha habitualmente en las reuniones de trabajo la frase: “les buscamos u obtenemos un GEF...”.

Lo que aparentemente es bueno, al menos debe ser leído también entre líneas para que la decisión final que se tome, tenga la información de soporte del caso.

El “truco”, por decirlo así, es que nos olvidamos de que el Banco Mundial es un *banco*, y por tanto, *vende dinero y servicios*.

Si se coloca como Agencia de Implementación, cobrará su comisión; de eso nutre una importante cuota de los ingresos el PNUD, por ejemplo, que se atiborra de

²⁸ Ver dicha área en la página institucional.

²⁹ Ver Capítulo IX.

proyectos que después no puede ejecutar adecuadamente³⁰, pero además propondrá la fase II, que es alguna línea de financiamiento que está “abaratada” por el apalancamiento que supone la donación GEF. Es decir que cobrando por obtener GEF, logra vender dinero y cierra su negocio por doble vía.

Insistimos: no es malo, dado que el préstamo complementa la cofinanciación necesaria para el GEF, tal lo descripto anteriormente, pero lo cierto es que no podemos ignorar ni callar este tipo de prácticas y ver qué conviene a los intereses del país.

5.1. Préstamos

El Banco Mundial otorga préstamos a ser devueltos a largo plazo y con tasas de interés ciertamente bajas en relación al mundo financiero internacional.

De hecho, en este último tiempo, el organismo ha desalentado las líneas de financiamiento en proyectos atomizados para plantearle al gobierno la asignación de un fondo mayor único de tipo sectorial, que permita concentrar recursos, y monitoreo –un sólo responsable o *Task Manager*–, y una sola contraparte ejecutora, buscando la medición de los impactos, los cuales deberían ser más ostensibles.

Para ello debía elevarse una nota de priorización para que el Banco pudiera armar sus objetivos de mediano plazo y asistencias consecuentes³¹.

Ello tiene alguna lógica, en este estadio de Argentina en donde deben producirse tres saltos de calidad estructural en el ámbito ambiental: lo relativo a recursos naturales, lo relativo a reconversión de la producción de todo tipo y lo vinculado a los residuos sólidos urbanos³².

³⁰ Al menos eso sucedió objetivamente en el período 2003-2006, que mereció severas notas formales de quejas y apercibimiento de denunciar el convenio de implementación ante el propio GEF y Banco Mundial. Un argumento insólito fue que tenían muchos proyectos, como si eso fuera obligatorio y no voluntario o exculpatorio de incumplimientos en pagos a terceros. Son obligaciones asumidas que tienen costos de contraprestación económica de parte del organismo nacional. En este proyecto, los atrasos llegaron a un par de meses en los pagos de dinero propio, sólo que era habilitado por dicha agencia quien asumía la administración material del mismo, sin contar las demoras por las faltas de conciliaciones anuales, etcétera. Pudimos advertir que este tipo de organismos no está acostumbrado a que le exijan o recriminen sus incumplimientos, sino que siempre han obtenido actitudes de sumisión, dado que ellos obtienen fondos y, por cierto, esta presión los incomodaba mucho.

³¹ En la ocasión de remitir los borradores internos de trabajo para la consideración de las autoridades superiores; el detalle se indica en el Apéndice Documental Ficha N° 19.

³² Hacia mediados del 2006 se estaba en tratativas para obtener, con un visto bueno previo de Economía, líneas de asistencia del Banco Mundial para lo ambiental que estaban en el orden de los 80 millones de dólares. Los que se sumaban al plan de RSU comprendidos dentro de la ENGIRSU. Desde la Subsecretaría que se tuvo a cargo se había incluido un listado de proyectos y actividades a ser financiadas con ello en todas las áreas que reportaban a la misma.

Igualmente, los préstamos del Banco Mundial requieren la asignación de una contraparte nacional, es decir, afectaciones de fondos nacionales –presupuesto– en diferentes grados de paridad para cofinanciar el emprendimiento³³.

5.2. Donaciones

Las donaciones son aportes del GEF o de las cooperaciones internacionales en diferentes montos; se trata de fondos con o sin contraparte nacional.

De todas maneras, lo que es peculiar es el hecho de que a través de pequeños subsidios, en montos que en rigor sólo tienen un efecto temporal y territorial limitado, todos –nos incluimos– vamos detrás de esas cooperaciones, que son escasas porque existen múltiples demandantes, y altos costos de las estructuras que viven de ello, y amén del monto son parciales sirviendo para pequeñas experiencias (un taller, una publicación, un aporte a un centro demostrativo, folletería, etcétera), pero que debido a la cuantía es difícil volcarlos en prácticas de escala e integradas verticalmente. A manera de ejemplo: podemos desarrollar con pescadores de subsistencia mejores prácticas para castigar menos el recurso, a través de reuniones, mesas de trabajo, experiencias de tratamiento de la captura muestral, pero luego si carecen de mesas de fileteado para el conjunto o una cadena de frío, o de líneas adecuadas de comercialización el esfuerzo en el corto plazo se tornará inútil y con una fuerte desazón de aquellos que se entusiasmaron con la posibilidad de mejorar su calidad de vida, aun tomando bienes de la naturaleza pero en forma sustentable.

Estas conductas pildóricas son alentadas a través de promoción de las buenas prácticas, de la replicabilidad, del intercambio de experiencias exitosas, de transmitir las lecciones aprendidas, de la correcta identificación de actores, de la relevancia de la participación de la sociedad civil, de la buena gobernanza, de la calidad de ciudadanía (y otras frases de estilo del léxico internacional), lo cual podríamos decir que deja la conciencia medianamente tranquila al universo de los actores: los donantes, los dadores (a través de organismos en algún caso) y los receptores, pero diluye la noción de éxito sobre reformas profundas y más onerosas que no se financian, dejando la responsabilidad en el otro. Es decir, entrar, aconsejar con sus expertos bien o mal semejantes que se aplican en cualquier lugar del planeta.

Empero, la “aguja ambiental” como efecto macro medible de impacto real no alcanza siquiera a moverse. En efecto, ¿cuál es el sentido de resolver mejor la alimentación del ganado caprino y bovino a cinco familias de criollos que viven en una

³³ Es decir que la fuente nacional, conforme presupuesto, es la denominada Número 11, y la fuente internacional es la denominada 22. Consecuentemente, una –la segunda– funciona si la primera tiene dinero, dado que es un sistema de contribuciones normalmente simultáneas.

modesta población perdida en el medio del monte, con relación a la depredación de renovales en el conjunto del ecosistema forestal provincial? Ciertamente ninguno. Sí es un beneficio concreto para unos connacionales, pero no para la realidad ambiental como promedio del conjunto.

5.2.1. Metodologías para el acceso singular

La secuencia para el acceso a un subsidio GEF no está exenta de complejidades.

Inicialmente se presentan una serie de documentos, luego el propio organismo asigna un fondo para el desarrollo integral del proyecto, el cual entra en una línea (*pipe line*) o ducto de tramitación.

No faltarán los necesarios expertos internacionales, que son profesionales nómades, que van dando recetas muy parecidas a los africanos, asiáticos y americanos con los que suelen toparse sobre cómo tienen que hacer las cosas, mirando siempre el reloj, los tiempos, y pidiendo cosas imposibles a estructuras que tienen sistemas complejos de decisión y que no están en los tiempos que ellos disponen (unos pocos días muy bien viaticados) para consolidar el proyecto en ciernes con su experticia internacional.

De los expertos conocidos, la mayoría de ellos tuvo esa impronta, y la minoría tenía un gran conocimiento contextualizado, como para que sus saberes pudieran ser de utilidad. Si un generalista especializado (única forma que lo habilita para transitar el globo con diferentes actores absolutamente disímiles y con un solo idioma de enlace básico: inglés –aunque muchos hablan español y *spanGLISH*–, y otros idiomas que para nosotros no resultan de utilidad –alemán, francés–) no puede o no tiene la habilidad de contextualizar su discurso, es un monólogo de multiplicidad de deberes a realizar y datos a obtener en plazos insólitos, explicados con una rutina expositiva sostenida en impecables “*power point*”, sólo que hacen al tiempo de gestión del proyecto y su presentación en forma adecuada a la cronología preestablecida para el análisis y aprobación, pero poco aportan para la solución operativa.

Veamos resumidamente una secuencia en la cual participáramos en carácter de Director Nacional de Proyecto: Proyecto GEF Patagonia –Desertificación– SAYDS/PNUD Arg/04/G35 “Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia”,

Agencia de Ejecución a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, PNUD Agencia de Implementación.

Se inició el 22 de noviembre del 2003 con una reunión de lanzamiento en la SAyDS.

Se inicia con una Propuesta Conceptual (CONCEPT PAPER). Si el mismo es aprobado (lo fue) se solicita el PDF-B, el cual resulta una suma de dinero para realizar el proyecto.

Los fondos del PDF-B fueron liberados el 17 de diciembre del 2004. El fondeo fue de U\$ 350.000 para la elaboración del *Block B* o Diseño del Proyecto Final (*Project Brief*).

Luego se elevó pasando por Cancillería al Secretariado del GEF a través del PNUD-GEF la primera semana de septiembre del 2005.

Durante el año 2006 se realizaron arreglos de implementación para el proyecto y se efectuaron modificaciones solicitadas por el PNUD-GEF, como así también la confección del Plan Operacional del Proyecto PRODOC, solicitado por el Secretariado del GEF como requisito para el desembolso de los fondos del Proyecto Final.

Tuvimos conocimiento de que con fecha de 5 de enero del 2007, la Cancillería Argentina informó al Sr. Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable que el Proyecto *Full Sized* fue enviado al PNUD local y a la Embajada de la República en los Estados Unidos para ser remitido al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). El diseño de proyecto se encuentra elevado oficialmente al PNUD y en la etapa de proceso previo de intercambios entre el PNUD-Regional e Internacional y el Secretariado del GEF para aprobación de realización del Proyecto Final.

E igualmente el PNUD local, informa extraoficialmente que la Oficina del GEF-Washington ha aprobado el desembolso de los fondos para la realización del Proyecto Final.

Al momento de esta redacción, aún no se había iniciado por las variaciones de gestión y criterios habidos³⁴.

5.2.2. Restricciones

El propio diseño del proyecto solicita niveles de detalle que no es de sencillo completamiento.

Es más: ¿cómo podría una humilde ONG de nuestro interior cuantificar el costo incremental de su actividad para lograr un GEF? Ciertamente, estas cosas son sólo para un nivel de organizaciones sociales privadas importantes o públicas. Podríamos decir que son virtualmente inaccesibles para el que está en una tabla imaginaria de la mitad o aun un poco más arriba. Como todo, se concentra en el 30% del estamento superior. Ni hablar de los que están más abajo.

³⁴ Aunque ello no esté escrito, participábamos de la idea de una alianza estratégica de llevar la variable ambiental a los actores públicos relevantes: SAGPyA e INTA. La tradición ambiental interna de la estructura no compartía esta visión, prefiriendo el liderazgo solitario y por ende autista, por la falta de presencia territorial. Esta posición, en la nueva gestión, tomó predicamento, y todo entró en revisión, perdiéndose valioso tiempo y volviendo a más de lo mismo.

Las reglas de acceso poseen una contradicción insalvable: se diseñan en el primer mundo, por gente con sistemas ordenados, rutinarios, con información suficiente, con distancias cortas, y presupuestos generosos, pero se aplican en nuestros territorios, que el sólo hecho de ser el destino de los fondos desnuda nuestras carencias³⁵.

De allí la complejidad del diseño, la forma de poder medir casi todo lo que pase alrededor del proyecto, lo que hace que los detalles e informes, montos gastados y tiempos insumidos luego se transformen en un fin en sí mismo, casi con independencia de su impacto.

Ciertamente, los abusos habidos, los desvíos de fondos, las corruptelas de consultorías para los amigos, la repetición de las mismas, la falta de todo resultado mensurable al finalizar, obligan a las exigencias, pero si hubiera habido y hubiera más transparencia en forma habitual, todo sería más fácil y más barato.

6. EL JUEGO DE LA OCA

Decíamos que obtener financiamiento o desarrollar proyectos no es una tarea imposible, pero tampoco sencilla. Es como en el famoso *juego de la oca*, donde uno avanza casilleros pero puede tener percances que lo retrasan, lo castigan o lo vuelven al punto de partida.

Existe un conjunto de intereses en sí mismos legítimos, pero es útil advertirlos al encarar una tarea de financiamiento o subsidio con los organismos específicos (sean las Secretaría de las Convenciones, los bancos, las agencias o los países).

Las composiciones de algunas organizaciones son verdaderamente heterogéneas, dado que están los países aportantes y firmantes. En consecuencia, quienes conducen estas estructuras tratan de que sus mandantes queden lo más satisfecho posibles.

De allí que con los presupuestos disponibles, los cuales la propia burocracia operativa consume en una parte relevante, distribuyan asignaciones para diferentes emprendimientos.

Creemos que una manera de ejemplificar el laberinto del camino a recorrer es imaginar la participación en un juego, marcando cuáles son los casilleros fatídicos que atrasan o impiden el avance, tal como lo presentaremos seguidamente tanto a nivel de titulación como en su desarrollo, tomando el modelo del tradicional juego de

³⁵ Los SGP del GEF, sobre los cuales generamos una serie de comentarios críticos, fueron diseñados por el grupo de funcionarios de Nueva York. Era tal el desajuste con la realidad argentina que en video conferencia con funcionarios de Cancillería nos opusimos terminantemente a lo que con entusiasmo el Banco Mundial, y en menor grado el PNUD y PNUMA –que habían, al menos, intervenido en las etapas previas–, querían lanzar sí o sí. Para el Banco, que lideraba la ejecución, era más importante cumplir con el cronograma aun con los “horrores” - “errores” que les señalábamos que ajustarlo a la utilidad para sus destinatarios.

mesa, no muy criollo por cuanto en nuestro país nadie habla de ocas sino de “patos”, pero útil al fin.

6.1. Realiza un taller: se retrasa dos tiros

Los que van adelante en la estadística son las reuniones/talleres para monitorear el estado de las cosas. Este esquema ciertamente permite avances, pero en tiempos realmente no homogéneos para la necesidad de los recursos naturales en el mundo. Permite movilizar al conjunto de los actores: se participa, se discute y se redacta un documento en el mejor de los casos. En los mismos, es difícil obtener resultados de extensión sobre el territorio, por cuanto los talleres por una cuestión de costos, son apretados, se trata de que todos digan algo, pero el tiempo es tirano y la capacidad de atención también, con lo cual suelen ser vastos paneos, o muchas experiencias absolutamente fraccionadas, que quitan la profundidad deseada.

6.2. Retrocede hasta casillero de documentos aprobados

Estos documentos por los disímiles intereses de los que los elaboran en tediosas sesiones son bastante lavados, con generalidades, requiriendo pulimentos y ajustes, que son realizados o por las burocracias de los organismos, o por un listado de consultores o expertos nacionales o internacionales que se contratan para estas labores de ajustes o síntesis. Es decir que es casi imposible que un evento alumbré un documento a ser aprobado, el cual requiere de sucesivas miradas posteriores.

6.3. Logra publicar. Avanza un lugar

Ciertamente, una publicación es siempre un hecho auspicioso, pero refleja una parcela de la realidad, y es dinero que *no llega a los actores*, sino a otros sujetos que *son lectores*. En efecto, una experiencia de realización de telares y ponchos de vicuña sin procedimiento químico o industrial alguno en el altiplano, con fotografías y relatos de los participantes no será leído por sus pares de Perú, Bolivia o Argentina. Sí por funcionarios o ambientalistas ávidos de información que tal vez traten de hacer lo mismo, pero como promoción de actividades amigables, dado que ninguno de ellos vive en el altiplano, ni trabaja telares, ni tiene en su patio o parque vicuñas. Comprobamos, que existen decenas de publicaciones, y/o CD (ya que es más barato) que se dan en todo tipo de eventos que engrosan anaqueles aunque sabemos que su nivel de lectura es bajo³⁶. Publicar es una meta, pero no significa transferencia efectiva, sino tan sólo potencialidad difusiva.

³⁶ En las convenciones o talleres, los organismos o grupos de interés dejan en sus *stands* folletería y libros para que sean tomados por los asistentes. La gratuidad hace a veces a la compulsión por obtener

6.4. Es demorado por consultorías. Pierde un turno

Los consultores suelen ser conocidos entre sí, dado que se van encontrando en las reuniones del tema o de otros que son afines a lo largo y ancho del planeta, e integran nóminas de expertos.

Estos consultores son designados por dichas burocracias, pudiendo o no tener intereses en ello. De hecho, es una gran cofradía, ya que un experto podrá integrar una comitiva, una coordinación, u otras posiciones relevantes o ganando alguna posición concursal luego convocar a sus anteriores convocantes en una rueda constante de reciprocidades. Y nada avanza si no pasa por consultores y por expertos.

6.5. Pierde el juego: la falta de financiamiento obtenido lo pasa al presupuesto del año próximo

Si las dificultades en salvar los casilleros metodológicos, marco lógico incluido, resultan insalvables, el juego tiene dos variables de exclusión: el tiempo, es decir que se llega a la meta pero tarde, y se pierde la partida, o que otros competidores lleguen en forma simultánea y sean preferidos por diferentes razones de asimetría en la asignación de fondos.

En efecto, siempre hay “línea de la muerte” (*dead line*) para presentar las labores, pero también está la disponibilidad de fondos en función de las prioridades de las agencias que financian o donan, que constituye otra posibilidad de quedar “fuera de juego”.

6.6. La ronda continúa y continúa

Este esquema, obligatorio, complejo y lento perdura de manera sustentable. Es ciertamente particular que quienes exigen resultados, tiempos exiguos para metas no sencillas, baja de costos para los proyectos, no apliquen dichos parámetros para consigo mismos.

Con lo cual, mientras el deterioro planetario se acelera en una pendiente cada vez más pronunciada, hay incapacidad de reacción de modificar estas cosas, a lo que se suman las tensiones por más financiamiento, por cuanto también la situación demanda más acciones, pero a la par la pobreza estructural genera más impactos, y en

el material, aunque esté en otro idioma o por la simple potencialidad de tenerlo, sin contar el drama de su peso para el regreso aéreo, en donde las más de las veces quedan en los hoteles por imposibilidad de carga. Empero, siempre nos tomamos el trabajo de cargar dichos materiales con destino a la Biblioteca de la Secretaría, pero ciertamente, la posibilidad de lectura de tanta información es limitada. En consecuencia, publicar es una parte de los procesos informativos, de replicabilidad y de participación.

consecuencia deviene una cadena de círculos que giran pero no a velocidades de acorde: uno el de la pérdida ambiental del planeta que se transforma en un círculo cada vez más grande y que gira más rápido, succionando nuevos escenarios y actores, aumentando permanentemente, y el otro sigue en su misma dimensión de radio y velocidad, con lo cual es cada vez más chico en términos reales y proyectados, profundizándose la brecha entre el sentido común y la noción o instinto de supervivencia.

6.7. Nuevas asimetrías o siempre lo mismo

Por lo expresado anteriormente, el ciclo se repite, agravando las asimetrías al crear una nueva: la del desfase entre el objeto de su asistencia al momento del requerimiento y la situación del recurso dos años después al comenzar la asistencia dosificada en un plazo mediano adicional. Es decir que punto a punto, de inicio a fin, tenemos no menos de seis años.

Entonces, lo ambiental tiene la impronta de continuar con fotos desgarrantes de lo mismo: la especie casi en extinción, el niño llorando sobre el suelo más devastado o sobre basura urbana, aguas pestilentes, multitudes hacinadas en diversas formas, hormigueros de vehículos poluentes, pobreza y opulencias contrastantes, con estadísticas cada vez peores.

En esto andamos de Estocolmo hasta aquí sin visos de mejoramiento, pese a todo lo hecho. Creemos que una de las razones es la brecha de velocidades y dimensiones del círculo de apoyo y del círculo de deterioro.

Todo esto tal vez pueda molestar a algunos, aunque creemos que nunca lo hemos leído o visto en tipografía; sí seguramente en algún debate (que rápidamente se diluye) o en corrillos de grupos de afinidad en eventos relevantes.

En suma, existe un interés implícito en la visión del diseño de las asistencias, y en los ejecutores parciales a nivel internacional, que suelen tener a su vez preferidos locales, por natural conocimiento, pero estos conocidos locales suelen habitar las grandes ciudades y no el lejano y profundo interior de nuestros países que es casualmente donde el ambiente más nos necesita.

6.8. La ideología imperante en relación al Estado

Tal vez la experiencia, (dado que muchos altos funcionarios nacionales del primer mundo van recalando por los organismos internacionales, convenciones o estructuras *ad hoc* que a veces temporalmente se crean), tal vez la ideología, nos han permitido apreciar que hay dos temas centrales que se respiran y que se transmiten claramente en la verbalización y en los papeles, lo que puede resumirse en esta se-

cuencia de ideas, que no son sino la implementación práctica, localizada y operativa de los objetivos de la globalización a partir del prisma del Consenso de Washington.

A. El Estado es centralmente corrupto e ineficaz

Por tanto, el proyecto debe maniatarlo.

Maniatado que está, se lo audita, se lo presiona permanentemente con los plazos y las inversiones bajo apercibimiento de pérdida de los fondos o recortes del proyecto (lo que es un absurdo cuando el ejecutor es el dueño del dinero que el otro ha prestado, y por lo que cobra intereses y comisión en el caso de ser organismo de implementación – PNUMA, PNUD, OEA, BM, etcétera–).

Se ignora la incidencia del resto de la estructura estatal que rodea a la unidad ejecutora, pidiéndole a ésta cosas realmente imposibles, porque depende de estructuras más complejas que el recorte organizacional de la unidad ejecutora no alcanza a resolver.

La otra idea, básicamente alentada por el BM y el BID, era que ante el Estado corrupto, elefantiásico e ineficaz (argumentos que estaban en consonancia con la propuesta neoliberal de privatizaciones, achicamiento estatal, disminución del gasto público, y demás recetas del FMI de las cuales nuestro país no guarda gratos recuerdos por su fracaso estrepitoso); se indicaba que:

B. El rol estatal debe ser asumido por la sociedad civil, es decir, más precisamente, por las ONGs

Una expresión mínima de la sociedad, que son las ONGs sectoriales, sólo pueden asumir la representación de sí mismas, dado que nadie las elige, con independencia de su prestigio o antecedentes, y luego se transforman en las administradoras y ejecutoras de las acciones estatales sustantivas, desplazando a éste de su rol esencial y ejecutando por sí en lugar de complementar o facilitar la articulación entre administración y pueblo³⁷.

Traducido en un lenguaje llano y drástico: se persigue *achicar al Estado hasta casi su desaparición o funcionamiento simbólico*.

Pero debemos agregar algo más; sin que suene peyorativo, señalamos una simple realidad: las ONGs que acceden a esta sustitución estatal no son las pequeñas ubicadas en el territorio junto a los problemas, sino las que poseen sistemas más desarrollados de organización (a semejanza de una consultora) con líneas de investigación propias (que financian a grupos de investigación) y cofinanciamientos múlti-

³⁷ Demetrio Loperena Rota efectúa una serie de comentarios interesantes sobre el tema. Véase *Desarrollo Sostenible y Globalización Navarra*, Thomson Aranzadi, 2003.

ples (porque legítimamente viven de eso) provenientes de fondos internacionales, de grandes empresas, etcétera³⁸.

Ejemplo palpable de ello es que, por un lado, una Fundación ECOS administra el GEF del Iberá en la Provincia de Corrientes³⁹ y, por el otro, como anillo privatizador del entorno se encuentra el magnate Thomkins.

C. ¿Son las ONG las que garantizan la tutela de los intereses comunes?

El razonamiento concluye con que grupos de particulares se transforman en custodios de la cosa “pública”, vaciando de contenido a las instituciones del Estado de Derecho y sustituyéndolas por pequeños grupos seleccionados por organismos como paladines de las tutelas colectivas.

Esto no supone desconocer sus aportes, pero pone un límite conceptual en el rol que pretenden asumir en la acción nacional.

D. La visión del estado desde las ONGs

Lo más grave es que muchas de las ONGs sienten un fuerte desprecio por la función pública, y el accionar estatal, al que tildan en sus declaraciones, ponencias, encuentros o informes (tipo consultoría que realizan) de burocrático, comprometido siempre con oscuros intereses *contra* su propio accionar, que no prestan atención a las prioridades que ellas marcan como de extrema y urgente necesidad, y al que paradójicamente muchas veces le piden asistencia, o requieren de la presencia de tales funcionarios para sus eventos, a manera de mostrar capacidad de *lobby* y aceiteada vinculación institucional.

De hecho, estas invitaciones no hacen sino desnudar una parte de la verdad, que es la que niegan en la práctica: sin la organización estatal no hay política ambiental posible.

6.9. El caso de las pequeñas donaciones GEF

Éste fue un interesante caso práctico, sobre el cual algo adelantáramos en este capítulo. La realidad resultaba que se asignaban a nuestro país por medio del GEF la suma de cerca de U\$S 1.000.000.

A través del proyecto “*Decentralized Medium-Size Grants Program*” (*Programa de Medianas Donaciones Descentralizado*) se nos convocó a una reunión en el

³⁸ Véanse en las páginas de FARN, Fundación Vida Silvestre, ECOS, CEDHA, Patagonia Natural, PROTEGER, FUNAM, Greenpeace, sus financistas, aunque no siempre tienen la clara identificación de los aportantes y sus montos. Ciertamente, los perfiles de estas ONGs no son todos iguales, ni sus actividades, pero su nivel y desarrollo permiten algún grado de equiparación por metodología funcional. Amén de las diferencias sustantivas entre fundaciones y asociaciones, tal como se patentiza en la causa del Matanza Riachuelo.

³⁹ Véase www.ecos.org.ar.

Banco Mundial, la que habíamos requerido al enterarnos de que se había puesto una fecha de *publicidad del programa, el que desconocíamos*.

Un informe interno de la SAyDS indicaba conceptualmente: “[...] 1. Los documentos aludían a una *activa participación y discusión* realmente inexistente. Con lo cual nuestra área pese a su natural competencia fue ignorada, habiéndose llegado casi al límite de la publicidad del llamado a proyectos con datos inexactos en su contenido, salvo una audiencia en donde funcionarios del BM expusieron el tema verbalmente al Secretario de Ambiente entre otros muchos.

2. Los criterios del proyecto *no son compatibles con la realidad argentina ni respetan nuestra institucionalidad concreta* (v. gr. *Universidades, Municipios, nivel de las ONGs*), etcétera.

3. Sólo se menciona a una ONG que tiene un rol preferente: Fundación Ecológica Universal.

4. Asimismo, se pretende asignar pocos proyectos a unas pocas ONGs [...]”.

En consecuencia, se inició una rediscusión integral del tema, no sin el disgusto de los diseñadores, que se habían topado con personas (entre las que estábamos, liderando la discusión) que no aceptaban alegremente sus ideas, y molestos porque les alteraban sus cronogramas, fruto todo ello de la arrogancia en el diseño, la falta de consulta previa, y la ignorancia de la realidad argentina (paradojalmente beneficiaria de estas donaciones).

Éramos casi sujetos ingratos: ¿cómo si nos hacían donaciones no las aceptábamos a libro cerrado?

En suma, nuestro informe se basaba en el reanálisis de estos factores ignorados anteriormente: “[...]”

a) El gobierno argentino definirá cuáles son las prioridades nacionales.

b) Rol e intervención del COFEMA.

c) Condiciones para la elegibilidad (debe estar explicitado claramente en el Manual Operativo y en las Base para la presentación de proyectos).

- ONGs de diferentes perfiles.

- Otras Organizaciones de la Sociedad Civil debidamente habilitadas.

- Para aquellas ONGs u Organizaciones Civiles que no tengan experiencia y/o de reciente formación: deberán estar avaladas y/o integradas en propuestas por aquellas que califiquen en el programa, manteniendo un porcentual relevante de ejecución para las primeras en orden a su futuro crecimiento y fortalecimiento de gestión.

- La posibilidad de participación como organismos a los Municipios.
- Ídem a los Estados provinciales.
- Ídem el Estado Nacional.
- Las ONGs u Organizaciones Civiles podrán tener el Auspicio y Respaldo de Gestión en el Municipio competente para fortalecer el desarrollo local, lo cual resulta central en el marco de actividades de Agenda 21.
- También debe reconocerse la posibilidad de intervención de cooperativas por su innegable impacto social y distribución territorial.
- El monto de los proyectos no pueden superar los U\$S 200.000, y debe tenderse a proyectos de menores montos.
- Los proyectos no podrán tener una duración superior a tres años.
- Se otorgará asistencia financiera a un solo proyecto elegible por institución.
- Que es central reducir y optimizar los costos de funcionamiento de las agencias para no afectar el programa. En cuanto la supervisión del mismo, debe estar en línea con la finalidad del programa.
- Precisar los mecanismos de evaluación e indicadores para la medición de resultados compatibles a nivel local y que puedan articular con los existentes para darles valor agregado y complementariedad a los mismos.
- No debe haber preseleccionados.
- Los listados deben comprender las ONGs locales, no las registradas por el Banco. A lo sumo, éstas engrosan el banco de datos, que deberá ser abierto.
- El gobierno nacional participará activamente en la difusión, no pudiendo delegarla, sino complementar esfuerzos para el mejor éxito.
- Clarificar con precisión los fondos y donantes para la administración.
- El gobierno argentino no ha comprometido cifra alguna en esta propuesta [...]”.

Esto es una muestra palmaria de la inercia de funcionamiento de estas organizaciones del mundo globalizado, y de que sus prácticas, de tradicional aceptación, pomposamente abiertas, participativas, y con discusiones, no lo son, dado que ellos tienen un libreto previo, del cual no puede apartarse nadie debiendo cumplir con sus cronogramas sin posibilidad de compatibilización alguna.

Es decir, en la práctica, más allá de lo que se diga, ignoran al *otro*, con lo cual no hay diálogo fecundo posible. Y ello, diríamos, es muchas veces “genético” en este tipo de personal de las grandes estructuras internacionales y agencias de implantación.

7. LAS UNIDADES EJECUTORAS

Es una constante en todo financiamiento o donación internacional que los que aportan los fondos exijan la constitucional creación de una de unidad ejecutora del proyecto.

En términos de organización administrativa, De Santis⁴⁰ las definió desde la óptica de su enclave para la Provincia de Buenos Aires correctamente: “Invariablemente, entre las condiciones que el contrato de préstamo establece para liberar los desembolsos –o el primero si fueren sucesivos–, se encuentra la exigencia de constituir Unidades Ejecutoras del programa con la estructura y funciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del préstamo, que aparece nítidamente afectado a esas finalidades –las del programa– y no a otras, con lo que los fondos que ingresen a la Provincia o a la Nación, por esa vía, revisten el carácter de ‘afectados’.

[...] Es menester dotar a las mencionadas unidades ejecutoras de competencias suficientes para la celebración de contratos y en general para la realización de todos los actos de ejecución necesarios, apareciendo como única vía procedente la de la *delegación jerárquica* (en razón del grado), admitida por las normas locales antes citadas.

[...] Precisamente, en esa línea ha de repararse que es el mecanismo de la *delegación*, antes consignada, el que permite dotar al órgano de las atribuciones necesarias para la ejecución del programa, hasta el límite del acto atributivo por el que el Superior –Gobernador o Ministro– le transfieran potestades inherentes.

Ése es el sentido del dispositivo del Artículo 5º, última parte de la Ley N° 11.975, que requiere de un acto administrativo que efectivice tal transferencia de prerrogativas, respondiendo, naturalmente, a los principios generales en materia de delegación de competencias”.

En términos menos técnicos, son una suerte de Administración reducida, con un objetivo único, misiones y funciones específicas, avocadas todas ellas al cumplimiento de los diferentes ítems del proyecto a ejecutarse. Es decir que a diferencia de otros sectores de la Administración, no se distraen con nada que no sea lo puntual del programa en ejecución. Concentración de esfuerzos pura.

Asimismo, la particularidad de la forma de inserción de sus planteles en la Administración es que son todos contratados sin nexo alguno público-laboral, es decir, todos facturan honorarios, y cuando termina su tarea hay desvinculación inmediata, lisa y llana por cumplimiento del objeto.

Las consecuencias de este diseño (en general)⁴¹ son las siguientes:

⁴⁰ De Santis, Gustavo, *Función Pública*, N° 121-122, Año XI, p. 21 y sigs.

⁴¹ Por haber formado parte de una unidad ejecutora, por haber dirigido proyectos que las poseían, por experiencia profesional en casos sustanciados ante unidades ejecutoras.

- se elige al personal por idoneidad;
- todos están sujetos a una suerte de resultado de gestión;
- el nivel de incorporación de colaboradores por “acomodo” es más dificultoso;
- se gana mucho mejor que por tareas semejantes de la Administración;
- existen circuitos internos informales de alta eficacia;
- se conforma una mística de grupo en función del proyecto que es un valor compartido;
- todo el grupo está sujeto a metas cuantitativas y temporales, con lo cual hay una fuerte interdependencia colectiva y las tareas singulares no son de resultado indiferente al resto;
- los horarios son más estrictos;
- no hay posibilidad de abuso de las franquicias laborales (al no ser sustantivamente un régimen de empleo)⁴²;
- como hay fondos para todo el grupo, posee una buena logística: informática, fotocopiado, insumos usuales, transporte, mejores viáticos, biblioteca, mobiliario, oficinas, etcétera;
- no hay duplicación de tareas;
- existe una suerte de polifuncionalidad en los colaboradores de la unidad;
- el sistema de gestión presupuestario sólo depende de la propia unidad, con lo cual suele ser expeditivo;
- los coordinadores de proyecto suelen durar el tiempo integral del mismo, salvo excepciones lo que garantiza continuidad de gestión.

Es decir que –fruto de un régimen diferencial global del sistema administrativo: empleo público, contrataciones, diseño organizacional, procedimientos, control– se logran rendimientos mayores.

El problema se ubica en el momento en que el financiamiento va extinguiéndose, por cuanto la estructura estatal en la cual suelen funcionar las unidades ejecutoras no prevén las formas de absorción de ellas, asumiendo igualmente sus objetivos, no todos ciertamente, por cuanto ciertas metas fueron cumplidas y quedan extinguidas como demandas, y además no tienen forma de retener a profesionales especializados por diferencias de ingresos –si bien los sistemas no son homogéneos–: relación profesional *versus* relación de empleo público.

⁴² Lo cual genera una reflexión: ¿ser empleado permite hacer cosas legalmente que otro tipo de tarea idéntica, por diferencia de régimen, no, aunque cuando se dan se autorizan sobre bases de consenso? (No existen licencias psiquiátricas, las ausencias son mínimas, los preexámenes son estrictos, etcétera).

Las unidades ejecutoras son *islas idílicas* en la aridez burocrática que las rodea.

Por tanto, a manera de conclusión, se da una coexistencia que no tiene puntos de fusión al futuro, y ese funcionamiento medianamente eficaz logrado en estructuras que sólo se dedican a una cosa con herramientas de autosuficiencia de gestión, termina con el dinero que la sostiene.

Además, lo que pueda ser externalizado al conjunto del entorno administrativo, es *como una planta a la cual no se regará nunca*. En efecto, las diferencias en los modelos de gestión hacen que las transferencias sean incompatibles en todos los terrenos (contrataciones rápidas *versus* contrataciones de tiempos exasperantes; calificación de agentes *versus* entra el que puede; rendimientos laborales *versus* cumplimiento formales del sistema público –lo cual no importa de manera alguna avalar precarizaciones laborales–; procedimientos eficaces *versus* procedimientos formales; controles de gestión *versus* controles formales y diferidos). Es decir que poco quedará de la exitosa experiencia habida en la memoria de la institución que las ha cobijado.

Una de las razones fundamentales de este problema es que no se atacan las causas estructurales que hacen a la instalación de unidades ejecutoras por doquier. Si se resolviesen algunas de estas fuertes restricciones, podría destinarse menos dinero a estas conformaciones aisladas y blindadas del “monstruo administrativo corrupto e ineficiente”, tal como se lo suele calificar, que las circunda.

Estas causas son sabidas y tienen que ver con:

- los problemas de preservar los fondos para el destino de lo recibido;
- la escasa confiabilidad en el sistema de ingreso a la administración pública por idoneidad para el perfil del cargo requerido⁴³;
- los esfuerzos laborales en relación razonable por quien paga por ello;
- el esquema de corrupción generalizado;
- la inexistencia de controles de gestión de resultados básicos a un proyecto con tiempos y metas;
- la variabilidad política de quienes conducen;

Con lo cual, si no asignan fondos para resolver de cuajo los problemas que hacen al funcionamiento administrativo, estas inversiones no tienen la utilidad y la potencialidad que ciertamente podrían tener, como ejecutoras en sí mismas y como sistema de transferencia positiva de lecciones aprendidas en mejores prácticas (tales los léxicos que se usan en la jerga).

⁴³ Véase “Empleo público: ¿régimen legal, herramienta de gestión u obstáculo funcional?”, por Homero M. Bibiloni, trabajo publicado en *Empleo Público*, La Plata, Liberaría Editora Platense, 2006.

8. EL SECTOR PRIVADO

En el ámbito internacional, tal como puede verse en los esquemas de financiamiento a ONG, o bien en el ejercicio de la responsabilidad social empresaria el sector privado invierte en ambiente.

Lo hace por convicción, lo hace por necesidad o por imagen, pero ciertamente, el empresariado de otros países es mucho más flexible para la afectación de sus presupuestos en fondos para acciones ambientales.

Tocante al tema existen el llamado Pacto Global y su correlato local, el cual fue firmado en Argentina por empresas de primera línea que versa sobre la responsabilidad empresaria.

“El objetivo de la responsabilidad social empresaria es brindar elementos para garantizar el éxito de una empresa, integrando consideraciones sociales y medioambientales en las actividades de la misma, con el fin de satisfacer la demanda de los clientes y gestionar, al mismo tiempo, las expectativas de otras partes interesadas: los trabajadores, proveedores y la comunidad de su entorno”.

Pero hay un quiebre entre los eventos que permiten rodearse de pares importantes y generar interesante nivel de relaciones públicas –políticas, económicas, con organismos internacionales, sociales, etcétera–, perfilando una buena imagen a los medios, y la conducta singular que tales compromisos genéricos suponen para el quehacer empresario, que sólo se rige por el norte de la maximización de la renta para sus titulares.

En Argentina, podríamos decir que, más allá de que estas cuestiones figuren en sus memorias anuales prolijamente editadas, al menos en nuestra experiencia desde un lugar privilegiado a manera de mirador, no hemos visto resultados palpables en la materia. Y ello en alguien que no tiene preconcepciones al respecto, dado que hemos transitado por el sector empresario desde nuestra actividad profesional, de servicios e institucionalmente⁴⁴.

Fue así que, analizando proyectos en la cartera de la Subsecretaría, se vio que existían numerosos antecedentes de diverso origen –ajenos y propios– desfinanciados.

Por tanto, se agruparon en un documento síntesis, y se convocó a más de trescientas empresas para asistir a una explicitación de la propuesta de poner los mismos (unos ciento veinte más o menos) a disposición para su ejecución descentralizada: las empresas financiarían a los autores del proyecto –el cual podría ser ajustado con el acuerdo de las partes –, y la SAYDS sólo daba certeza de la utilidad del mismo.

⁴⁴ Miembro de la Junta Ejecutiva de la Cámara de Comercio e Industria de La Plata, Secretario y luego Vicepresidente de la Comisión de Ambiente de la Cámara Argentina de Comercio.

La mezquindad demostrada por el sector privado fue abrumadora. Sólo asistió a la reunión un 25% de los convocados. Y, peor aún, sólo lograron materializarse dos proyectos (con EDENOR, EDESUR y PETROBRAS), es decir, ni el 1% del total del inventario existente y presentado a la sociedad empresarial en posibilidades de acción a desplegarse en todo el país.

Es más: consultas sólo hubo no más de cinco, es decir que la indiferencia fue mayúscula.

De allí la conclusión de que el sector privado no se encontraba a la altura en términos generales de contribuir solidariamente a pequeños proyectos de fuerte raíz comunitaria, dado que los mismos eran bastante simples y en montos de entre \$5 a \$25.000 cada uno de ellos.

La contundencia de la realidad exige de mayores comentarios críticos y negativos a este estilo de doble discurso empresarial.

CAPÍTULO VI

LAS GRANDES CONVENCIONES

SUMARIO: 1. Los acuerdos internacionales. 1.1. Las convenciones. 1.1.1. Estructura de las convenciones. 1.1.2. Periodicidad. 1.2. Los documentos. 2. Principales acuerdos. 2.1. Referido a la gestión de calidad ambiental. 2.1.1. Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. 2.1.2. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. 2.1.3. Control de Fabricación y Comercialización de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. 2.1.4. Convenio de Rotterdam sobre Procedimiento de Consentimiento Fundado Previo (PIC). 2.1.5. Convenio de Estocolmo sobre Reducción y Eliminación de Compuestos Orgánicos Persistentes (COPs o POPs). 2.1.6. Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Basilea). 2.2. Referidos a recursos naturales. 2.2.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2.2.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). 2.2.3. Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación. 2.2.4. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). 2.2.5. Convenio Relativo a los Humedales de Importancia (RAMSAR). 2.2.6. Convenio para la Reglamentación de la Caza de la Ballena. 2.2.7. Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña. 2.2.8. Convención sobre Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos. 2.2.9. Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraguay entre la República Argentina y la República del Paraguay. 2.3. De vinculación múltiple. 2.3.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2.3.1.1. Protocolo de Kyoto. Ley Nacional N° 25.438. 2.3.2. Tratado de Asunción –Mercosur–. 2.3.3. Comité sobre Montañas. 2.4. Programa de Hombre y Biosfera (áreas MAB). 2.5. Acuerdos de relevancia en los cuales la Argentina no es parte. 2.5.1. Cartagena (Bioseguridad). 2.5.1.1. El debate local. 2.6. Filogenéticos. 2.7. Participación de la SAyDS en organismos internacionales. 2.7.1. PNUMA. 2.7.2. Comisión de Desarrollo Sustentable (ONU). 2.8. Foro de Ministros de América Latina y el Caribe. 2.9. Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques. 2.10. La MCPFE. 2.11. Criterios e indicadores del Proceso de Montreal. 3. Sinergia de convenciones 3.1. Aportaciones internas. 3.2. La preocupación internacional. 3.2.1. UNCCD. 3.2.2 CDB. SBSTTA. 4. La redacción de acuerdos por desiguales.

1. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Los acuerdos internacionales, tal como hemos visto dentro de la evolución del derecho ambiental, se han ido gestando no sin dificultades en el tiempo, advirtiendo la lentitud con las cuales algunas de ellas han ido dando a luz, y otras ciertamente sin lograrlo.

Tenemos varios tipos de instrumentos internacionales: convenciones, acuerdos o convenios regionales, tratados, protocolos... Pero más allá de su denominación, lo que interesa es el grado de alcance y obligatoriedad de su compromiso para nuestro país.

Son denominados AMUMAS o AMAS.

1.1. Las convenciones

Éstas son de dos tipos:

a) Vinculantes: lo que supone la obligatoriedad de su cumplimiento por los países signatarios, una vez que se alcanza un cierto número de países que ratifiquen la convención, con lo cual queda internalizada en sus respectivos ordenamientos; v.gr. Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, que entró en vigencia a principios del 2006 por la adhesión que produjera Rusia (Argentina, Ley N° 24.295).

b) No vinculantes: lo que supone diferencialmente que sólo son aspiraciones a ser cumplidas, y cada quien puede modular sus contenidos; v.gr. la Convención de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (Argentina, Ley N° 24.701).

1.1.1. Estructura de las convenciones

En general, las mismas tienen la siguiente estructura:

- una Asamblea;
- un Secretariado Permanente, variando las sedes conforme las convenciones. Así, la correspondiente a Desertificación tiene sede en Bonn, Alemania, la de Biodiversidad en Montreal, Canadá, la de Cambio Climático en Bonn;
- órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (v. gr. el SBSSTA¹ en Biodiversidad);
- vinculaciones con las diferentes agencias internacionales.

¹ SBSTTA –en inglés–.

1.1.2. Periodicidad

Existen reuniones periódicas para las denominadas COP, las cuales suelen ser en ciclos de dos años; v. gr. Biodiversidad y preparatorias temáticas o regionales que se van acordando puntualmente².

1.2. Los documentos

Los diversos instrumentos firmados llevan diferentes denominaciones:

- a) *acuerdos*, tal como el de Montañas;
- b) *protocolos*, tal como el de Montreal, Kyoto;
- c) *convenios*, tal como el de diversidad biológica, o desertificación;
- d) *tratado*, tal como el de Asunción (más Ouro Preto) para el Mercosur, del cual se derivan obligaciones ambientales;
- e) *convención*, tal como la de Cambio Climático.

Es decir que poseen diferentes niveles de impacto para su cumplimiento e internalización vía el plexo normativo de los diferentes países, con el siguiente íter o secuencia:

- 1) Una reunión de países decide aprobar un documento jurídico sobre una cuestión ambiental. (v. gr. en Río '92, Foro de Bosques, en Nueva York 2006-2007), el cual está abierto a la firma de nuevos países.
- 2) Los países dictan una ley por la cual aprueban el convenio.
- 3) Alcanzado un cierto número de adoptantes, si el convenio así lo establece, resultará obligatorio para aquellos que lo hayan firmado e incorporado.

2. PRINCIPALES ACUERDOS³

2.1. Referido a la gestión de calidad ambiental

2.1.1. Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono⁴

Aprobado por Ley N° 23.724.

² Ver al respecto el Punto 4 sobre las debilidades estructurales de los países en desarrollo para asistir a las convenciones o reuniones internacionales y discutir documentos, enmiendas, planes de trabajo, etcétera.

³ El contenido surge de papeles de trabajo, verificación normativa y páginas de Internet.

⁴ Véase www.ambiente.gov.ar.

2.1.2. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono⁵

Aprobado por Ley N° 23.778. Luego, por Ley N° 24.418 se incorpora la enmienda del Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

Ambos Convenios enmarcan el accionar de los países en relación con las sustancias que agotan la capa de ozono.

En Argentina, el tema resulta importante para ciertos usos industriales como refrigeración, aire acondicionado, espumas, solventes, extintores de incendio, y además productos agrícolas de exportación como tabaco, hortícolas no protegidos, y flores de corte.

2.1.3. Control de Fabricación y Comercialización de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono⁶

Aprobado por Ley N° 24.040.

2.1.4. Convenio de Rotterdam sobre Procedimiento de Consentimiento Fundado Previo (PIC)⁷

Aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos y pesticidas, objeto de comercio internacional. Todavía no entró en vigor.

2.1.5. Convenio de Estocolmo sobre Reducción y Eliminación de Compuestos Orgánicos Persistentes (COPs o POPs)⁸

De los doce POPs identificados en el Convenio, para Argentina la problemática se centra exclusivamente en PCBs, dioxinas y furanos. Todavía no entró en vigor.

2.1.6. Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Basilea)⁹

Aprobado por Ley N° 23.922. Establece el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación. En Argentina se

⁵ Véase www.ambiente.gov.ar.

⁶ Véase www.ambiente.gov.ar.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Véase www.ambiente.gov.ar; COPs –Compuestos Orgánicos Persistentes–.

⁹ Véase www.ambiente.gov.ar.

importan, a través de este Convenio, los residuos, insumos no peligrosos para procesos industriales y se exportan los residuos peligrosos no tratados por falta de tecnología en el país.

2.2. Referidos a recursos naturales

2.2.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica

Aprobado por Ley N° 24.375. Adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro durante la Cumbre de la Tierra (1992), establece los compromisos de mantener los sustentos ecológico mundiales a medida que se avanza en el desarrollo económico, y plantea tres metas principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Actualmente, cuenta con ciento ochenta y siete Estados parte. En esta materia se han planteado una serie de incentivos¹⁰.

2.2.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)

Aprobado por Ley N° 22.344 y su Decreto Reglamentario N° 522/1997.

La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES, por sus siglas en inglés)¹¹ entró en vigor en 1975. Para evitar que el comercio internacional de ciertas especies de flora y fauna alcance niveles de sobreexplotación, el acuerdo establece prohibiciones internacionales para especies amenazadas de extinción (Apéndice I), así como regulaciones para aquellas que podrían verse amenazadas por su comercialización excesiva o inadecuada (Apéndice II). El Apéndice II incluye especies reguladas a escala nacional por los países que así lo deciden, requiriendo permisos de exportación del Estado regulador y certificados de origen por parte de los otros Estados exportadores. Los permisos CITES incluyen especies vivas o productos derivados de su captura autorizada.

La conferencia de las partes revisa en sus reuniones bienales los listados de especies en cada apéndice, y toma decisiones por mayoría de dos tercios para los Apéndices I y II. Cualquier Estado signatario puede establecer reservas con respecto a una o varias de las especies incluidas en estos apéndices, en cuyo caso se le considera como no parte de las regulaciones establecidas para esas especies en particular.

¹⁰ Véase Apéndice Documental Ficha N° 20.

¹¹ Véase www.cites.org.

En la actualidad, la lista incluye unas 33.000 especies, de las cuales 28.000 son plantas. Más de 800 especies de flora y fauna se encuentran en el Apéndice I, alrededor de 32.000 están en el Apéndice II, y unas casi 300 se incluyen en el Apéndice III.

2.2.3. Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación

Aprobado por Ley N° 24.701¹².

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNC-CD) define a este flagelo como la degradación de las tierras áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultantes de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas.

Por otra parte, considera la sequía como el fenómeno que se produce naturalmente cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causando un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción de recursos de tierras.

La definición adoptada por la Convención se fundamenta en una concepción de la desertificación como un fenómeno integral que tiene su origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos.

Los países firmantes de esta Convención, entre los que se cuenta la Argentina, han tomado conciencia que la desertificación y la sequía constituyen problemas de dimensiones mundiales, que afectan el desarrollo sostenible de los distintos países, por la relación que guardan con problemas tales como la pobreza, la salud, la desnutrición, la falta de seguridad alimentaria y los problemas derivados de la migración, el desplazamiento de personas y la dinámica geográfica.

En efecto, las zonas de deterioro y degradación del ecosistema comprenden el 75% del territorio nacional.

Estos hábitat frágiles afectados por la ganadería, prácticas agrícolas inapropiadas, el manejo inadecuado de los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad de los bosques y del suelo, la caída de la productividad con el consiguiente empobrecimiento de las condiciones de vida llevaron al deterioro y la desertificación.

La población afectada por estos procesos es aproximadamente el 30% del total nacional, comprendiendo unos 9 millones de habitantes.

Entre las causas de la desertificación, la degradación a través de los procesos erosivos (erosión hídrica y eólica) es una de las principales.

¹² Véase www.ambiente.gov.ar.

En la actualidad, más de 60.000.000 de hectáreas están sujetas a procesos erosivos de moderados a graves, y cada año se agregan 650.000 hectáreas con distintos grados de erosión.

Las formaciones boscosas de la Argentina han sufrido una dramática disminución. En los últimos setenta y cinco años, la reducción de la superficie forestal natural alcanza el 66%, debido a la producción de leña y carbón vegetal, al desmonte para la extensión de la frontera agropecuaria y a otras actividades industriales. Esto es particularmente grave para las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas.

La forma de tenencia de la tierra es un factor que contribuye a agravar los procesos de deterioro.

Mientras que en la Patagonia el sobrepastoreo es la norma, tanto para el minifundio como el latifundio dedicados a la producción ovina, en la región árida del centro norte el problema del minifundio, la ocupación de tierras fiscales y los problemas de títulos –tierras comunes– llevan a una degradación del suelo y del bosque, disminuyendo y aun anulando la productividad, sumiendo a los pobladores en la pobreza u obligándolos a emigrar.

2.2.4. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)

Aprobada por Ley N° 23.918. Es un tratado internacional cuyo objetivo es la conservación de estas especies en los diferentes países que constituyen su área de distribución. Esta Convención rige desde 1979. La CMS tiene en la actualidad ochenta partes.

Desde la entrada en vigor de la Convención, el 1° de noviembre de 1983, su número de miembros aumentó de manera constante al total de noventa y cinco (al 1 de diciembre del 2005) por la incorporación de países de África, América Central y del Sur, Asia, Europa y Oceanía. Se dispone una protección estricta de las especies migratorias en peligro en el Apéndice I de la Convención, concertando Acuerdos multilaterales para la conservación y el aprovechamiento racional de las especies migratorias incluidas en el Apéndice II; y realizando trabajos de investigación conjuntos.

La CMS tiene reservado un papel preponderante en la satisfacción de las necesidades de conservación de las ochenta y cinco especies actualmente incluidas en el Apéndice I –incluidos, entre otros, la grulla siberiana, la pigarga, la tortuga de Carey, la foca monje del Mediterráneo y la gacela dama–. El Apéndice II enumera especies migratorias que requieren Acuerdos de cooperación en el marco de la CMS o que se verían particularmente beneficiadas como resultado de su concertación. Estos pue-

den variar, desde tratados vinculantes hasta memoranda de acuerdo, menos formales. Los acuerdos formales deberían prever la elaboración de planes coordinados de aprovechamiento racional y conservación de la especie; disposiciones para la conservación y restauración de su hábitat; el control de los factores que obstaculizan la migración; actividades en cooperación de investigación y seguimiento; y campañas de educación del público e intercambio de información entre las partes interesadas.

Hasta el presente, se han concertado seis acuerdos y siete memorandos de acuerdo con los auspicios de la Convención, para contribuir a la conservación¹³.

2.2.5. Convenio Relativo a los Humedales de Importancia (RAMSAR)¹⁴

Aprobado por N° Ley 23.919. Es un tratado intergubernamental que data de 1971, cuyo objetivo es la conservación y el uso racional (sostenible) de los humedales a través de acciones locales, regionales y de la cooperación internacional. Uno de los instrumentos fundamentales del tratado es la Lista de Humedales de Importancia Internacional, los "Sitios Ramsar". A la fecha, la Convención tiene ciento cuarenta y seis partes contratantes. La Argentina, país parte desde el año 1992, posee doce Sitios Ramsar, que suman una superficie de 3.074.589 de hectáreas, y es Representante Regional por el Neotrópico ante el Comité Permanente de la Convención.

Fue integrada a nuestro ordenamiento a través de Ley N° 23.919¹⁵.

¹³ De las focas en el Mar de Wadden, de poblaciones de los murciélagos en Europa, de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y el Mar del Norte, de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia, de Cetáceos del Mar Negro y el Mediterráneo y de la zona Atlántica adyacente, en favor de Albatros y Petreles, de la Grulla Siberiana, del Zarapito Fino, para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África, en favor de la Gran Avutarda, para las Tortugas Marinas del océano indio y de la África suroriental, para el Ciervo de Bukhara, del Carricerín, de las poblaciones del elefante africano en el oeste de África.

¹⁴ Ver Apéndice Documental Ficha N°21 (www.ramsar.org).

¹⁵ *¿Qué son los humedales?* El término humedales se refiere a una amplia variedad de hábitats interiores, costeros y marinos que comparten ciertas características. Generalmente se los identifica como áreas que se inundan temporariamente, donde la napa freática aflora en la superficie o en suelos de baja permeabilidad cubiertos por agua poco profunda. Todos los humedales comparten una propiedad primordial: *el agua juega un rol fundamental en el ecosistema, en la determinación de la estructura y las funciones ecológicas del humedal.*

Esta predominancia del agua determina que los humedales tengan características diferentes de los ecosistemas terrestres; una de ellas es que suelen presentar una gran variabilidad tanto en el tiempo como en el espacio, lo cual tiene efectos muy importantes sobre la diversidad biológica que habita en los humedales, que debe desarrollar adaptaciones para sobrevivir a estos cambios que pueden llegar a ser muy extremos, por ejemplo, ciclos hidrológicos de gran amplitud con períodos de gran sequía y períodos de gran inundación.

Existen muchas definiciones del término humedales, algunas basadas en criterios principalmente ecológicos y otras más orientadas a cuestiones vinculadas a su manejo.

2.2.6. Convenio para la Reglamentación de la Caza de la Ballena

Aprobado por Decreto N° 3.162/1946. Por Decreto N° 1.408/1999, la SAGPyA transfiere a la SRNyDS las responsabilidades que tenía ante la Comisión Ballenera Internacional y mantiene la representación de la Comisión en la órbita del MRECIyC.

Nuestro país fue uno de los catorce países que suscribieron la Convención para la Regulación de la Caza de las Ballenas en 1946, la cual establece la creación de la Comisión Ballenera Internacional (junto con Australia, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Francia, Holanda, Nueva Zelanda, Perú, URSS, Reino Unido, EEUU y Sudáfrica).

La Comisión Ballenera Internacional (CBI) es el organismo encargado de la conservación y la administración de las poblaciones de ballenas a nivel mundial.

La CBI tiene tres comités principales: Científico, Técnico y Administrativo. Hay, además, subcomités que se encargan, por ejemplo, de la caza de ballenas practicada por aborígenes por razones de subsistencia o de las infracciones.

El Comité Científico determina las poblaciones de ballenas, y esa información es la base sobre la que la CBI desarrolla sus regulaciones, que requieren de los votos de tres cuartos de los comisionados.

Los miembros de la CBI designan inspectores para controlar sus operaciones de caza, y pueden también recibir observadores internacionales de la Comisión para vigilar que cumplan con sus regulaciones.

2.2.7. Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña

Aprobado por Ley N° 23.582 (Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Ecuador). El mismo tiene como objetivo evaluar las acciones de conservación, manejo y aprovechamiento de la vicuña, así como adoptar acuerdos, formular recomendaciones para optimizar el desarrollo de las acciones previstas y apoyar en las decisiones que los países miembros adopten en torno al recurso vicuña para su aprobación por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Este Convenio compromete a dichos países a agotar los esfuerzos para generar acciones sostenidas de relevamiento, monitoreo, investigación, protección y recuperación de las poblaciones silvestres de vicuñas.

2.2.8. Convención sobre Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos

Aprobada por Ley N° 22.584. La Convención Internacional sobre la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico se adoptó en la conferencia diplomática celebrada el 20 de mayo de 1980 en Canberra (Australia). La presente decisión aprueba la convención en nombre de la Comunidad Europea.

Se observa un aumento de la importancia de salvaguardar el medio ambiente y de proteger la integridad del ecosistema de los mares que rodean la Antártida, debido a la concentración de recursos marinos vivos en las aguas antárticas y al creciente interés en las posibilidades que ofrece la utilización de esos recursos como fuente de proteínas. Por consiguiente, resulta esencial asegurar la conservación de los recursos marinos vivos antárticos.

La convención se aplica a los recursos marinos vivos de la zona situada al sur de los 60° de latitud sur y a los recursos marinos vivos de la zona comprendida entre dicha latitud y la Convergencia Antártica que forman parte del ecosistema marino antártico.

Para garantizar la protección de los recursos marinos vivos, toda recolección y actividades conexas deberán:

- prevenir la disminución del tamaño de la población de cualquier especie recolectada a niveles inferiores a aquellos que aseguren su restablecimiento a niveles estables. A tal fin, no deberá permitirse que disminuya a un tamaño inferior a un nivel aproximado al que asegure el mayor incremento anual neto de la población;

- mantener las relaciones ecológicas entre poblaciones recolectadas, dependientes y afines de los recursos marinos vivos antárticos y reponer las poblaciones disminuidas por debajo de los niveles antes definidos; y

- prevenir los cambios o minimizar el riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean potencialmente reversibles en el lapso de dos o tres decenios, teniendo en cuenta el estado de los conocimientos existentes acerca de las repercusiones directas o indirectas de la recolección, el efecto de la introducción de especies exóticas, los efectos de actividades conexas sobre el ecosistema marino y los efectos de los cambios ambientales, a fin de permitir la conservación sostenida de los recursos marinos vivos antárticos.

2.2.9. Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraguay entre la República Argentina y la República del Paraguay¹⁶

El Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los tramos limítrofes de los ríos Paraná y Paraguay, fue suscrito por los gobiernos de la Argentina y el Paraguay el 25 de octubre de 1996, y posteriormente aprobado por Ley N° 1.074/1997 de la República del Paraguay y por Ley N° 25.048 de la República Argentina.

¹⁶ Véase www.ambiente.gov.ar.

Los objetivos del Convenio se orientan a la adopción de medidas de conservación y manejo del recurso íctico y el ambiente fluvial que garanticen la sustentabilidad de la actividad pesquera comercial y deportiva, como así también la promoción los trabajos de piscicultura que favorezcan la reproducción, cría y desarrollo de peces.

Las decisiones son adoptadas en el ámbito del Comité Coordinador conformado por representantes de las autoridades competentes de ambos países con jurisdicción sobre los tramos limítrofes de ambos ríos. En esta tarea, son asistidos por un Consejo Asesor, integrado por profesionales de distintos organismos académicos y científicos, representantes de la pesca deportiva y comercial y de las fuerzas de seguridad.

La Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP) actúa como Secretaría Permanente del Convenio, confeccionando la agenda, redactando las actas y coordinando distintas acciones dispuestas por el Comité Coordinador.

2.3. De vinculación múltiple

2.3.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

La República Argentina aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en 1993 mediante la Ley N° 24.295. Mediante el Decreto N° 2.213/2002, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fue designada como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.295. Y en función de ello, la SAyDS debe dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el país al adherir a la UNFCCC, en particular:

- elaborar y actualizar periódicamente inventarios nacionales de emisiones de todos los gases con efecto invernáculo (GEIs);
- formular y aplicar programas nacionales orientados a mitigar y facilitar la adaptación al cambio climático;
- promover la gestión sostenible y la conservación de los sumideros de GEIs (biomasa, bosques, océanos y otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos);
- tomar en cuenta las consideraciones relativas al cambio climático en las políticas sociales, económicas y ambientales a fin de reducir los efectos adversos de los proyectos o medidas emprendidos para mitigar el cambio climático o adaptarse a él;
- promover la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático, estimulando una amplia participación en ese proceso, incluida la de las ONGs¹⁷.

¹⁷ *Ibíd.*

2.3.1.1. Protocolo de Kyoto. Ley Nacional N° 25.438

La misma aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997.

En la Tercera Conferencia de las Partes, del 1° al 10 de diciembre de 1997, en Kyoto, se aprobó el Protocolo de Kyoto, según el cual las naciones industrializadas se comprometían a reducir la emisión de gases causantes del efecto invernadero en un 5,2%, teniendo como base los niveles de 1990. El plazo para su cumplimiento era de 2008 a 2012, pero los países debían realizar progresos sustanciales para 2005. Para facilitar la reducción de emisiones y favorecer el desarrollo sostenible, el Protocolo incluía tres “mecanismos”: el de Desarrollo Limpio, un Régimen de Comercialización de Emisiones y la Implementación Conjunta.

2.3.2. Tratado de Asunción –Mercosur–

Aprobado por Ley N° 23.981 (ver Capítulo IV y sus implicancias).

2.3.3. Comité sobre Montañas

Dicho Comité, creado en mayo del 2005, está conformado por once instituciones nacionales.

La Presidencia es ejercida por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y la Vicepresidencia, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Las otras instituciones que integran el Comité son: Secretaría de Turismo de la Nación, Consejo Federal del Medio Ambiente, Administración de Parques Nacionales, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario, Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Gendarmería Nacional, Secretaría de Ciencia y Técnica del Ministerio de Educación y Subsecretaría de Recursos Hídricos. El objetivo principal en la materia consiste en llevar a cabo un ordenamiento y desarrollo de productos y destinos turísticos en zonas de montaña, en un marco de desarrollo sustentable. Posee, asimismo, un reglamento operativo.

2.4. Programa de Hombre y Biosfera (áreas MAB)

El Programa “El Hombre y la Biosfera” (MAB: *Man and Biosphere*) es un programa interdisciplinario de investigación y capacitación que busca desarrollar las bases, dentro de las ciencias naturales y sociales, para el uso racional, la conserva-

ción de los recursos de la biosfera y el desarrollo de una relación más equilibrada entre las poblaciones humanas y su medio ambiente.

Éste es guiado por el Consejo Internacional de Coordinación (CIC), integrado por treinta y cuatro Estados miembro elegidos por la Conferencia General de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Se realizan actividades del programa en más de cien países bajo la dirección de los Comités MAB Nacionales o puntos focales.

A partir de 1995 entró en una nueva fase focalizada en los siguientes aspectos:

- *El desarrollo y aprovechamiento total de la red existente de áreas identificadas como reservas de biosfera*, de las cuales al presente existen cuatrocientas ochenta y dos en ciento dos países (dato al 04-08-2005). Las reservas de biosfera son áreas dentro de ecosistemas terrestres, costeros o marinos donde, a través de pautas adecuadas de zonificación y procedimientos de manejo, se combinan la conservación de los ecosistemas y de su biodiversidad, con el uso sustentable de los recursos naturales, para beneficio de las comunidades locales, incluyendo importantes actividades de investigación, monitoreo, educación y capacitación. El desarrollo de la red mundial de Reservas de la Biosfera, está regulado por la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial, elaborados en la Conferencia Internacional de Reservas de Biosfera (Sevilla, 1995).

- La continuación de los esfuerzos *para compatibilizar, la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica con el desarrollo económico y el mantenimiento de valores culturales* a nivel de ecosistemas y unidades de paisaje en diferentes partes del mundo.

Esta nueva fase del Programa MAB se lleva a cabo en estrecha cooperación con el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación), la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), el ICSU (Consejo Internacional para la Ciencia), el ISSC (Consejo Internacional para las Ciencias Sociales) y programas relevantes tales como *Diversitas, Ecotechnie, People And Plants, The Global Terrestrial Observing System*, así como con otras actividades relevantes de la UNESCO.

2.5. Acuerdos de relevancia en los cuales la Argentina no es parte

2.5.1. Cartagena (Bioseguridad)

Entre la múltiple información, tomamos la de Lucía Bravo, que interpretamos autosuficiente para ilustrar sobre el tema¹⁸.

¹⁸ EcoPortal.net; Ana Lucía Bravo Acción Ecológica (www.accionecologica.org); Fuente: <http://www.ecoport.net/content/view/full/47271>.

“[...] El Protocolo de Cartagena de Bioseguridad es el primer acuerdo internacional que reconoce que los organismos genéticamente modificados son diferentes a los convencionales y otorga a los países miembros la potestad de decidir sobre el ingreso de OGM a sus países, utilizando el Principio de Precaución como un elemento en la toma de decisiones y tomando además en cuenta consideraciones socioeconómicas.

La Primera Reunión de las Partes se desarrolló en Kuala Lumpur, Malasia, en febrero de 2004. Las tres decisiones más importantes adoptadas en la MOP1 fueron:

- medidas sobre manipulación, transporte, embalaje e identificación de OVM (Organismos Vivos Modificados, como son llamados en el Protocolo);
- establecimiento de mecanismos y procedimientos de cumplimiento;
- establecimiento de un grupo de expertos sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Protocolo.

La Segunda Reunión de las partes fue en Montreal, tratándose los siguientes temas: notificación; evaluación del riesgo; manipulación, transporte, envasado e identificación; responsabilidad y compensación; consideraciones socioeconómicas; concienciación y participación pública”¹⁹.

Ellos pueden resumirse conceptualmente de la siguiente manera, siguiendo a la autora citada, borradores e informes de discusión tenidos en la Secretaría de Ambiente, los cuales incluimos en este segmento.

La *responsabilidad y la compensación* son uno de los asuntos más importantes para los países como los nuestros, en tanto poseemos material genético relevante.

Los subtemas implícitos a regular resultan:

- a) la definición;
- b) naturaleza y alcance del daño;
- c) valoración del daño a la biodiversidad y a la salud humana;
- d) umbral de daño;
- e) causalidad, canalización de la responsabilidad;
- f) el papel de las partes de importación y exportación;
- g) nivel de responsabilidad;
- h) mecanismos de seguridad financiera;
- i) El derecho de establecer demandas.

¹⁹ Los documentos de la reunión se pueden encontrar en <http://www.biodiv.org/doc/meeting.aspx?mtg=MOP-02>.

Es decir, el menú clásico de cuestiones a determinar cuando de daño y factores de atribución se trata en el mundo del derecho, en orden a dar certeza a cuestiones tan complejas como éstas. En definitiva, se trata de aclarar el concepto de daño y su secuencia operativa de tipo resarcitorio, incluyendo las modalidades implicadas.

El establecimiento de mecanismos a niveles de convenciones, en punto a la suscripción y obligatoriedad, permite dar certezas y evitar caer en el bilateralismo, herramientas muchas veces preferidas por los países “tiburones”, tal como los hemos denominado antes, dentro del panorama ambiental, que toman todo lo que pueden pero no se comprometen por su excepcional poder y fuerza, o bien acuerdan igualdad en las normas pero las desventajas reales son tan abrumadoras que los derechos sólo pueden ser ejercidos por ellos.

Aquí tenemos un problema (ver Capítulo III), porque al no tener agotada la discusión sobre la responsabilidad y el daño ambiental en forma genérica para el derecho interno, es problemático fijar alcances sobre el mismo tópico hacia fuera, dado que se requiere una coherencia entre las fuentes de derecho interno e internacional en cuanto la tipificación y alcance del daño y, por ende, del sistema resarcitorio.

No debemos olvidar la noción del valor genético de nuestros recursos y la idea de apropiarse de tales propiedades (lo que llamábamos “patentar la naturaleza”, tal como lo han hecho con la agricultura y los remedios) es lo que está verdaderamente en juego.

Son temas de gran relevancia por cuanto los sujetos imputados son los Estados, amén de las responsabilidades de los particulares. En nuestros países, sabemos que siempre se busca al Estado como blanco ideal por su capacidad de respuesta patrimonial en el tiempo, en lugar de lidiar a veces contra sujetos privados que se transforman luego en insolventes. No olvidemos que los impactos genéticos pueden tener dimensiones impensadas en términos económicos, si bien pueden existir fondos o colchones para mitigar los impactos a la manera de nuestra Ley N° 25.672, aunque tal fondo aún no está integrado.

La trazabilidad de la cadena que utiliza un OGM y la agregación de valor durante la misma son parámetros importantes para medir las responsabilidades. Empero, la carencia de los elementos previamente citados (alcance del daño, responsabilidades, etcétera) impide establecer seguros por la falta de datos para el cálculo actuarial propio de la actividad aseguradora.

En este proceso hay que estar alerta para ver el sistema de distribución de beneficios para las poblaciones locales y originarias, en tanto ellas poseen un conocimiento real sobre las bondades de los productos autóctonos, que se transmiten por el “sistema de patentes” de dichas culturas: el saber ancestral acumulado por los más

sabios y ancianos, que no sabe de *royalties* ni de amortizaciones de investigaciones con sus inversiones consecuentes (cuyo monto es inasible y se utiliza como verdad dogmática de la globalización). La “patente”, en este caso, es transferir con el mejor sentido común a quien lo merece por su prestigio social y sabiduría, siendo esta persona depositaria del conocimiento que distribuye con solidaridad infinita durante su vida a favor de sus pares.

Podríamos decir que al final del túnel, en este tema la OMC y la OMPI (Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual) están al acecho (ver Capítulos I y IV).

Para dar entidad a estas afirmaciones, veamos los nombres que adquieren las multinacionales del negocio de la semilla, las que ilustran sin duda alguna lo que es motivo de estas preocupaciones: *Dow Agro Science*, *Bayer Crop Science*, e igualmente, las conductas de reclamos indiscriminados del tipo de los que ha hecho Monsanto con sus semillas RR de soja.

De hecho, las tecnologías creadoras de OGM son castradoras de la reproducción clásica, de allí que son conocidas bajo las siglas TRUG-VTRUG (vulgarmente identificadas como “Terminator”), en tanto impiden la utilización de la semilla obtenida para nuevas cosechas y sólo sirve para grano, impidiendo incorporar la semilla a una cadena de valor de tipo reproductiva.

Se determina así la apropiación del valor del servicio (la tecnología y el *royalty* cuyo precio lo impone el titular del mismo) contra el precio menor de un “*comoditie*” sin valor agregado, que es semilla para alimentos (es decir que el proceso de agregación se da luego de la entrega del productor) cuyo nivel de transacción lo determina un mercado afectado por incidencias que no se manejan localmente y con referencias en la lejana Chicago (EEUU).

Digamos, finalmente, que al no haber suscripto Argentina el protocolo, no participa de las reuniones que se hacen seguidamente de las COP de Biodiversidad, y sus posiciones deben ser asumidas por países aliados (v. gr. Brasil) que pueden tener circunstancialmente intereses comunes, pero que siempre podrán llegar a priorizar sus propios intereses. Argentina mira el tema desde *el otro lado del vidrio*.

2.5.1.1. *El debate local*

Quienes han participado más activamente en el tema al momento han resultado la SAyDS, la Cancillería y la SAGPyA. Entendemos que la SECYT no ha tenido el lugar pertinente, por cuanto daría la exacta medida de la potencialidad nacional para abordar este desafío científico de impensables fronteras, e igualmente el INTA, quien puede cumplir –asumiendo la incorporación de la variable ambiental en sus prácticas– un rol trascendente en el tema. De hecho, tiene un área ambiental.

Estas preocupaciones motivaron la suspensión de la ratificación, en un debate inconcluso con los organismos anteriormente mencionados.

Es así que de las reuniones internas y externas, y de diversos documentos de trabajo y reflexiones, pueden agruparse cuestiones diferentes como las que siguen.

A. Objeciones

Las preocupaciones por la ratificación por parte de nuestro país del Protocolo de Cartagena son los siguientes.

1) *La información que deben contener los OVGMS²⁰ destinados a consumo o procesamiento.*

Indudablemente, la necesidad de la información fehaciente al consumidor del carácter de lo que consume requiere un esquema de trazabilidad muy preciso para evitar dificultades *a posteriori*. Esta información en el etiquetado parte de un presupuesto de responsabilidad de los productores y comercializadores, de una adecuada información, propia, de una conducta transparente y de una capacidad regulatoria y sancionatoria estatal. Elementos todos que hay que construir para el funcionamiento del sistema en condiciones razonables.

2) *La inclusión del enfoque precautorio.*

El enfoque precautorio ya está consagrado en nuestra realidad normativa a través de la Ley General del Ambiente (Art. 4º) como presupuesto mínimo, e inclusive jurisprudencialmente. Con lo cual lo establecido por el Convenio no introduce un elemento novedoso en nuestras prácticas, extendiéndose a todo el ámbito del protocolo, es decir que se extiende a la importación de OVGMS para liberación al medio como para uso directo como alimento humano o animal o para su procesamiento.

Pero tal vez lo más significativo sea que en distintas oportunidades, la CONABIA, en su carácter de órgano asesor de la SAGPyA, cuyo dictamen previo es obligatorio para la liberación al medio y comercial de OVGMS, ha invocado este principio en dictámenes, fundamentando distintas recomendaciones.

La aplicación de este principio en la Argentina tiene importantes bases legales (tratados internacionales y legislación nacional), y es invocado en la práctica dentro del marco de bioseguridad para la actividad agrícola. Se estima que con una organización coordinada del área pública e interactuando con operadores serios del sector privado, incluyendo a quienes por falta de información podrían quedar marginados, no parece resultar un deber incumplible para nuestro país.

²⁰ Organismo vivo genéticamente modificado.

3) *La eventual utilización del principio precautorio como barrera al comercio.*

En cuanto a la idea de que pudiese afectar el comercio internacional como barrera pararancelaria, es necesario armonizar los acuerdos comerciales, en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Esta relación se aborda en tres párrafos del Preámbulo: “Reconociendo que los acuerdos relativos al comercio y al medio ambiente deben acordarse mutuamente con miras a lograr el desarrollo sostenible;

Destacando que el presente Protocolo no podrá interpretarse en el sentido de que modifica los derechos y las obligaciones de una parte con arreglo a otros acuerdos internacionales en vigor;

En el entendimiento de que los párrafos anteriores no tienen por objeto subordinar el presente Protocolo a otros acuerdos internacionales”.

La Declaración de Río, en su Artículo 12, en su parte pertinente expresa: “Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional [...]”. De lo cual surgiría un preconcepto en punto a eventuales restricciones que no surgen de los textos, sino de políticas unilaterales a ser aplicadas por los países, lo cual podría dar lugar a los reclamos internacionales del caso. Aunque sabemos que ello no resulta sencillo (v. gr. los subsidios de EEUU y la UE a sus productores en materia agropecuaria, que alteran la competitividad y transparencia de los mercados que tanto pregonan oficialmente).

4) *El mecanismo de solución de controversias.*

El último de los puntos sobre la solución de controversias y la falta de alguna mención específica se resolvería, ya que el Artículo 34 –Cumplimiento–, hace referencia al Artículo 27 del Convenio sobre Diversidad Biológica, en el marco del cual opera el Protocolo: “[...] Dichos procedimientos y mecanismos se establecerán sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos de solución de controversias establecidos en el Artículo 27 del Convenio y serán distintos de ellos”.

En virtud de ello, en materia de solución de controversias, el Protocolo remite a las partes al Artículo 27 del CDB, que establece los mecanismos previstos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, sin perjuicio que en la Conferencia de las partes se adopte un sistema diferente.

B. Beneficios potenciales

Quienes adhieren a su ratificación, señalan como aspectos positivos:

1) *Evitar imprevisiones en el comercio con Estados parte.*

En este caso, la ventaja consiste en evitar un hecho perjudicial o negativo. Debido a la cantidad de países que han ratificado el Protocolo y a la imprevisibilidad de

las medidas que cada uno de ellos pudiera adoptar con arreglo al Artículo 18.2.a, la ratificación del mismo por la Argentina simplificaría cuestiones tales como los documentos de importación, autoridades y puntos de contacto, etcétera.

2. Posibilidad de comerciar nuevos eventos.

Las áreas internas de la SAyDS señalaban en documentos de trabajo:

“[...] Con la entrada en vigor del Protocolo, debe cesar la moratoria para la autorización de comercialización de nuevos eventos en la Unión Europea.

Ello posee efectos en el circuito interno de aprobación de eventos a nivel nacional, ya que para ello es necesario un dictamen sobre la conveniencia de la comercialización del material genéticamente modificado por su impacto en los mercados, a cargo de la Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios, de manera tal de evitar potenciales impactos negativos en las exportaciones argentinas.

La variable determinante en el dictamen de la mencionada Dirección Nacional, es la situación del evento en cuestión en los mercados de destino (denominado como ‘criterio espejo’), es decir, si el mismo está aprobado o no y, consecuentemente, si la incorporación de ese evento a la oferta exportable argentina, podría representar una eventual limitación de acceso a dichos mercados. En los hechos, podría afirmarse sólo reciben aprobación aquellos eventos que estuviesen aprobados en los mercados importadores de esos productos, principalmente la Comunidad Europea.

Por ello, es esperable que la Comunidad Europea exija que estos nuevos eventos sean introducidos con arreglo al Protocolo.

En lo que respecta a la información requerida en los Anexos II y III del Protocolo relacionados con evaluación de riesgo que deberá cumplir la Argentina en caso de que lo ratifique, y que obligatoriamente deberá cumplir para las transacciones con los Estados que ya lo hubieren ratificado, cabe señalar que el país actualmente está por demás capacitado para su cumplimiento, ya que lo allí solicitado, posee un grado de detalle muy por debajo del actualmente necesario para cumplir con los requisitos que las actuales normativas exigen para la autorización de estos tipos de eventos a nivel nacional”.

2.6. Fitogenéticos

El INTA plantea que la *conservación de los recursos fitogenéticos* contribuye a la sostenibilidad humana en el mediano y largo plazo. La pérdida de la agro-biodiversidad –que comprende genes, especies y ecosistemas–, se ha acentuado en las últimas décadas debido al uso cada vez más intenso de los recursos naturales y al mal manejo de los ambientes. Además, el escenario mundial está cambiando como consecuencia del advenimiento de nuevas tecnologías, y los genes adquieren un gran valor, por lo

que conocer la diversidad existente en nuestros recursos es contribuir a la conservación y al uso de los mismos.

El sitio oficial de la FAO alude al tema de la siguiente manera²¹: “[...] En la reunión más reciente de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA-8) se dio un paso adelante en la creación del acuerdo internacional jurídicamente vinculante para regular el acceso a uno de los recursos naturales más valiosos: los materiales fitogenéticos. La Comisión, de ciento sesenta y un integrantes, se reunió en Roma en abril de 1999. La tarea principal de la reunión fue impulsar las negociaciones para plasmar el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos. Los recursos fitogenéticos son la base de la agricultura moderna y de la tradicional. El Compromiso reglamentará el acceso a esos recursos, a la vez que asegure un reparto justo y equitativo de los beneficios que produzcan. Los gobiernos que participan en las negociaciones han aceptado que hace falta establecer un sistema multilateral de acceso y reparto de los beneficios en lo que respecta a los cultivos críticos.

Es fundamental para la seguridad alimentaria tener acceso al germoplasma. Los agricultores y los fitogenetistas necesitan tener acceso a los recursos genéticos para seguir mejorando la productividad vegetal y la agricultura sostenible, con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria. Una utilización más eficaz de la diversidad de los recursos fitogenéticos es crítica, inclusive para producir variedades adaptadas a los medios extremos y muy variables de las zonas marginales de baja productividad, y para reducir la utilización de sustancias agroquímicas y aprovechar con mayor eficiencia los recursos hídricos y los suelos. La conservación y la sostenibilidad a través de una amplia variedad de recursos fitogenéticos también es una defensa contra desastres imprevistos. A menudo, en la historia reciente, se ha salvado de la devastación por plagas o enfermedades una vasta producción agrícola gracias al material genético encontrado en las variedades campesinas tradicionales.

Es crítico un acuerdo internacional que facilite el acceso a este germoplasma, y además complemente las actividades encaminadas a conservarlo. Los negociadores también están considerando un sistema para repartir los beneficios del uso de los recursos fitogenéticos, que comprenda una estrategia de financiación.

Adelanto de los derechos campesinos. La CRGAA-8 además negoció un artículo clave del Compromiso: sobre los derechos campesinos. El artículo reconoce la enorme contribución de las comunidades locales y autóctonas, así como de los campesinos, a la conservación y creación de recursos fitogenéticos que son la base de la producción de alimentos y agrícola de todo el mundo. Estipula que la aplicación de los Derechos de los Campesinos debe llevarse a cabo en los países a través de regla-

²¹ Ver Documentos de la Reunión del 8º Período de Sesiones del CRGAA www.fao.org.

mentos nacionales, que podrían contener: protección al conocimiento tradicional pertinente; derecho a participar equitativamente en el reparto de beneficios derivados de la utilización de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y derecho a participar en la toma de decisiones, en el ámbito nacional, de asuntos relacionados con su conservación y su utilización sostenible [...].

La aplicación del Plan Mundial de Acción. La CRGAA-8 también revisó el avance en la aplicación del Plan Mundial de Acción para la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, adoptado en Leipzig, Alemania, en 1996, que probablemente llegue a ser un elemento crítico de la revisión del Compromiso internacional. La Comisión estudió un informe de situación y señaló que se ha avanzado considerablemente, aunque queda mucho por hacer.

También son prioridad los recursos zoogenéticos pecuarios. Por primera vez, el CRGAA discutió también la actividad referente a los recursos zoogenéticos para la alimentación y la agricultura. La Comisión aprobó el avance de una importante iniciativa nueva en el campo de la clasificación de los recursos zoogenéticos, su utilización sostenible, desarrollo y conservación: un Informe de la Situación de los Recursos Zoogenéticos Pecuarios”.

No obstante, existen voces que cuestionan este tratado internacional aprobado tras siete años de discusiones²²: “[...] Muchos de los temas centrales quedaron sin resolver y abiertos a interpretación. El nuevo Tratado apunta a garantizar la seguridad alimentaria a través de la conservación, el intercambio y la utilización sustentable de los recursos fitogenéticos. Su tema central es el de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, pero sus disposiciones básicas sobre acceso y distribución de los beneficios se aplican solamente a una pequeña lista de determinados cultivos. Los recursos genéticos de esos cultivos serán integrados a un sistema multilateral que funcionará conforme a las normas del Tratado.

El Tratado ha sido objeto de negociaciones en los últimos siete años. Previamente, en 1981, los Estados miembro de la FAO habían acordado una versión voluntaria del mismo (a la que se llamó ‘Compromiso Internacional’, o CI). El Compromiso Internacional enmarcó a los recursos genéticos dentro del concepto de patrimonio común de la humanidad y su objetivo era protegerlos de manera acorde a su condición. Pero el CI fue relegado por la nueva realidad política del Convenio de Diversidad Biológica (1993), que puso a los recursos genéticos dentro de la jurisdicción de los gobiernos nacionales y vinculó el acceso a esos recursos con la distribución justa y equitativa de los beneficios que se devengarán de ellos. El objetivo último del

²² Editorial publicado originalmente en inglés, en la revista *Seedling* de diciembre de 2001, y en español en la revista *Biodiversidad* de enero de 2002.

acuerdo especial de la FAO sobre cultivos agrícolas –asegurar la disponibilidad continuada de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura– no ha cambiado en estos veinte años. Es más, se ha hecho más urgente.

El escollo principal de la recta final de las negociaciones era llegar a un acuerdo en torno a si las normas del Tratado permitirían herramientas monopólicas –tales como los derechos de propiedad intelectual (DPI)–, y en ese caso hasta qué punto. Desde el principio, GRAIN²³ ha argumentado en contra de permitir cualquier tipo de DPI sobre el material abarcado por el Tratado: debería prohibir claramente las patentes, derechos de los fitomejoradores y otros mecanismos que privaticen y restrinjan el acceso a los recursos genéticos agrícolas. Después de todo, ¿de qué sirve un acuerdo que apunte a promover el acceso a los recursos genéticos mientras que al mismo tiempo permite derechos de propiedad restrictivos? El texto acordado que finalmente aceptaron los gobiernos contiene un párrafo muy confuso sobre DPI. Los optimistas dirán que deja espacio para una posición anti-DPI, pero el artículo en cuestión básicamente establece que las semillas y otros materiales genéticos regidos por el Tratado pueden ser patentados en tanto sean modificados de alguna manera.

Otra expectativa importante que alimentó las negociaciones del Tratado fue que éste establecería derechos claros para agricultores y comunidades locales de utilizar, intercambiar y desarrollar libremente las semillas que manejan. Como bien saben los lectores, esos derechos están siendo ampliamente menoscabados en varios países por las nuevas tecnologías genéticas, las restricciones legales y contractuales impuestas por las empresas y los derechos de propiedad intelectual. La contribución de los agricultores a la creación y manejo de la diversidad genética es encomiada en varias partes del nuevo Tratado, pero la fórmula final sobre los Derechos de los Agricultores se reduce a una declaración de principios muy débil. También deja la responsabilidad para aplicar esos derechos en manos de los gobiernos nacionales, pero para ello no cuentan con el respaldo de ningún marco internacional o procedimiento coactivo.

Un tercer tema central del debate fue el relativo a cómo se compartirán los beneficios devengados de la utilización comercial del material genético abarcado por el Tratado. Los gobiernos acordaron que las compañías que comercializan los productos derivados del material de acceso restringido abarcado por el Tratado deberán contribuir con una cierta cantidad de dinero a un fondo común. Pero una vez que el Tratado entre en vigencia, quedan por resolver aspectos fundamentales tales como la cantidad, la forma y las condiciones en que se hará ese pago. La incertidumbre acerca de si realmente funcionará el acuerdo de distribución de beneficios del Tratado, pro-

²³ GRAIN (www.grain.org) es una organización no gubernamental con sede en España que promueve el manejo y uso sustentable de la biodiversidad agrícola basado en el control de la gente sobre los recursos genéticos y el conocimiento tradicional.

vocó que varios países en desarrollo fueran conservadores con la cantidad de cultivos que autorizaron a incluir en el Tratado.

Para quienes esperaban que el Tratado diera origen a un instrumento internacional fuerte y sin ambigüedades que pusiera freno al ímpetu privatizador de los recursos genéticos en la agricultura y salvaguardara los derechos de los agricultores, irremediablemente la conclusión debe ser que no lo ha hecho. Es mucho lo que quedó para ser interpretado consensuadamente y debatido en el futuro, una vez que el Tratado entre en vigencia y su órgano rector comience a reunirse. Se trata de un resultado decepcionante y potencialmente peligroso. Junto con otras organizaciones, GRAIN ha estado argumentando desde hace tiempo que el mundo necesita un marco legal fuerte e independiente para salvaguardar los cultivos alimenticios y los pequeños agricultores, defendiéndolos de la omnipresente privatización de la biodiversidad. Al mismo tiempo, también nos hemos opuesto a la imposición de otros acuerdos, tales como los implementados por la Organización Mundial de Comercio, que no tiene reparo en dar prioridad a los intereses mercantiles y del comercio internacional a expensas de la agricultura y la seguridad alimentaria local.

Sólo el paso del tiempo dirá si el nuevo Tratado influirá en la promoción de la seguridad alimentaria y el manejo sustentable de la biodiversidad. El peligro es que la debilidad del texto acordado en noviembre, las fuerzas comerciales internacionales y los intereses nacionales de corto plazo, conviertan su aplicación en una feria comercial de recursos fitogenéticos. El desafío es convertirlo en una herramienta que promueva la seguridad alimentaria y una agricultura rica en diversidad biológica, que esté bajo el control de las comunidades locales. Pero para que eso suceda, los gobiernos todavía tienen que hacer opciones claras: las mismas que evitaron hacer cuando finalizaron las negociaciones sobre la aprobación del Tratado [...]”.

En el ámbito ambiental se establecieron estos criterios en punto al tema:

- 1) se advirtió que la especie *Prosopis*²⁴ es un alimento marginal del ganado, con lo cual su inclusión no ha sido acertada;
- 2) que el tema está fuertemente ligado a la biodiversidad;
- 3) que la propuesta tiene las implicancias de los procesos supranacionales y de globalización que no siempre atienden los intereses nacionales;
- 4) que el contexto de aprobación inicial y el actual tienen connotaciones políticas diferentes cualitativamente de cara al mundo, conforme posiciones del gobierno nacional actual (es decir, del período que va del 2001 al 2005);
- 5) que la cuestión encierra riesgos en cuanto el patentamiento futuro de nuestras especies autóctonas;

²⁴ Algarrobo, en su denominación científica.

6) que es necesario incluir a APN y el sistema Científico vía SECYT a la mesa pública de discusión por sus competencias en el tema, lo cual no fue observado por quienes discutían el tema: Cancillería, SAyDS, INTA, SAGPyA y SENASA, pero sí propuesto por nuestra intervención;

7) que el tema es muy sensible a las provincias, informándose sobre la situación al COFEMA;

8) que existe una fuerte debilidad institucional para afrontar eventualmente la vigencia del convenio;

9) que los recursos naturales son el activo estratégico de nuestros países en relación a los países desarrollados;

10) que se propone en la instancia de dilación de la firma del convenio los siguientes pasos de cara a tener una posición sólida al momento de la firma del convenio o sin firma del convenio:

a) inventario de biodiversidad, lo cual supone (suponía) recomponer el proceso de la CONADIBIO²⁵ y finalizarlo;

b) registro de transferencias;

c) banco de germoplasma.

11) Que existe un proceso no cerrado en cuanto el carácter de publicización de los bienes naturales atento las finalidades que los mismos tienen en interés del conjunto;

12) se consensuó una acción a futuro en un programa común a desarrollar junto a la SAGPyA, el INTA, SENASA, la SAyDS, SECYT, Parques y Cancillería;

13) se acordó analizar la posición de los países Mercosur de cara a futuras reuniones;

14) se acordó un dictado de Resoluciones Conjuntas SAGPYA y SADYS para aprobaciones sobre el tema;

15) continuar el análisis del tema en la CONARGEN²⁶.

²⁵ Lo cual fue culminado finalmente en 2006.

²⁶ La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación creó, a través de la Resolución N° 693/04, la Comisión Nacional Asesora de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CONARGEN), cuyo objetivo es definir las políticas, marcos de acción y normativas relacionados con la conservación, uso y comercio de dichos recursos para la alimentación y la agricultura, que resultan fundamentales para la satisfacción de las necesidades alimenticias y de salud de la población. La CONARGEN surge con el fin de asesorar a la cartera agropecuaria y a sus organismos descentralizados en materia de políticas y líneas de acción tendientes a la preservación, promoción, uso y comercio de recursos genéticos, así como de sus derivados y componentes, tanto de los recursos fitogenéticos, zoológicos, forestales y marinos, y en el desarrollo de sistemas productivos multiespecíficos.

2.7. Participación de la SAyDS en organismos internacionales

Este organismo como autoridad de aplicación ambiental por excelencia posee las siguientes participaciones y/o localidades.

2.7.1. PNUMA

Existe una focalidad interna.

2.7.2. Comisión de Desarrollo Sustentable (ONU)

Se participa regularmente en el seguimiento de la agenda, reuniones y actividades.

2.8. Foro de Ministros de América Latina y el Caribe

Es un ámbito de concertación de los ministros de ambiente de la región, y se participa en elaboración de documentos, reuniones, seguimiento de los programas y actividades intersesionales. También se participaba en la anterior Estructura de Salud y Ambiente en las reuniones conjuntas Ministerios de Salud y de Ambiente de las Américas²⁷.

2.9. Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques

La Secretaría participa activamente de las reuniones, donde uno de los temas que se discute es, precisamente, la necesidad de implementar un tratado internacional vinculante sobre todos los tipos de bosques a nivel mundial.

2.10. La MCPFE²⁸

Es una cooperación a alto nivel de alrededor de cuarenta y cuatro países europeos y la Comunidad Europea.

2.11. Criterios e indicadores del Proceso de Montreal

El Proceso de Montreal es el “grupo de trabajo sobre criterios e indicadores para la conservación y el manejo sustentable de los bosques templados y boreales”. Fue

²⁷ El Foro de Ministros de Medio Ambiente de la región constituye el principal ámbito de diálogo de las autoridades ambientales nacionales para acordar acciones regionales y coordinar posiciones compartidas ante la agenda ambiental internacional. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente actúa como Secretaría Permanente, y cuenta también con un Comité Técnico Interagencial (CTI), integrado por el PNUMA, PNUD, BID, CEPAL y BM, con el objeto de movilizar recursos en apoyo a las prioridades y líneas de acción que acuerden los ministros. Se reúnen cada dos años.

²⁸ Ver Apéndice Documental Ficha N° 22.

creado en Ginebra, Suiza, en junio de 1994, con la misión de establecer e implementar criterios e indicadores aceptados internacionalmente para la conservación y el manejo sustentable de los bosques templados y boreales.

La incorporación al grupo de trabajo es voluntaria y actualmente participan en él países de ambos hemisferios que poseen una gran variedad de condiciones naturales y sociales. Los países miembros abarcan un 90% de la superficie total de bosques templados y boreales de los hemisferios sur y norte. Esto significa el 60% de los bosques de todo el mundo (*nota*: los bosques europeos, cubiertos por el Proceso Paneuropeo o de Helsinki, no se incluyen en este cálculo)²⁹.

La cuestión se inicia a partir de la Cumbre de Río, existiendo diversas iniciativas nacionales e internacionales a fin de ampliar nuestros conocimientos y evaluar los avances respecto al MFS (Manejo Forestal Sustentable). De éstas, las más completas y con posibilidades de tener un mayor alcance son las iniciativas regionales e internacionales sobre criterios e indicadores (C+I) para el MFS, que actualmente involucran a más de cien países. Los criterios son categorías de valores de los bosques a mantener y los indicadores son aspectos mensurables de estos criterios. Es ésta la primera vez que un grupo tan numeroso de países, con intereses, circunstancias y bosques tan diversos, se une con el propósito de abordar un solo enfoque para evaluar las tendencias en las condiciones y su manejo.

De todas las iniciativas en materia de C+I, el Proceso de Montreal es la más amplia en términos geográficos, ya que abarca la mayor parte de los bosques templados y boreales del mundo. Entre las iniciativas similares se cuentan la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa, la Propuesta de Tarapoto de los Países de la Región Amazónica, iniciativas regionales de América Central, de Medio Oriente y de la zona árida de África, y la Organización Internacional de Maderas Tropicales, pioneros desde 1990 en trabajos sobre criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible tropicales. Argentina adhirió en 1995.

Doce países de cinco continentes se integran (Argentina, Australia, Canadá, Chile, China, Japón, República de Corea, México, Nueva Zelanda, Federación Rusa, Estados Unidos de América y Uruguay), lo cual supone:

- 90% de la superficie total de bosques templados y boreales de todo el mundo (así como zonas de bosques tropicales);
- 60% de los bosques de todo el mundo;
- 35% de la población mundial;
- 45% del comercio mundial de madera y productos de la madera.

²⁹ Ampliar en www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/forestacion/silvo/montreal.htm.

3. SINERGIA DE CONVENCIONES

Atenta la multiplicidad de convenciones existentes, y por la propia lógica de la realidad ambiental es importante buscar su interrelación.

Paradójicamente, ésta no es una realidad. Nuevamente, aquí advertimos que la prédica ambiental muchas veces no tiene gran práctica puertas adentro. De allí que para la optimización de los fondos existentes y de los resultados necesarios a obtener en términos de estadísticas ambientales, es menester trabajar estas temáticas en forma integrada. De allí que la denominada sinergia de acuerdos sea una prioridad.

3.1. Aportaciones internas

A un requerimiento sobre el tema, el Director Nacional (DNRNyB) de la SSRN-NIyRI informaba y proponía: “[...] Existe sinergia cuando el resultado o el objetivo alcanzado por un todo resulta superior a la sumatoria de los aportes de cada una de sus partes. Si tomamos como objetivo la conservación y el aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica y los recursos naturales y a los numerosos acuerdos ambientales multilaterales existentes, como aportes individuales a tales objetivos, tendremos ‘sinergia’ cuando, aplicados en forma conjunta, coordinada y coherente, se alcanzan resultados que superan a la sumatoria de sus aportes individuales.

Es por lo anterior que, con el objeto de identificar ‘*los puntos que pueden habilitar la sinergia de convenciones*’, tal como lo solicita el Sr. Subsecretario, se propone establecer un proceso participativo que posibilite alcanzar una verdadera sinergia en la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales en la materia, de los cuales nuestro país es parte integrante.

A tales fines y como punto de partida, se propone organizar un *Taller Nacional sobre Sinergias e Interrelaciones entre Convenciones Ambientales Multilaterales en materia de Diversidad Biológica y Recursos Naturales*, bajo los siguientes supuestos:

- *Principales Acuerdos/Convenios involucrados:*
- Convenio sobre Humedales o Ramsar; (1971);
- Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO (1971);
- Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1974);
- Convención sobre Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1991),
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992);
- Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992);

- Convención de Lucha contra la Desertificación y Sequía (1994);
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (2003);

Para el Taller se proponen los siguientes objetivos:

- 1) identificar sinergias entre los principales convenios ambientales internacionales en materia de recursos naturales y diversidad biológica (áreas temáticas);
- 2) identificar áreas piloto, geográficas en donde aplicar los convenios bajo un enfoque de sinergia.

Se propone la siguiente metodología de trabajo:

- presentaciones desarrolladas por los puntos focales de los diferentes Convenios;
- mesas de discusión mixtas, en las que se traten los puntos arriba mencionados (se sugieren tres mesas de discusión);
- discusión plenaria;
- presentación de resultados y conclusiones.

Para facilitar los trabajos del Taller se proponen las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cómo interrelacionaría el convenio en el que trabaja con los otros convenios en consideración?
- 2) ¿Qué acciones tomaría para que se haga efectiva la interrelación con los otros convenios?
- 3) ¿En qué áreas geográficas comunes cree que se puede trabajar en forma conjunta?
- 4) ¿Qué áreas temáticas entre convenciones considera que se pueden trabajar en forma conjunta?
- 5) ¿Qué instrumentos legales, financieros y técnicos podrían requerirse para llevar a la práctica las propuestas identificadas?
- 6) ¿Cómo recomiendan dar seguimiento a la iniciativa de trabajo en sinergia? [...]”.

Se sugirió, tal como sucedió en la previa a la COP de Biodiversidad en Kuala Lumpur (2004), en un evento organizado por Brasil (2003), la convocatoria a los organismos internacionales de cooperación: GTZ, PNUMA, PNUD, OEA, FAO, Mecanismo Mundial, JICA y Secretarías de las diferentes convenciones involucradas.

A su vez, otro informe en el ámbito del Jefe de Gabinete de la Secretaría detallaba³⁰: “[...] Debido a la dinámica existente en los sistemas naturales y la interrelación existente entre los componentes de los ecosistemas, se produce un claro vínculo entre

³⁰ Autoría: Lic. María Paz González.

las causas y efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y el proceso de desertificación [...].

Vínculos Ecológicos entre las Convenciones.

La desertificación y la degradación de la tierra afectan el cambio climático por medio de pérdidas de suelo y vegetación, mientras que la vegetación, a su vez, influye en la captura de carbono y, por lo tanto, ayuda a regular el cambio climático.

El cambio climático y la desertificación y degradación de la tierra son causas importantes de pérdida de biodiversidad, mientras que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica pueden contribuir tanto a la mitigación del cambio climático como a la adaptación al mismo, y a combatir la desertificación.

A modo de ejemplificación se pueden citar las siguientes relaciones.

La desertificación y la diversidad biológica y el cambio climático

- La frecuente conversión de los pastizales de las tierras secas en tierras de cultivo puede ocasionar una salinización irreversible a causa del riego, de modo que resulta difícil restablecer la diversidad biológica de las tierras, que contiene múltiples activos de importancia económica y cultural.

- Los cultivos no protegen el suelo con la misma eficacia que los pastizales naturales y de esta manera se promueve el proceso de desertificación.

- En los ecosistemas propensos a la desertificación, como los pastizales de tierras secas, la pérdida de la cubierta vegetal y las dificultades de regeneración de ésta conllevan una reducción del sumidero y depósito global de carbono.

El cambio climático y la desertificación y la diversidad biológica

- El desplazamiento de la cubierta vegetal natural por cultivos se traduce en una disminución de la posibilidad del ecosistema como sumidero de carbono.

- El cambio climático mundial exacerbará la desertificación regional y local.

- El cambio climático producirá un traslado de especies de flora y fauna a zonas de mayor altitud y latitud, asimismo muchas especies vulnerables podrán extinguirse.

Biodiversidad, cambio climático y desertificación

- Una vez desencadenado, el proceso de desertificación amenaza no sólo a la agricultura y la ganadería, sino también la diversidad biológica de las tierras, que, aparte de proteger el suelo contra la erosión, posee valiosos activos.

- El cambio climático afectará en mayor medida a aquellas especies con un nicho ecológico o hábitos alimentarios restringidos.

- La deforestación y la desertificación producen una fragmentación del hábitat de las especies.

Vínculos entre las Convenciones

En el siguiente cuadro se muestran obligaciones de las partes que se repiten entre los acuerdos de Río.

	Desertificación	Cambio Climático	Diversidad Biológica
Inventarios nacionales		Artículo 4.1 a)	
Planes de acción nacionales y regionales	Artículo 9°, 10	Artículo 4.1 b)	'Estrategias' Artículo 6 a), b)
Identificación y vigilancia	Artículo 16		Artículo 7
Establecimiento de zonas protegidas			Artículo 8
Legislación	Artículo 5 e)	Preámbulo	Artículo 8 k)
Investigación	Artículos 17. 19 b)	Artículo 5°	Artículo 12 b)
Educación pública	Artículos 5 d), 19, 6	Artículo 6°	Artículo 13
Evaluación de los efectos ambientales			Artículo 14
Centro de intercambio de información técnica	Artículo 18		Artículo 18
Participación del público	Artículo 19 4)	Artículo 6 a) iii)	Artículo 9
Intercambio de información	Artículo 16	Artículo 7.2 b)	Artículo 17
Capacitación	Artículo 19	Artículos 6°, 7°, 12	Artículo 12 a)
Informes		Artículo 12	Artículo 26
Reunión de datos	Artículo 16		Artículo 7° [...]”.

Es decir que se estaba gestando un proceso interno en punto a la necesidad de materializar internamente lo que se pregona en punto al objeto ambiente: su enfoque integral y transversal.

3.2. La preocupación internacional

En Viterbo, Italia, en el 2004, tuvo lugar un encuentro organizado por las Secretarías de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Diversidad Biológica en cooperación con la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estas opciones se centran en las siguientes actividades de nivel nacional:

a) actividades relacionadas con la forestación, reforestación, ordenación forestal sostenible, restauración de paisajes forestales, transferencia de tecnología, conocimientos tradicionales y científicos relacionados con los bosques; y

b) facilitación de la interacción entre los puntos focales nacionales, aplicando la política forestal y los mecanismos de planificación existentes, tales como los programas forestales nacionales.

3.2.1. UNCCD

La Convención de Lucha contra la Desertificación informó sobre el tema hacia el 2005, integrando la cuestión en el programa para la pertinente COP, como así también planteando la tarea a ser asumida por su Comité de Ciencia y Tecnología en relación a las otras convenciones.

Su análisis es ilustrativo.

“[...] b) Seminario de Viterbo sobre los bosques y ecosistemas forestales. Fomento de la sinergia en la aplicación de las tres convenciones de Río [...].

“13. Relaciones con las organizaciones internacionales y el mundo científico

a) Programa de trabajo conjunto de la Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) sobre la diversidad biológica en las tierras secas y subhúmedas.

b) Seminario de Viterbo sobre ‘Los bosques y ecosistemas forestales: fomento de la sinergia en la aplicación de las tres Convenciones de Río’.

[...] 28. En el contexto del componente del plan de trabajo del Grupo de Expertos relativo a la formulación de una hoja de ruta para crear sinergias (Decisión N° 15/COP.6, párrafo 5°), así como de la Decisión N° 12/COP.6, el Comité quizás desee examinar las relaciones con las organizaciones internacionales y el mundo científico.

29. En el Documento ICCD/COP (7)/5 se da información básica sobre las reuniones principales en que ha participado la secretaría. El Comité quizás desee también examinar las recomendaciones incluidas en este documento que son resultado del seminario sobre ‘Los bosques y ecosistemas forestales: fomento de la sinergia en la aplicación de las convenciones de Río’, organizado en Viterbo (Italia), del 5 al 7 de abril de 2004 por las Secretarías de la CLD y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en cooperación con la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Teniendo presentes las recomendaciones de la Mesa del CCT, el Comité tal vez desee pedir que el Grupo de Expertos, en el marco de la actividad de su plan de trabajo destinada a ‘crear sinergias con otros instrumentos, organizaciones y tratados intergubernamentales conexos a fin de evitar las duplicaciones de esfuerzos y organizar mecanismos de interacción’, prepare un documento de examen teniendo en cuenta los resultados del seminario. El objetivo del documento sería seguir examinando las recomendaciones del seminario que estaban encaminadas a reforzar la sinergia en el plano local [...].

[...] 14. Futuro programa de trabajo del Comité de Ciencia y Tecnología [...].

31. El Comité tal vez desee estudiar qué recomendaciones presentará a la Conferencia respecto del futuro programa de trabajo del CCT. Quizás desee también hacer recomendaciones para aumentar la eficiencia y la eficacia del Comité en el desempeño de sus funciones durante los intervalos entre períodos de sesiones, de acuerdo con su mandato.

[...] 33. La Mesa comentó en su informe el hecho de que hubiera un desconocimiento y una ignorancia general de las actividades del CCT. Señaló también que el conocimiento del CCT en el ámbito de las demás convenciones era escaso o nulo. En el futuro, el programa de trabajo del CCT debía reforzar la sinergia con los órganos subsidiarios de carácter científico de otras convenciones. El Comité quizás desee formular recomendaciones pertinentes acerca de la posible celebración de reuniones ordinarias anuales del CCT [...].”

3.2.2 CDB. SBSTTA³¹

En nota al Secretario Ejecutivo de la Convención se plantean un conjunto de recomendaciones: “[...] 1. Acoger con beneplácito el informe del Grupo especial de expertos técnicos (AHTEG) sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático (UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/5), que contiene asesoramiento y orientación acerca de la integración de las consideraciones sobre la diversidad biológica en las actividades sobre adaptación y de la promoción de la sinergia entre la diversidad biológica, el cambio climático y la degradación de la tierra como base para la labor futura [...].

3. Tomar nota de:

a) el asesoramiento o la orientación que contienen la presente nota y su anexo, incluidos los elementos clave del informe sobre opciones para realzar la cooperación entre los tres convenios de Río (UNEP/CBD/SBSTTA/10/INF/9) y el Taller de Viterbo sobre bosques y ecosistemas forestales;

b) la cantidad de oportunidades que existen para fomentar la sinergia entre las actividades dirigidas a la diversidad biológica, la desertificación, la degradación de la tierra y el cambio climático, en el nivel nacional e internacional y en el nivel de las secretarías de los Convenios de Río y otros acuerdos ambientales multilaterales;

c) la necesidad de dedicar más atención a la cuestión de la adaptación al cambio climático para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica como un área de rápido desarrollo, en la que se están formulando muchos proyectos [...];

³¹ Órgano de asistencia a la CDB. Montreal, 28 de noviembre-2 de diciembre de 2005.

d) las lagunas de conocimientos que existen para incluir las consideraciones acerca de la diversidad biológica en la planificación y aplicación de la adaptación, tal como se menciona en el informe del Grupo especial de expertos técnicos sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático;

4. Pedir al Secretario Ejecutivo que elabore más a fondo la integración de las consideraciones sobre la diversidad biológica y la degradación de la tierra en la ejecución de actividades de adaptación al cambio climático (contenidas en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/5) en colaboración con los miembros del Grupo especial de expertos técnicos sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático, basándose sobre más monografías relativas a las áreas temáticas del Convenio, e incluyendo información adicional derivada de la labor de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con miras a llevar a cabo una evaluación a fondo;

5. Recomendar que la Conferencia de las Partes: a) acoja con beneplácito el asesoramiento u orientación, incluidos los instrumentos y enfoques contenidos en la presente nota, como un paso inicial para el diseño, la ejecución y la supervisión de las actividades sobre el cambio climático vinculadas con la diversidad biológica, la degradación de la tierra y la desertificación, abordando al mismo tiempo los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación;

b) invite a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, a través del Grupo de enlace conjunto, a colaborar aun más con el Convenio sobre la Diversidad Biológica para promover la sinergia en el nivel nacional e internacional y en el nivel de sus respectivas secretarías [...];

c) pida a las Partes, otros Gobiernos, organizaciones pertinentes e instituciones de investigación que aborden las lagunas de investigación mencionadas en el informe del Grupo especial de expertos técnicos sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático a fin de facilitar aun más la integración de la diversidad biológica en el diseño, la ejecución y la supervisión de actividades dirigidas a la adaptación al cambio climático [...].”

4. LA REDACCIÓN DE ACUERDOS POR DESIGUALES

En este ámbito de las convenciones y de los escenarios internacionales, ciertamente si bien los países poseen un voto, las realidades marcan otros parámetros.

De hecho, los sistemas internacionales de acuerdos, convenciones y procesos están dotados de enormes dificultades para su seguimiento, no sólo por las cancillerías, sino por las áreas específicas.

Una de las primeras restricciones es la asistencia a los eventos preparatorios, de discusión y a talleres que cada tema merece, los cuales se realizan en diferentes y distantes partes del planeta.

Solventar los gastos para una comitiva resulta costoso. Además, en algunos países, incluyo el nuestro, el resultar destacado para una asistencia de este perfil suena más a prebenda que a un trabajo intenso y agotador que no da margen para otra cosa que no sea el propio evento³².

Pero además está el tiempo interno para hacer el seguimiento, lectura, análisis, discusión local, discusión con países afines, y luego redacción del mandato o posición nacional en la materia.

En países del perfil de Argentina, el personal altamente capacitado para estos temas es reducido, y no sólo debe ocuparse de lo internacional sino que cuando llega a su escritorio tiene el “acumulado” local de labores desatendidas objetivamente durante su periplo internacional.

Pero esto no termina aquí, dado que además de la lectura copiosa a realizar – muchas veces sólo en inglés, dado que los secretariados o estructuras administrativas no alcanzan a traducir la versión original que llega algo demorada–, ésta debe ser concordada y revisando los antecedentes de un cúmulo de otros documentos que se citan. Con lo cual se corre el riesgo de que un documento aprobado por consenso en alguna reunión, luego por interpretaciones e inadvertencias por saturación, se modifique en un evento posterior a través de elementos complementarios o aclaratorios o lisa y llanamente modificatorios³³.

³² Recordamos nuestra participación en la COP de Kenya sobre desertificación. La actividad terminaba cerca de las 21 horas, el transporte del PNUMA al hotel tardaba una hora; habría que asistir a la cena, y al otro día los micros partían a las 7.30. Con una delegación de cinco personas, incluyéndonos, y el soporte del agente local de Cancillería, apenas podían cubrirse los plenarios, los grupos de discusión, algún foro paralelo o taller.

³³ A manera de ejemplo, veamos un documento del SBSTTA que hace alusión a esto: “[...] conforme al pedido formulado por las Partes en su decisión V/4, se estableció *un grupo de expertos* para que realizara una evaluación de los vínculos mutuos entre la diversidad biológica y el cambio climático y proporcionara asesoramiento. [...] El informe del Grupo, incluido en las *Series Técnicas del CBD N° 10* se completó en 2003 y fue acogido con beneplácito por la Conferencia de las Partes en su decisión VII/15. En 2003, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC también agradeció dicho informe y alentó a las Partes en la *CMNUCC* a que lo utilizaran. [...] En el párrafo 14 de la decisión VII/15, la Conferencia de las Partes pidió al *OSACTT*, como siguiente etapa de su labor relativa a la interrelación entre diversidad biológica y cambio climático, que desarrolle, para la conside-

La práctica permite observar la escasez de tiempo material para, además de sus funciones nacionales, acudir a los eventos internacionales, y también redactar documentos técnicos que no deben omitir el cúmulo de documentos previos que se han ido generando (a manera de una formulación matemática tendiente al infinito), y cada parte deberá redactar su propuesta o sugerencias ajustándola a parámetros, que usualmente están imbuidos de una visión que no es la que exactamente calza con las humildes y acuciantes realidades de estas partes del mundo (Sudamérica y el Caribe, África, partes de Asia, etcétera), con lo cual para lograr adivinar lo que los Comités aprueban, nada mejor que convocar a experimentados evaluadores o hacedores de proyectos y marcos lógicos, que son parte de ese mundillo de la consultoría internacional nómada y bien paga.

Ziegler³⁴ tipifica muy bien esta situación cuando relata la complejidad en el seguimiento de temas y documentos de nivel internacional.

Reconociendo por un lado la complejidad en la redacción de los tratados que por los sistemas de negociación, que producen agregaciones, y quitas por las concesiones para su aprobación, requiere de expertos para su interpretación, alineada al conjunto de los documentos atados a los mismos, pero también la actividad previa e informal de negociación constante de los diferentes temas, lo que hace que aquel país que no tenga una dotación en el lugar clave, es decir, las capitales donde funcionan las convenciones, costará mucho entender las cuestiones en juego, las posiciones de los actores y los intereses reales y ocultos que están detrás de tales propuestas.

ración de la Conferencia de las Partes, asesoramiento y orientación para promover la sinergia [...].

3. Conforme a este pedido, el *OSACTT*, en su recomendación *X/13*, estableció un Grupo especial de expertos técnicos (*AHTEG*) sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático para que preparara asesoramiento u orientación en las áreas temáticas del Convenio para planificar y/o aplicar actividades destinadas a abordar la adaptación al cambio climático y los vínculos mutuos entre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y la degradación de la tierra y la desertificación [...].

4. El *AHTEG* sobre diversidad biológica y adaptación al cambio climático se reunió en Helsinki [...]. El Grupo de expertos incluyó a quince expertos sobre diversidad biológica y cambio climático [...]. Antes de la reunión y para facilitar la labor del Grupo de expertos, se preparó un *proyecto de documento de antecedentes* que se distribuyó a otros expertos, puntos focales nacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y *puntos focales del OSACTT*. En su reunión, el Grupo de expertos tuvo en cuenta las opiniones y comentarios derivados del proceso de examen para redactar su proyecto de informe. El informe completo de la reunión se está distribuyendo como documento de información (*UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/5*)". Remarcados a cargo nuestro.

³⁴ Ziegler, Jean, *op. cit.*, p. 174 y sigs.

Personalmente, vivenciamos situaciones parecidas en el caso de la COP de Biodiversidad (2006) y Bosques (2006).

La situación nos causó una gran impresión. La Unión Europea en la reunión de Brasil tenía un presidente y en algunas ocasiones el resto de la comitiva hablaba. Pues bien, uno de los que exponía frecuentemente era un experto en biodiversidad.

En Nueva York, parte de ese grupo se reciclaba, y esa misma persona experta en biodiversidad estuvo toda la semana sólo para hacer una mención en un texto que vinculaba el tema de bosques a la biodiversidad. Esos privilegios de expertos para una *–sí, una sola–* intervención (al menos pública), es un lujo que por estos lares no podemos darnos, donde se suele ser generalista, y contar con los equipos públicos de soporte (tanto los propios del área, y los que hacen el seguimiento temático por cancillería) que son/somos/éramos los mismos, sin posibilidad de tener “estrellas en el banco” (valga la expresión deportiva) como puede hacer la UE o EEUU, entre otras potencias desarrolladas.

Ello causa una indiferencia objetiva que más allá de la voluntad e idoneidad de los asistentes produce una desigualdad permanente, lo que se trasunta tarde o temprano en contenidos y decisiones no deseables para los intereses de nuestros países.

CAPÍTULO VII

LA SITUACIÓN AMBIENTAL

SUMARIO: 1. En el mundo. 1.1. El fenómeno del cambio climático. 1.1.1. Concepto. 1.1.2. El IPCC. 1.1.3. Escenario actual. 1.1.3.1. La incidencia de China. 1.1.3.2. En Argentina. 1.2. El agujero de la capa de ozono. 1.2.1. Concepto y causas del mismo. 1.2.2. Concausa del cambio climático. 1.3. La degradación de tierras, sequías y desertificación. 1.3.1. Concepto. 1.3.2. Escenario. 1.4. La pérdida de humedales. 1.4.1. Concepto. 1.4.2. Escenario. 1.5. Los desastres “naturales” y tecnológicos. 1.5.1. El agua y los desastres. 1.5.2. Las guerras. 1.5.3. Referencias sobre emergencias y desastres. 1.6. La desaparición de la naturaleza. 1.6.1. La biodiversidad como equilibrio interespecies. 1.6.2. Estado de los bosques. 1.6.3. Un catálogo de malas noticias. 1.7. Los desafíos mundiales. 1.8. Crecimiento demográfico. 1.9. Pobreza estructural. 1.10. El agua potable y el agua dulce disponible. 1.10.1. Los glaciares. 1.10.2. La relevancia del Acuífero Guaraní. 1.11. El dimensionamiento a gran escala. 1.11.1. Evaluación de los sistemas del milenio. 1.11.2. Los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio-Argentina). 1.11.2.1. Los ODM en Argentina. 1.12. La situación ambiental reflejada en los balances nacionales. 1.12.1. Avance internacional sobre cuentas ambientales. 1.12.2. El caso de México.

1. EN EL MUNDO

Los efectos de la predicción del Mensaje a los Pueblos del Mundo de 1972 tienen evidencias empíricas, atento a que el curso de la actividad humana, lejos de actuar con sensatez, ha decidido desafiar la capacidad de GAIA para recomponer por sí los niveles de contaminación en forma no traumática.

De allí que trataremos ver algunos temas de alto impacto planetario en la salud de los ecosistemas, afectaciones concretas al tipo de vida del hombre para estos tiempos, en cuanto agravamiento para el conjunto: para los desamparados, situaciones que comprometen definitivamente su existencia; para los sectores medios, incomodidades y problemas crecientes; para los sectores más poderosos, por primera vez en sus horizontes ven causas que pueden alterar su nivel y confort permanente (ese que por acumulación de capital tienen para sí y para sus generaciones futuras).

1.1. El fenómeno del cambio climático

1.1.1. Concepto

Tal vez éste como ninguno es prioridad de agenda aun en los países desarrollados, especialmente en el continente europeo, y comienza a ser una preocupación para uno de sus causantes principales: los EEUU.

El giro conceptual, mas no práctico, de EEUU

En su discurso al Congreso, el Presidente¹ de EEUU George W. Bush realizó tal vez por primera vez en el contexto institucional parlamentario sus preocupaciones sobre el cambio climático, aludiendo a los sistemas energéticos alternativos. No obstante, se escucharon críticas sobre la relatividad de tal mensaje, al basarse sólo en cifras pero sin las implementaciones del caso, lo cual diluye la cuestión en el tiempo.

Dicho brevemente y como concepto de autosuficiencia, consiste en:

a) el efecto invernadero es un proceso natural por el cual los gases que están presentes en la atmósfera “atrapan” la radiación que la Tierra, a su vez, reemite al espacio. Esta emisión de la Tierra es producto del calentamiento de su superficie por la radiación solar. Así, el efecto invernadero hace que la temperatura media de la tierra sea de alrededor de 33° C, mayor que si este proceso no ocurriera.

Aunque la superficie terrestre, los océanos y los hielos son calentados directamente por el sol, no absorben toda la energía. Parte de ella es devuelta hacia la atmósfera como otro tipo de energía que, una vez en ella, es retenida momentáneamente por el vapor de agua, el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y otros gases, como los clorofluorocarbonos, los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos, el óxido nitroso y el hexafluoruro de azufre, entre los más importantes. Los gases que tienen esta propiedad se denominan gases de efecto invernadero (GEI/GHG's).

Como resultado, el planeta se mantiene lo suficientemente templado como para hacer posible la vida. El efecto invernadero impide que los días sean demasiado calurosos o las noches demasiado frías. Si este fenómeno no existiera, las fluctuaciones serían intolerables. A pesar de ello, una pequeña variación en este delicado balance de absorción y emisión de energías puede causar graves estragos.

Los productos de muchas actividades humanas contribuyen sustancialmente al incremento del efecto invernadero: la quema de combustibles fósiles, la agricultura, la ganadería, la deforestación, algunos procesos industriales y los depósitos de residuos urbanos provocan el aumento de las concentraciones de estos gases de efecto invernadero en la atmósfera.

¹ Discurso de enero del 2007.

Este incremento de las concentraciones de los GEI hace que la capacidad de la atmósfera de retener parte de la energía reflejada por la Tierra aumente, lo cual produce finalmente el calentamiento global.

b) Es que el cambio climático global se caracteriza, precisamente, por un conjunto de condiciones entre las que se cuentan:

- la elevada complejidad de los problemas bajo análisis;
- la existencia de incertidumbre con respecto a la evolución del problema y sus impactos;
- los daños potenciales irreversibles y los costos recientes de mitigación y reparación;
- la inercia entre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático;
- la amplia variación regional en la naturaleza y la intensidad de los efectos adversos, que pueden ser acumulativos y crecientes.

Estas condiciones se combinan de modo tal que hacen necesarios el diseño y la implementación de políticas públicas que enfrenten los desafíos que el cambio climático propone.

1.1.2. El IPCC

Enfocaremos el fenómeno según la óptica de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)², el cual constituye un punto central de referencia de la situación de este fenómeno desde su creación en 1988, con sus informes periódicos.

El IPCC no realiza investigaciones ni controla datos relativos al clima u otros parámetros pertinentes, sino que basa su evaluación principalmente en la literatura científica y técnica revisada por homólogos y publicada.

El IPCC consta de tres Grupos de Trabajo y un Equipo Especial:

- el Grupo de Trabajo I evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático;

² La función del IPCC consiste en analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo.

- el Grupo de Trabajo II evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo,

- el Grupo de Trabajo III evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático;

- el Equipo Especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero se encarga del Programa del IPCC sobre inventarios nacionales *de gases de efecto invernadero*.

La reunión reciente de dicho equipo ha determinado la producción de un informe que se producirá en dos etapas³.

1.1.3. Escenario actual⁴

La temperatura del planeta se ha incrementado en el último siglo cerca de 0,5° C, existiendo un creciente consenso científico de que al menos buena parte de este aumento es atribuible al efecto invernadero de origen antropogénico. Los incrementos de la temperatura no serán homogéneos, pudiendo ser bastante mayores en algunas regiones. Como consecuencia de ello, todo el sistema climático se vería alterado, modificándose las precipitaciones medias en muchas regiones.

Hay datos objetivos que se producen en plazos muy cortos de tiempo, es decir, no en los ritmos biológicos de GAIA, que nos tiene como actores incidentes contemporáneos: los tres años más calurosos registrados en la historia –1998, 2002 y 2003– se registraron dentro de los seis últimos años. La década de 1990 fue la más caliente de que se tenga registro.

De los gases de efecto invernadero, el CO₂ (dióxido de carbono) es el responsable del 60% del efecto invernadero inducido, el CH₄ (metano), del 20% y otros como N₂O (óxido nitroso), CFC (clorofluorocarbono), HFC (hidrofluorocarbono), SF₆ (hexafluoruro de azufre), del 20% restante.

Según cálculos del IPCC, las emisiones de CO₂ se duplicarán para el 2050, con lo cual:

- la temperatura media subirá entre 1° C y 3,5° C;

- el nivel del mar subirá entre 15 y 95 centímetros (la península –ex península, en realidad– de Ross en la Antártida ¡es ahora una isla!);

³ Al momento de estarse redactando este capítulo.

⁴ Síntesis de fuentes diversas.

- los glaciares de montaña desaparecerán (los patagónicos serán los más persistentes, aunque han tenido retrocesos);

- se agudizarán los fenómenos climáticos extremos y las pestes. Para recordar sólo algunos de los casos ocurridos en los últimos dos años, mencionemos el huracán Mitch, que azotó a Centroamérica, y el fenómeno de El Niño (el más intenso en ciento cincuenta años), el cual ha propiciado, por una parte, los incendios favorecidos por las sequías, que causaron estragos en Indonesia y la región amazónica, y, por otras devastadoras inundaciones en la Argentina y China;

- la “corriente en chorro” (que regula el clima del planeta) se desplazará hacia el Sur;

- variará la agricultura mundial. Las mesetas heladas de Canadá y Siberia⁵ se descongelarán, con lo cual habrá nuevas tierras de cultivo. Argentina y Estados Unidos deberán cambiar las características genéticas de la producción. China y Europa también deberán hacerlo debido al irregular patrón de lluvias. Australia seguirá con cierta estabilidad;

- habrá un desfase de las zonas climáticas, corriéndose entre 150-550 kilómetros hacia los polos.

1.1.3.1. La incidencia de China

Yves Engler y Bianca Mugenyi, citados por diversos informes, analizan el problema de la potencialidad china y los automotores. Ello nos recuerda que asistiendo a un curso de marketing, un ejemplo citaba a las compañías japonesas que realizaban publicidad en China, cuando su consumo automotriz era más que limitado. ¿Cuál es la razón de publicitar para un mercado que no compra? Sencillamente, porque en la proyección del tiempo ello sucedería en algún momento, y cuando los chinos decidieran comprar lo harían de marcas japonesas⁶.

⁵ A los fines de demostrar un impacto no pensado, la cuenca del Río Lena, de Liberia, según Joshua K. Hartshorne, se ve atacada en su base misma, el permafrost. El permafrost ha sido siempre el gran problema de los siberianos, porque para realizar cualquier tipo de excavación, desde simples pozos hasta cimientos, es necesario atravesar varios pies de hielo.

El calentamiento hace que el permafrost siga el mismo camino de la capa de hielo del Ártico, en vías de desaparición. A medida que el permafrost se derrite, la tierra cede por debajo de edificios y calles. Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dice que trescientos edificios en Yakutsk, la capital regional, han sido dañados por ese derretimiento. Más de 70% de los edificios de apartamentos construidos entre 1950 y 1990 estarán dañados para 2010. Y para 2030, esa proporción llegaría al 100%.

⁶ Recordar el poder de las marcas sobre los objetos: suele decirse “Curitas”, no “apósitos protectores”; “Cafiaspirina” en lugar de “analgésicos”; “Gillette” en lugar de “hojas de afeitar”; “Coca” en lugar de “gaseosa cola”; “Scotch” en lugar de bandas adhesivas. Auto: Toyota/Honda: ésta fue la apuesta de los japoneses.

En 1990 había sólo un millón de automóviles en las calles de China. Catorce años después, ese número aumentó a 12 millones, y sólo este año se agregarán 2,4 millones más. Eso es en sí mismo una enorme cantidad de autos, pero las cifras adquieren mayor significación al pensar adónde puede conducir esta tendencia.

Actualmente, China tiene sólo ocho vehículos cada mil residentes, mientras que Brasil tiene 122, Europa occidental un promedio de 584 y Estados Unidos, 940. “Si cada familia china tuviera dos automóviles como las familias estadounidenses, China necesitaría unos 600 millones de vehículos, más que los existentes en todo el mundo. Eso sería un gran desastre para la humanidad”, advirtió la ambientalista china Liang Congjie.

La firma GM manifestó su convicción de que, para 2025, China superará a Estados Unidos como el mayor mercado de automóviles del mundo. En Estados Unidos se venden 17 millones de vehículos por año. Beijing está de acuerdo: según sus estimaciones, para 2020 habrá 140 millones de vehículos en las calles de China.

En muchas de sus más importantes ciudades, la mitad de la contaminación del aire procede directamente de los vehículos, y siete de los centros urbanos más contaminados del mundo se encuentran ahora en ese país. Aunque los automovilistas chinos generan sólo tres por ciento de los gases de invernadero que producen sus pares estadounidenses, el verdadero problema del futuro radica en la creciente demanda China de petróleo.

Hasta mediados de los años ‘90, China se autoabastecía de petróleo, pero ya no. Actualmente, es el segundo consumidor del mundo, tras desplazar a Japón en 2003. La demanda china representó 40% del crecimiento de la demanda mundial desde 2000, y se estima que para 2020, China precisará ocho millones de barriles más por día. Con menos de 2% de las reservas de petróleo del mundo, deberá importar la mayor parte del crudo. Aún entonces, China consumirá sólo dos tercios de la cantidad de petróleo que consume Estados Unidos, aunque tiene el cuádruplo de territorio y una población cinco veces mayor.

1.1.3.2. En Argentina

En febrero de 2003, veintisiete países de la región habían entregado comunicaciones oficiales al Secretario de la Convención Marco sobre el Cambio Climático con inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (UNFCCC, 2002a). Otros países, incluyendo Brasil y Venezuela, sólo han publicado informes preliminares (CETESB, 2002; COPPE, 2002; EMBRAPA, 2002 a; 2002b; Perdomo y otros, 1995). A finales de 2002, el Secretariado incluyó en su sitio de Internet una base de datos de acceso público con estos inventarios (UNFCCC, 2002b). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la posibilidad de comparar los informes existentes es afectada

por diferencias en la metodología y presentación de datos; además, pocos informes incluyen series históricas, lo cual dificulta determinar las tendencias nacionales o regionales⁷.

En Argentina, la emisiones netas de dióxido de carbono fueron de 66,7 millones de toneladas métricas en 1990 y 84,9 millones en 1994 (UNFCCC, 2002b). En ambos años, la combustión de materiales fósiles representa aproximadamente un 89% de las emisiones totales, excluyendo el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura, sector que sirve como “sumidero” neto de carbono en Argentina. Las emisiones de metano se estimaron en 3,6 millones de toneladas métricas en 1990 y en 4,2 millones en 1994, generadas básicamente por la crianza de ganado (74,5 y 8,4%, respectivamente, para esos años).

1.2. El agujero de la capa de ozono

Cada primavera austral se abre un “agujero” en la capa de ozono sobre la Antártida⁸, tan extenso como los Estados Unidos y tan profundo como el Monte Everest. El agujero ha crecido casi todos los años desde 1979. En los últimos años, el agujero ha aparecido cada año, excepto en 1988. En 1992, cuando alcanzó su mayor tamaño, la destrucción del ozono alcanzó un 60% más que en las observaciones anteriores. El agujero cubría 60 millones de kilómetros cuadrados, comparado con 44 millones de kilómetros cuadrados. En 1992, el agujero se observó durante un período más largo, probablemente porque las partículas lanzadas por el volcán Monte Pinatubo (de los archipiélagos asiáticos) aumentaron la destrucción de esta capa. Evaluaciones de la capa en algunos puestos de observación en 1992 también demostraron la destrucción total entre los catorce y los veinte kilómetros de altura.

- El ozono sigue disminuyendo en todas las latitudes, excepto en los trópicos.
- El descenso general de los niveles de ozono es alrededor del 3% cada diez años. La disminución de ozono fue mayor en los años ‘80 que en los años ‘70.
- La disminución de los niveles de ozono en la estratosfera inferior (doce a veintitrés kilómetros sobre la Tierra) cada diez años asciende al 10%.
- En algunos lugares se ha observado un aumento de la radiación UVB, juntamente con disminuciones del ozono más del 1% de aumento de UVB por cada disminución porcentual del ozono.
- Los incidentes como las erupciones volcánicas aumentan la pérdida de ozono al intensificar los efectos de los CFC.

⁷ Geo de América Latina y el Caribe, PNUMA, 2003.

⁸ Ver Apéndice Documental Ficha N° 23.

Se calcula que si las emisiones de los CFC y halones continúan creciendo como en el pasado, la capa de ozono será reducida en un 20% en el tiempo de vida de los niños de hoy. Según se estima, sólo la mitad de esta pérdida del escudo protector provocaría en los Estados Unidos 1,5 millones más de casos fatales de cáncer de la piel y 5 millones más de cataratas, e igualmente se advierte una alta preocupación por su impacto en el continente de hielo del norte.

1.2.1. Concepto y causas del mismo

A. Los CFCs (clorofluorocarbonos) son la principal causa de la destrucción del ozono.

Esta sustancia química perjudicial poseía contraindicaciones graves como esta afectación a las capas gaseosas que cubren y protegen el planeta, como verdaderas “cáscaras de cebolla espaciales”, pero ciertamente sus usos modernos la tornaron utilitaria para el confort humano:

- líquido frigorígeno de los refrigeradores;
- gases propulsores en los aerosoles;
- solventes para limpiezas informáticas,
- cohesión al material de los vasos y recipientes desechables para los esquemas de use y tire.

B. Los halones son aun más dañinos que los CFCs; contienen átomos de bromo en vez de cloro. Se usan principalmente como extintores de incendios, y una dosis de exposición destruye más ozono que los CFC.

Las sustancias químicas de este tipo ciertamente peligrosas tienen una vida muy larga, de setenta y cuatro a ciento diez años.

C. El bromuro de metilo se utiliza como un fumigante de múltiples aplicaciones, en algunos procesos químicos y en la síntesis orgánica. A diferencia de los CFCs y los halones, el bromuro de metilo también aparece en la naturaleza, y se cree que alrededor del 50% del bromuro de metilo encontrado en la atmósfera es emitido por fuentes naturales. Pero todavía no se han calculado exactamente los efectos de las fuentes naturales y antropogénicas. El mismo se usa con asiduidad en los procesos de producción de las frutas (frutillas, manzanas, etcétera) y hortalizas.

1.2.2. Concausa del cambio climático

Los CFCs y los halones contribuyen al efecto invernadero, y pudiendo causar además el calentamiento de la Tierra. Teóricamente, una molécula de CFC11 ó 12 es más de 10.000 veces más efectiva que una molécula de bióxido de carbono, en su

aporte al calentamiento del planeta. Sin embargo, se desconoce el efecto neto sobre el calentamiento de la Tierra de la emisión a la atmósfera de las sustancias dañinas para el ozono y la destrucción ulterior de la capa de ozono. El enfriamiento por radiación provocado por la pérdida del ozono estratosférico inferior podría compensar el calentamiento causado por las sustancias químicas destructoras del ozono.

El agujero de la Antártida es un terrible ejemplo de la intromisión del hombre en la atmósfera natural.

1.3. La degradación de tierras, sequías y desertificación

1.3.1. Concepto

Las páginas oficiales sobre el tema permiten efectuar un resumen.

La desertificación de la tierra se entiende como la degradación de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas derivadas de los efectos y negativos del clima y de las actividades humanas.

Para la FAO, la desertificación se define como “La expresión general de los procesos económicos y sociales, así como de los naturales e incluidos por el hombre, que rompen el equilibrio del suelo, la vegetación, el aire y el agua, ruptura que ocasiona la disminución o destrucción del potencial biológico de la tierra, la degradación de las condiciones de vida y la expansión de los desiertos”.

Esos procesos destructivos incluyen: la erosión hídrica, la erosión eólica y la sedimentación que reduce la cantidad y diversidad de la vegetación natural y aumenta la salinización o sodificación.

Los Procesos de desertificación son siete y conducen a la conversión de tierras en desiertos: cuatro primarios (con efecto amplio y de fuerte impacto) y tres secundarios. Para evaluar el efecto de la desertificación se considera: el estado actual, velocidad y riesgo, y con base en esos criterios se establecen diferentes grados de desertificación (ligera, moderada, severa y muy severa).

1) *Degradación de la cubierta vegetal.* Deforestación derivada de la eliminación de la cubierta vegetal ocasionada por la tala, los incendios, la lluvia ácida, etcétera.
 2) *Erosión hídrica.* Efecto de las corrientes de agua que arrastran la cubierta que cubre el suelo. Se acelera cuando el ecosistema se altera por acción de las actividades humanas como la deforestación y el cambio de uso de suelo (construcción de carreteras, asentamientos humanos, explotación agrícola, pecuaria o forestal).

3) *Erosión eólica.* Remoción de la cubierta del suelo ocasionada por el viento. Tiene especial impacto en las zonas áridas y semiáridas, generado por el sobrepastoreo, la tala inmoderada y la práctica inadecuada de actividades agrícolas.

4) *Salinización*. Ocasionada por el aumento de la concentración sales solubles en el suelo, generada por el rompimiento del equilibrio hídrico/salino. Esto reduce de una manera muy importante el desarrollo vegetal.

5) *Reducción de la materia orgánica del suelo*. Se genera cuando la cubierta vegetal que provee los nutrientes orgánicos al suelo es removida.

6) *Encostramiento y compactación del suelo*. Estos procesos ocurren como consecuencia de los procesos primarios: escasez de materia orgánica, uso intensivo de maquinaria agrícola o sobrepastoreo.

7) *Acumulación de sustancias tóxicas*. El envenenamiento del suelo con frecuencia es generado por un uso excesivo de abonos y fertilizantes así como de métodos químicos de control de plagas (pesticidas y plaguicidas).

1.3.2. Escenario

Cada año los continentes pierden 24.000 millones de toneladas de capa cultivable. En los últimos dos decenios, se ha perdido en todo el mundo el equivalente de la capa que recubre la totalidad de las tierras cultivables de los Estados Unidos de América.

Las tierras secas se extienden por más de un tercio de la superficie de la Tierra. En esas tierras –donde los suelos son particularmente frágiles, donde la vegetación es escasa y el clima particularmente inclemente– se instala la desertificación. Alrededor del 70% de los 5,2 billones de hectáreas de tierras secas que se utilizan para la agricultura en todo el mundo ya está empobrecido. Por tanto, la desertificación daña hoy casi un 30% de la superficie de las tierras del planeta.

Poco más de 1.000 millones de hectáreas de África, el 73% de sus tierras secas, se hallan en proceso de desertificación moderada o grave. Otros 1.400 millones de hectáreas están afectados en Asia. Pero no se trata de un problema que importa sólo a los países en desarrollo: el continente que tiene la proporción más alta de tierras secas grave o moderadamente desertificadas –un 74%– es América del Norte. Cinco países de la Unión Europea sufren también sus efectos, y muchas de las zonas más afectadas de Asia formaban parte de la antigua Unión Soviética.

En total, más de ciento diez países tienen tierras secas que están en peligro. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) calcula que la desertificación cuesta al mundo 42.000 millones de dólares al año. Solamente África pierde cada año unos 9.000 millones de dólares.

El costo humano aun es más alto. Los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas están ahora en peligro. Más de 135 millones de hombres y mujeres –el equivalente de las poblaciones de Francia, Italia, los Países Bajos y Suiza– pueden verse obligados a emigrar. Nadie sabe cuántos han tenido ya que abando-

nar sus tierras convertidas en polvo, pero ciertamente la cifra alcanza los varios millones: la sexta parte de los habitantes del Malí y de Burkina Faso ya ha sido desarraigada de esta manera. En parte a causa de estos movimientos, crecen las barriadas pobres de las ciudades: entre 1963 y 1988 la proporción de los habitantes de Mauritania que vivían en la capital, Nuakchott, aumentó del 9% al 41%, mientras que la proporción de nómadas bajó del 73% al 7%.

A medida que los campesinos desposeídos van siguiendo las tierras cultivables que el viento se lleva, sus migraciones repercuten en zonas y países muy distantes.

Se determinó que, entre la década de 1970 y la actualidad, la superficie mundial afectada por la sequía se duplicó debido al cambio climático.

La desertificación, por ejemplo, es uno de los factores que impulsan a los inmigrantes mexicanos a cruzar la frontera y pasar a los Estados Unidos. Dos quintas partes de la población de las zonas superior y media del valle del Senegal han emigrado: hay en Francia más oriundos de la región de Bakel que en las aldeas que dejaron atrás. Sin embargo, si se les diera la posibilidad, preferirían quedarse⁹.

Es decir que, tal como indicaba Ziegler, la desertificación es una de las causas determinantes de los “refugiados ecológicos”, situaciones más devastadoras que algunas guerras, agregando a esta información que desertificación y pobreza resultan situaciones absolutamente hermanadas y causas concurrentes y retroalimentantes unas de otras.

1.4. La pérdida de humedales

1.4.1. Concepto

Por “autosuficiencia” retomamos una definición de ellos como las “[...] las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

1.4.2. Escenario

Los humedales son ecosistemas de gran importancia por los procesos hidrológicos y ecológicos que en ellos ocurren y la diversidad biológica que sustentan. Entre los procesos hidrológicos que se desarrollan en los humedales se encuentra la recarga

⁹ Fuente: *Con los pies en la Tierra*, guía simplificada de la Convención de Lucha contra la Desertificación, para saber por qué es necesaria y qué tiene de importante y diferente. Publicada por la Secretaría Provisional de la Convención de Lucha contra la Desertificación, Suiza, diciembre de 1995.

de acuíferos, que favorece la mitigación de las inundaciones y de la erosión costera, constituyendo hábitat críticos para especies seriamente amenazadas. Las actividades que se desarrollan en torno a ellos incluyen la pesca, la agricultura, la actividad forestal, el manejo de vida silvestre, el pastoreo, el transporte, la recreación y el turismo, el abastecimiento de agua dulce con fines domésticos, agrícolas o industriales. La obtención de agua dulce se evidencia como uno de los problemas ambientales más importantes de los próximos años; dado que la existencia de agua limpia está relacionada con el mantenimiento de ecosistemas sanos, la conservación y el uso sustentable de los humedales se vuelve una necesidad impostergable.

En algunas ocasiones, al ser consideradas las superficies de los humedales tierras marginales, se impuso la noción de que fueran drenadas o “recuperadas”, para su afectación a la producción, principalmente para la ampliación del área agrícola o urbana. Por ejemplo, se ha estimado que en los EEUU se perdieron más de un 50% (87 millones de hectáreas) de sus humedales originales; los porcentajes podrían ser iguales o mayores para otros países¹⁰.

Recordemos también que la antigua ciudad de México previa a la conquista española resultaba un sistema de lagunas tal como se exhibe en su Museo Antropológico.

1.5. Los desastres “naturales” y tecnológicos

Diferentes causas provocan verdaderas hecatombes ambientales, y con tal concepto incluimos la presencia del hombre, en dichos contextos.

Tan es así que en agosto del 2002 un informe de Naciones Unidas mencionado (“Vivir con Riesgo”) informa sobre las lecciones aprendidas por los expertos y las comunidades ante las amenazas planteadas por fenómenos naturales como las erupciones volcánicas, los incendios silvestres, los ciclones, los aludes y los tornados, así como los accidentes tecnológicos y el deterioro ambiental¹¹.

En el último decenio, 4.777 desastres naturales cobraron más de 880.000 vidas, afectando los hogares, la salud y el sustento de 1.880 millones de personas, y causando cerca de US\$ 685 mil millones en pérdidas económicas alrededor del globo.

A manera de ejemplo, en 1991, más de 139.000 personas en Bangladesh perecieron cuando un ciclón tropical coincidió con un tsunami.

¹⁰ Fuente: www.ambiente.gov.ar.

¹¹ Fuente: Boletín de Prensa de la EIRD, 9 de agosto del 2002. El texto completo de la publicación preliminar puede verse en el sitio web www.unisdr.org (en inglés) o www.eird.org. Para mayor información puede consultarse a la Secretaría de la EIRD (molinvaldes@un.org).

Señalaba Kofi Anan en dicha publicación: “Al nivel más espectacular, las actividades humanas están cambiando el equilibrio natural de la tierra, interfiriendo como nunca antes con la atmósfera, los océanos, las capas polares, la cubierta boscosa y los pilares naturales que convierten a nuestro mundo en un hogar habitable”. “Pero también nos estamos poniendo en peligro de maneras menos visibles”, agregó. “Nunca antes en la historia de la humanidad han vivido tantas personas en ciudades ubicadas en zonas sísmicamente activas. La destitución y las presiones demográficas han hecho que más personas que nunca vivan en planicies aluviales o en áreas predisuestas a sufrir aludes de tierra”.

“No son los terremotos los que matan a la gente, son los edificios inseguros. Las fuerzas naturales de la tierra son imponentes [...], pero también son predecibles. Demasiadas personas han muerto trágicamente en desastres llamados ‘naturales’ porque ellos, o sus líderes, no lograron percatarse de la amenaza y no tomaron medidas para impedir la tragedia”, dijo Kenzo Oshima, Subsecretario General de la ONU para Asuntos Humanitarios.

El informe examina los intrincados vínculos *entre el desarrollo económico y la inseguridad ambiental en esta era del riesgo*¹². Considera, por ejemplo, cómo la violencia aparentemente aleatoria de la naturaleza –en la forma de huracanes o terremotos– puede desbaratar economías frágiles o arrebatar a los más pobres los poquísimos recursos que tengan. Si *el riesgo ha venido para quedarse* es indudable que deben incorporarse medidas sencillas –su evaluación, los mecanismos de alerta y los planes de seguridad pública– en todos los planes futuros de desarrollo¹³.

Sin embargo, las *lecciones aprendidas*¹⁴ en una región no siempre se aplican en otra. En 1998, el huracán Mitch dañó hasta el 70% de la infraestructura de Honduras

¹² Esta correlación refuerza la noción de que el desarrollo económico desigual no sólo produce diferencias cualitativas y de dignidad y calidad de vida para los habitantes del planeta, sino que pone un nuevo elemento en circulación, que es la *inseguridad ambiental*, con lo cual la espiral de impacto sobre los vulnerables se alimenta por partida doble, sin contar las guerras, en donde hoy día mueren más civiles que soldados.

¹³ Recordamos que en un evento sobre el tema, en Japón, en enero del 2005, existía un camión que hacía visitas escolares con una mesa, sillas y elementos que simulaban una cocina comedor. Se subía al mismo y comenzaban por sistemas hidráulicos a reproducir situaciones sísmicas, crecientes. La experiencia fue estremecedora por pensar si hubiera sido real, máxime considerando que estábamos en Kobe, que había sufrido una destrucción significativa años antes. Empero, esa práctica pretendía seleccionar conductas de los menores ante situaciones de terremotos cuya experiencia, merced a esta técnica, habían vivido artificialmente, sensibilizando sus reacciones y permitiéndoles salvar sus propias vidas y las ajenas ante las primeras sensaciones de catástrofe.

¹⁴ Éste es uno de los latiguillos permanentes de cuanto taller exista en materia ambiental. No obstante, el nivel de conocimiento y utilidad de ellos a partir de este simple reconocimiento objetivo por resultados pone en duda parcialmente tener este componente como una panacea de la praxis ambiental.

y Nicaragua. Un año más tarde, el peor ciclón en cien años golpeó el Estado indio de Orissa, afectando a diez veces más personas que Match, y destruyendo dieciocho mil aldeas en una sola noche.

Las reacciones de la naturaleza no son nuevas para el hombre, pero sí su intensidad hace comprometer a más gente, atenta la mayor población mundial.

“Debemos aprender a vivir de nuevo con la naturaleza,” dijo el Sr. Briceño –Secretario del EIRD–, es decir, lo que el hombre sabía hacer desde siempre, pero la cultura y racionalidad parece que nos ha hecho olvidar lo simple y básico: coexistir con el otro, sólo que aquí la *otredad o alteridad* es el conjunto de la Naturaleza.

En la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (Río +10), en Johannesburgo, Sudáfrica, se manifestó un mayor compromiso con la reducción de desastres y un enfoque “multiamenazas” de la reducción del riesgo y la vulnerabilidad en el contexto del desarrollo sostenible¹⁵.

a) Se identifican los desastres como una amenaza significativa al desarrollo sostenible que demanda atención especial.

b) El Plan de Ejecución de la reducción de desastres y vulnerabilidades y la mejora de los sistemas de alerta temprana en los capítulos sobre África, los pequeños Estados e islas en desarrollo.

c) Una serie de iniciativas y alianzas del llamado “Tipo 2”.

La Secretaría de la EIRD, para este último inciso, está asesorando el proceso de su establecimiento en torno al núcleo “Alerta temprana y preparación para desastres”, las cuales son de interés inmediato para el Equipo de Tareas Interagenciales para la Reducción de Desastres:

- la integración de la alerta temprana y la gestión del riesgo de desastres en el temario y la práctica del desarrollo sostenible;

- una iniciativa subregional para el Fomento y la Aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) en América Central;

- una iniciativa para desarrollar la capacidad de los pequeños Estados islas en desarrollo para administrar la vulnerabilidad y crear resistencia a los desastres y otras adversidades;

- un enfoque integral de la prevención, preparación y respuesta a las emergencias ambientales, presentado por la OCHA y el PNUMA;

¹⁵ Véanse los acuerdos nombrados en www.johannesburgsummit.org. Para mayor información: molinvaldes@un.org, o visite www.eird.org o www.johannesburgsummit.org.

- el programa de Comunidades Resistentes, presentado por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientalistas Locales (ICLEI).

En 2001, hubo 39.073 muertos en desastres, casi el doble que el año 2000, pero aun así, esta cifra es inferior a la media anual del decenio que asciende a 62.000, aproximadamente. A lo largo del decenio, *las catástrofes hidrometeorológicas representaron 71% del total de vidas que cobraron los desastres, y son éstas las vías vinculadas causalmente con los efectos del cambio climático.*

Entre 1992 y 2001, los países de bajo desarrollo humano representaron un quinto del número total de desastres, pero más de la mitad de la cantidad de muertos. En esos países, y en término medio, el número de muertos en desastres es trece veces superior al de los países de alto desarrollo humano. En las Américas, las inundaciones provocaron 45 % del total de muertos en desastres; la sequía y la hambruna, 58% en Asia; los terremotos, 58 % en Europa y las marejadas, 66 % en Oceanía. Sorprendentemente, los desastres más mortíferos en África fueron los accidentes de transporte, que representaron 45 % del número de muertos del decenio.

Los desastres pueden tener un efecto devastador en el desarrollo de los países más pobres. En Honduras, por ejemplo, el huracán Mitch supuso un retroceso de veinte años en el desarrollo de la economía del país. En 1998, que fue año de El Niño, el costo de los daños provocados a la infraestructura por las tormentas en Perú, equivalieron al 5% del producto interno bruto. En 1999, las pérdidas provocadas por los terremotos en Turquía y los deslaves en Venezuela insumieron el 10% del producto interno bruto de ambos países.

El 26 de diciembre de 2004 se registró un terremoto en el Sudeste asiático, seguido de temibles tsunamis que provocaron más de 150.000 muertos, y dejaron millones de personas en increíble desamparo. El fenómeno asoló las costas de Sri Lanka, Tailandia, Indonesia, la India y otros Estados de la región, dejando cientos de miles de víctimas fatales y otros tantos miles de desaparecidos y heridos. Los daños en infraestructura son incalculables. Cinco millones de personas en las zonas del desastre afrontaron serias dificultades para conseguir alimentos y agua potable, además del peligro de las epidemias que empezaron a expandirse ocurrido el desastre.

Del 23 al 31 de agosto, el Huracán Katrina asoló el sur y el centro de los Estados Unidos. El gran ciclón tropical produjo grandes destrozos en Florida, Bahamas, Luisiana y Misisipi, incluyendo cuantiosos daños materiales y graves inundaciones. Tocó tierra de la costa de Luisiana el 29 de agosto convertido en un huracán “categoría cuatro”, y a pesar de que en el último momento se desvió ligeramente de su ruta, que atravesaba directamente la ciudad de Nueva Orleans, produjo gran devastación en la misma y en áreas aledañas. Por los daños ocasionados, se convirtió en uno de los huracanes más intensos en Estados Unidos en la historia reciente, y quizás sea el mayor desastre natural en la historia de ese país.

Muchos factores pueden contribuir al aumento del número de damnificados por desastres. “El perfil de la vulnerabilidad está cambiando. Cada vez más gente va a vivir a zonas urbanas y asentamientos pobres y superpoblados donde quedan más expuestas a desastres. Los mecanismos tradicionales de supervivencia van desapareciendo a medida que las familias se fragmentan y las comunidades se dispersan. El deterioro del ambiente acrecienta los efectos negativos de inundaciones, temporales y sequías. Si bien es cierto que las medidas de preparación en previsión de desastres ayudan a salvar vidas, la falta de medidas más amplias para disminuir el riesgo tal vez haya contribuido al aumento del número de damnificados por desastres, pero ese aumento también puede obedecer a una información más exacta”¹⁶.

El efecto devastador del cambio climático en las poblaciones costeras fue predicho por el IPCC y miles de ciudades e islas correrán grandes riesgos. En el informe mundial sobre desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se anuncia que en los próximos veinte años las estimaciones de costos por desastres climáticos oscilarán entre los seis billones y los diez billones de dólares.

1.5.1. El agua y los desastres

Actualmente, las amenazas hidrometeorológicas están teniendo un impacto mayor a causa de actividades humanas que incrementan la vulnerabilidad y cambian el equilibrio natural de los ecosistemas, interfiriendo más que nunca con el entorno natural que hace de nuestro mundo un hogar habitable. Además de esta preocupante tendencia, se ha predicho que los desastres relativos al agua aumentarán tanto en frecuencia como en intensidad debido al cambio climático, el deterioro ambiental y fenómenos como El Niño/Oscilación Sur, afectando los patrones y la severidad de las amenazas naturales.

Los desastres relativos al agua –*demasiada, o demasiado poca*– tienen efectos adversos para el bienestar de todos estos sectores en todos los países.

La reducción de desastres incluye todas las actividades emprendidas para valorar y reducir tanto las condiciones vulnerables como, en la medida de lo posible, el impacto de las amenazas –en este caso, exceso de lluvias, o precipitaciones más intensas en menores tiempos, pero igualando el promedio anual, las sequías, las inundaciones y los aludes como su consecuencia no deseada y por lluvias fuera de las normales que puedan absorber el suelo y su cobertura a manera de natural retención–

¹⁶ Fuente: www.ifrc.org; Publicaciones de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja; Informe Mundial sobre Desastres (2002).

1.5.2. Las guerras

Nos pareció por demás interesante el análisis realizado por Rafael Alejandro Acanda Abascal¹⁷, dado que de las cuestiones derivadas de las guerras poco se escucha en tanto los ganadores son siempre los mismos y, por tanto, siendo ellos los que dominan las grandes cadenas internacionales de comunicación, sólo se habla de la victoria. Los derrotados padecen no sólo su situación en el carácter de tales –ciertamente desventajosa–, sino también los daños ambientales en su entorno.

“[...] En la concepción del daño que le causan las guerras a los ecosistemas principalmente al ser humano, acaecidos por intereses capitalistas de apoderarse de los recursos naturales de diferentes países, sin importarles los daños en el área de protección ambiental de los suelos, el aire, los recursos hídricos, es una llamada a que los países desarrollados sean capaces de cumplir el ordenamiento jurídico internacional del *derecho internacional humanitario* [...]”.

Se sabe de “[...] la utilización por parte de los EEUU de sustancias radioactivas prohibidas como es el caso del *uranio* en los últimos conflictos militares ocurridos en el mundo a partir del año 1991, en la llamada Guerra del Golfo Árabe-Pérsico, en Yugoslavia entre el 1995-1998, la guerra de los Balcanes, Afganistán 2002, y por último, la desatada contra Irak desde el 20 de Marzo del 2003, con la aparición de nuevos tipos de enfermedades como el *cáncer* y otras que no eran la principal causa de muerte en el país árabe, apreciando un aumento de las cifras de portadores de la enfermedad, cifras estas que van en aumento, a medida que el conflicto se va agudizando.

El suelo agrícola de Irak ha perdido su productividad debido a la salinización del sustrato, provocada por un drenaje insuficiente y por las prácticas de irrigación por saturación. Aproximadamente el 8,1% (2004) de Irak estaba irrigado y el 13,9% (2004) de su territorio era cultivable. Los programas de control de agua que gubernamentalmente existían hubieron de destruir el hábitat de humedales en la parte Este de Irak al derivar o secar corrientes que antes irrigaban a estos humedales, en los momentos actuales todas estas áreas están más deterioradas por la influencia de los bombardeos cercanos a estos hábitat, o las corrientes que han influido para que lleguen a éstos los efectos nocivos de las municiones con componentes de uranio empobrecido [...]”.

¹⁷ “Los conflictos militares. Influencia en el medio ambiente, afectación del uranio empobrecido al medio ambiente en los últimos conflictos militares”, *Revista Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N° 12-13, 2005; OMS, *Pollution de l’Aire. Aide-Mémoire*, N° 187, octubre 2000; disponible en: <http://www.who.int/inf-fs/fr/am187.html>. OMS, *Resumen de orientaciones de Directivas de l’OMS relativas aun bruit dans l’ environnement*; disponible en: <http://www.who.int/ environmental>. OMS, *Le bruit au travail et le bruit ambient. Aide-Mémoire*, N° 258; disponible en: <http://www.who.int/inf-fs>.

Pero además están las bombas de racimo, compuestas por pequeñas bombas de fragmentación del tamaño de una lata de gaseosa. Destinadas especialmente a aniquilar al adversario, afectan al ambiente. Más del 23% de ellas no explotan al caer al suelo, pues dependen del tipo de proyectil usado y el terreno en que realizan su aterrizaje, pero si no estallan se convierten en minas terrestres.

La destrucción o alteración de los cursos de agua frecuente en las guerras por bombardeos genera altos impactos en enfermedades, deshidratación y contaminación.

La primera revelación parcial del Pentágono sobre la cantidad de uranio empobrecido utilizado en Irak fue realizada por un portavoz del Comando Central estadounidense, quién declaró “[...] que los aviones de combate del tipo ‘A-10 Warthog’ dispararon 300.000 proyectiles compuestos por *uranio empobrecido* (DU), habiendo dejado en Irak unas setenta y cinco toneladas de uranio empobrecido”.

Cuando un proyectil impacta contra un objetivo, el 70% de su revestimiento de uranio empobrecido arde y se oxida, volatilizándose en micropartículas altamente tóxicas y radiactivas, que al ser tan pequeñas, pueden ser ingeridas o inhaladas tras quedar depositadas en el suelo o al ser transportadas a kilómetros de distancia por el aire, la cadena alimenticia o las aguas, con sus consecuencias al ingresar por diferentes vías al cuerpo humano como esporas y depositarse en los pulmones o los riñones, provocando muerte celular y mutaciones genéticas causantes de cáncer en los individuos expuestos y de anomalías genéticas en sus descendientes.

Se estima que en la zona hay trescientas toneladas métricas de desechos radiactivos, que podrían haber afectado ya a 250.000 iraquíes. Tras la Guerra del Golfo, investigaciones epidemiológicas iraquíes e internacionales han permitido asociar la contaminación ambiental al empleo de este tipo de armas con la aparición de nuevas enfermedades de muy difícil diagnóstico (inmunodeficiencias graves, por ejemplo) y el aumento espectacular de malformaciones congénitas y cáncer, tanto en la población iraquí como entre varios miles de veteranos norteamericanos y británicos, y en sus hijos, cuadro clínico conocido como Síndrome de la Guerra del Golfo.

Brian Spatt, Jefe del Grupo de Trabajo sobre Uranio Empobrecido en la Royal Society –la primera institución científica británica que dio como probado que se utilizará el DU en el territorio de Irak–, dijo: “[...] La tierra alrededor de los lugares donde han impactado los proyectiles de uranio empobrecido puede estar altamente contaminada y podría ser dañina si los niños la ingieren [...]”.

1.5.3. Referencias sobre emergencias y desastres

La Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) presenta un catálogo de definiciones básicas sobre reducción del riesgo de desastres

con el fin de promover un lenguaje común en esta materia y su uso por el público en general, autoridades y profesionales. Enunciamos simplemente las voces remitiendo para su desarrollo al Apéndice¹⁸:

- alerta temprana;
- amenaza/peligro;
- amenaza biológica;
- amenaza geológica;
- amenazas hidrometeorológicas;
- amenazas naturales;
- amenazas tecnológicas;
- análisis de amenazas/peligros;
- asistencia/respuesta;
- cambio climático;
- capacidad;
- capacidad de enfrentar;
- códigos de construcción;
- concientización pública;
- degradación ambiental;
- desarrollo de capacidad;
- desarrollo sostenible;
- desastre;
- ecosistema;
- El Niño-Oscilación del Sur (ENOS);
- Estudio de Impacto Ambiental (EIA);
- evaluación del riesgo/análisis;
- gases invernadero;
- gestión de emergencias;
- gestión del riesgo de desastres;
- incendios forestales;
- información pública;
- La Niña;
- medidas de control;
- medidas estructurales y no-estructurales;
- mitigación;
- planificación territorial;

¹⁸ Ver Apéndice Documental Ficha N° 24.

- preparación;
- prevención;
- pronóstico;
- recuperación;
- reducción del riesgo de desastres;
- reforzamiento;
- resiliencia/resiliente;
- riesgo;
- riesgo aceptable;
- Sistemas de Información Geográficos (SIG);
- vulnerabilidad.

1.6. La desaparición de la naturaleza

Las acciones básicamente de origen antrópico por acumulación o por impacto directo (pacífico o bélico) producen intervenciones negativas en el entorno. Esto no es ninguna novedad, pero evidentemente suman más los factores negativos que las recuperaciones positivas. En todos los eventos ambientales locales, regionales o internacionales a los que se asiste, el diagnóstico es siempre el mismo:

- pérdida de...;
- aumento de la contaminación;
- mayores áreas desertificadas;
- elevado número de especies en extinción;
- ocupación física de los ámbitos naturales por crecimientos urbanos o productivos, etcétera, etcétera.

Repasemos, entonces, algunos puntos que se refieren a estas cuestiones.

1.6.1. La biodiversidad como equilibrio interespecies

La biodiversidad con la que cuenta nuestro planeta está constantemente amenazada por diferentes factores que destruyen, fragmentan o degradan su hábitat.

A manera de ejemplo, veamos el tema planteado en la Unión Europea, una de las zonas que ciertamente tiene un alto grado de desarrollo y un alto compromiso ambiental.

El Comisario Europeo de Medio Ambiente, Stavros Dimas¹⁹, alertó en cuanto a que la pérdida de biodiversidad es una amenaza aun más grave que el cambio climá-

¹⁹ Mayo del 2006. Información proveniente de cables periodísticos.

tico, y podría conducir a la sexta extinción a gran escala producida en nuestro planeta, dado que podría darse la convalidación de las hipótesis científicas que se refieren a la sexta extinción planetaria. La última se produjo hace 65 millones de años, y supuso la desaparición de los dinosaurios.

En Europa están amenazadas de extinción el 42% de las especies nativas de mamíferos, el 43 % de las aves, el 45 % de las mariposas, el 30 % de los anfibios y el 45 % de los reptiles, es decir, en promedio, casi la mitad de todos.

En cuanto a la flora, ochocientas plantas autóctonas europeas podrían desaparecer para siempre en los próximos años, por lo cual se ha planteado un nuevo plan de acción destinado a fomentar que los Estados miembro preserven su biodiversidad.

Otro ejemplo es el de Filipinas, considerada uno de los hábitats tropicales marinos con especies más diversas. Alberga cuatrocientas ochenta y ocho variedades de corales de un total de quinientas especies conocidas en todo el mundo. Más de un tercio de las 2.300 especies conocidas de peces en Filipinas están asociadas a arrecifes.

Según el famoso experto en arrecifes de coral Ove Hoegh-Guldberg, un calentamiento planetario descontrolado puede significar “la catástrofe para los ecosistemas tropicales marinos de todo el mundo”, y la ocurrencia anual de episodios de decoloración será “muy probable” en tres décadas. Episodios tan graves como el de 1998 podrían volverse comunes en veinte años. La década de 1990 fue la más calurosa de que se tenga registro, y 1998 fue el año más caluroso de todos.

Desde un punto de vista metodológico, los científicos consideran que existen dos categorías amplias de procesos que afectan la dinámica de las poblaciones y que brindan los mecanismos fundamentales para la extinción de especies:

A. Los procesos determinísticos (relación causa- efecto)

En este grupo se encuentran las glaciaciones, que afectan a todos los organismos que no toleran las bajas temperaturas y la intervención directa del ser humano sobre el ambiente, conducta que se refleja en contaminación de ríos, aire o suelo, en la destrucción de hábitat por causa de la deforestación o de las quemas.

B. Los procesos estocásticos²⁰, como:

- La incertidumbre demográfica (resultado de eventos imprevisibles en la supervivencia y reproducción de los individuos).
- La incertidumbre ambiental (causada por cambios impredecibles en el clima, en el suministro de alimentos, por enfermedades, en las poblaciones de competidores, depredadores y parásitos).

²⁰ Se entiende a este tipo de procesos como determinados por el azar, es decir, ponderables probabilísticamente y no a partir de la noción “causa-efecto”.

- Incertidumbre genética (cambios en las características genéticas de las especies, como por ejemplo las mutaciones).

- Catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, huracanes, etcétera).

Además, intervienen en esta amenaza:

- la cacería deportiva o la comercial sin regulaciones legales que las controlen y que reducen peligrosamente el tamaño de las poblaciones silvestres;

- el control de depredadores y plagas que alteran el balance de las poblaciones, por la relación que existe en los ecosistemas;

- la extracción de especies para mantenerlas como mascotas (iguanas, monos, boas, ardillas, etcétera), o bien plantas silvestres para ornato o para vender a coleccionistas, que contribuyen con la extinción de las especies;

- la introducción de especies de otro país que puede destruir las nativas. Estas nuevas especies compiten por hábitat, alimento y pueden introducir sustancias tóxicas para las especies propias.

Si vinculamos la predicción científica de la extinción con la biodiversidad, advertiremos que:

- la mayor parte de las plantas que suministran un 90% de la alimentación mundial fueron obtenidas de plantas silvestres de los trópicos;

- un 75% de la población mundial depende de plantas o extractos de ellas como las fuentes medicinales;

- cada especie participa en relaciones que mantienen el equilibrio ecológico. Produce alimento, recicla nutrientes, controla el crecimiento de las poblaciones de plagas, ayuda a regular las reservas de agua, mantiene el ciclo del oxígeno y el del CO₂, limpia contaminantes, etcétera;

- su aporte no es sólo estético. Si anulamos la vida de otras formas de vida distintas a la nuestra, anulamos la posibilidad de existir como especie humana en el planeta.

Todo ello con el perfecto equilibrio de la inestabilidad permanente que reina en la naturaleza, que armoniza en sus propios tiempos. Si el hombre interviene alterando estos tiempos con cierres de ecuaciones propias y equilibradas, produce severos desajustes en las cadenas de “desequilibrios-nuevos equilibrios”.

En efecto, se sostiene que la extinción de especies es un proceso natural que ocurre en un período de tiempo suficientemente amplio, que permite la producción de otras opciones que en el tiempo aumentan la biodiversidad: tal la historia de nuestro planeta.

De manera opuesta, los estudios demuestran que por causa de la acción del ser humano desaparecen muchas especies en un corto tiempo de la historia.

Ello es corroborado por el WWI, que en su informe del 2005 indica que la Tierra no está pasando de un período frío a uno caliente, como sucedió cuando empezaron a derretirse las capas de hielo hace 18.000 años. Está cambiando de una época cálida, “interglaciario”, a una aun más caliente, en la que se esperan temperaturas que son ajenas a la experiencia evolutiva de muchas especies²¹.

En suma, el ritmo de GAIA debe ser comprendido y respetado, o bien adecuar-nos a ello, y de resultar necesario, minimizar nuestro impacto, dado que las conse-cuencias son realmente nefastas para la propia especie humana.

1.6.2. Estado de los bosques

Según la FAO, la situación mundial resulta de la siguiente síntesis: “[...] El mundo posee poco menos de 4.000 millones de hectáreas de bosques, que cubren alrededor del 30% de la superficie terrestre mundial. Los bosques están distribuidos de forma desigual en el mundo: de los doscientos veintinueve países u otras zonas objeto de presentación de informes para la FRA 2005, cuarenta y tres poseen superfi-cies forestales que superan el 50% de su superficie terrestre total, mientras que sesen-ta y cuatro disponen de superficies forestales inferiores al 10% [...]. Cinco países (la Federación de Rusia, el Brasil, el Canadá, los Estados Unidos de América y China) abarcan juntos más de la mitad de la superficie forestal total.

La deforestación sigue aumentando a una tasa alarmante de alrededor de 13 mi-llones de hectáreas por año. Al mismo tiempo, las plantaciones forestales y la expan-sión natural de los bosques han reducido considerablemente la pérdida neta de superfi-cie forestal. A lo largo de los quince años transcurridos de 1990 a 2005, el mundo perdió el 3% de su superficie forestal total, lo que representa una disminución media de alrededor del 0,2% al año [...]. De 2000 a 2005, la tasa neta de pérdida disminuyó ligeramente, lo cual constituye un progreso. En el mismo período, cincuenta y siete países han informado acerca de aumentos de la superficie forestal, mientras que

Ochenta y tres notificaron disminuciones (treinta y seis de ellos disminu-ciones superiores al 1 % anual). No obstante, la pérdida forestal neta sigue siendo de 7,3 millones de hectáreas por año, lo que equivale a 20.000 hectáreas por día.

Las reservas de carbono en la biomasa forestal disminuyeron en alrededor del 5,5% a nivel mundial de 1990 a 2005. Las tendencias regionales generalmente siguen las tendencias relativas a la superficie forestal y las existencias en formación: las reservas de carbono están aumentando en Europa y América del Norte y disminuyen-do en las regiones tropicales [...]”.

²¹ *Vital Signs 2005*; <http://www.worldwatch.org/pubs/vs/2003>.

1.6.3. Un catálogo de malas noticias

Podemos hacer un ejercicio de numerosas fuentes de información, puestas a disposición para la lectura en forma tal de advertir un camino con final negativo. Veamos seguidamente un repertorio de noticias tomadas al azar, que podrían llenar cientos de páginas diarias, pero elegidas al solo efecto de la variedad, origen, y consecuencias.

- La NASA anuncia el ciclo de actividad solar más intenso de los últimos cuatrocientos años. Llevado a su máximo extremo, las tormentas que este fenómeno producen podrían causar cortes eléctricos (23-12-2006)²².

Según los análisis, el siguiente máximo de actividad solar tendrá su pico alrededor de 2010, con un número de manchas solares de ciento sesenta (con un margen de error de más/menos veinticinco). La cantidad de manchas solares (algunas de las cuales tienen un diámetro dos veces mayor que la Tierra) está relacionado con la intensidad de la actividad del astro rey, convirtiéndose el próximo ciclo de actividad del Sol en el mayor de cuantos se han registrado en la historia desde Galileo, hace cuatro siglos.

Es pronto aún para predecir qué consecuencias tendrá el fenómeno en nuestras vidas. De lo que no cabe duda es que de habrá que incrementar las medidas de seguridad en centrales eléctricas, satélites, aeropuertos, redes de telefonía y datos, ordenadores y en todos los sistemas que dependan o tengan alguna relación con la intensidad de los campos magnéticos.

- La elevación del nivel del mar será más rápida y el doble de lo previsto. Prevén devastadores ciclones que asolarán Nueva York en el año 2050 (18-12-2006).

El calentamiento climático podría desencadenar una elevación del nivel del mar más rápido de lo previsto, así como alcanzar 1,40 metros de aquí a 2100, lo que supone el doble de las estimaciones establecidas hasta el momento, según un estudio publicado esta semana. Esta previsión aumenta los riesgos de inundaciones de regiones costeras y aumenta las amenazas de violentas tormentas en ciudades como Nueva York o Londres. Según la OMM, 2006 ha sido el sexto año más cálido desde que se comenzaron a hacer los registros en 1861. Científicos de la Nasa, utilizando modelos informáticos, añaden que en 2050 el nivel del mar aumentará en la ciudad de Nueva York entre 0,3 y 1 metro, y entre 0,2 y 1,8 metros en toda la región metropolitana para 2080.

- De aquí a 2100, el aumento de la temperatura global del planeta podría ocasionar una subida de las aguas de entre 50 centímetros y 1,40 metros en menos de 100 años, es decir, el doble de lo que se había estimado que subiría (entre 9 y 88 centímetros) (de la revista *Science*).

²² Véanse www.abc.es/20061223/sociedad-ciencia/nasa-anuncia-ciclo-actividad_200612230250.html; www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/2006/12/24/158470.php.

Esta subida del agua tendrá consecuencias no sólo para las regiones costeras amenazadas por inundaciones sino también para las grandes ciudades occidentales, como Londres y Nueva York.

- La media de aumento cambia según el hemisferio terrestre. Las temperaturas en 2006 para el hemisferio norte, más industrializado, aumentaron 0,58° C, cuando la media anual de las últimas tres décadas fue de 14,6° C. Esto supone que este año ha sido el cuarto más cálido. En el hemisferio sur, la temperatura aumentó en 2006 0,26° C, cuando la media anual de los últimos treinta años ha sido de 13,4° C (séptimo año más cálido desde 1861).

- Utilizando modelos informáticos de simulación del clima y del aumento del nivel del mar, se puede señalar que alrededor del año 2050 aumentará en la ciudad de Nueva York entre 0,3 y 1 metro, y entre 0,2 y 1,8 metros en toda la región metropolitana para 2080. Con este aumento, grandes tormentas inundarán muchos de los vecindarios situados cerca de la costa, además de que el sistema metropolitano general de la ciudad quedará colapsado, asegura Vivien Gornitz, una de los investigadores del equipo del *Goddard Institute for Space Studies* (GISS) de la NASA.

El aumento del nivel del mar traerá consigo un aumento del riesgo de huracanes en la zona. Según sus estimaciones, en el peor de los casos podrían darse hasta tres huracanes, que provocarían inundaciones en muchas partes de la ciudad. Las áreas que potencialmente quedarían hundidas bajo las aguas incluyen el sur de Brooklyn, Queens, Manhattan y partes de Long Island City, entre otras.

- “Los consumidores contra todos”²³ podría denominarse el informe del *Worldwatch Institute* en su informe sobre “El estado del mundo-2004”.

Cerca de 1.700 millones de personas (más de un cuarto de la humanidad) han ingresado en la “clase consumidora” al adoptar la dieta, los sistemas de transporte y el estilo de vida que durante la mayor parte del siglo XX estuvieron restringidos a los países ricos de Europa, América del Norte y Japón.

“El aumento del consumo ayudó a satisfacer necesidades básicas y a crear empleo”, pero ese apetito se ha vuelto desmesurado, y “a medida que nos internamos en el nuevo siglo, perjudica los sistemas naturales de los que dependemos, y hace aún más difícil a los pobres del mundo satisfacer sus necesidades básicas”, dijo Christopher Flavin, presidente del *Worldwatch Institute*.

- Sólo el 12% de las personas que residen en América del Norte y Europa occidental representan 60% de este consumo, mientras un tercio de los residentes de Asia meridional y África subsahariana representan apenas el 3,2%.

²³ Recordar el Discurso del General Juan Domingo Perón de 1972. Apéndice Documental Ficha N° 25.

- Hoy en día, los más ricos del mundo usan en promedio veinticinco veces más energía que los más pobres, y Estados Unidos, con sólo 4,5% de la población mundial, libera 25 % de todas las emisiones de dióxido de carbono.

- El gasto mundial en publicidad alcanzó 446.000 millones de dólares en 2002, casi nueve veces más que en 1950. Más de la mitad de esa cantidad la gastan supermercados de Estados Unidos, donde hay más vehículos particulares en la calle que personas con licencia para conducir.

- Un ciudadano de Estados Unidos consume ciento cincuenta veces más energía que un nigeriano.

- Los países occidentales gastamos en comida para mascotas 17.000 millones de dólares frente a los 19.000 millones que se destinan a luchar contra el hambre; Occidente gasta 4.000 millones de dólares más en cruceros que en potabilizar el agua de países en vías de desarrollo.

- Haría falta un planeta tres veces mayor que la Tierra para saciar la sed consumista global si el modelo occidental se replicara.

- La tecnología permite hoy una mayor eficiencia de combustible, los automóviles y otros medios de transporte usan casi 30% de la energía mundial y consumen 95% del petróleo.

- El número de personas que pasan hambre actualmente ya es de 800 millones, pese a que la ganadería y la agricultura se industrializan. Esta industrialización se ha cimentado sobre las especies vegetales y animales más productivas, en detrimento de otras variedades, provocando la desaparición de un 75% de la diversidad genética de cultivos agrícolas que, al perder la posibilidad de hacer cruces con otras variedades, se hacen más vulnerables a las plagas, las enfermedades y a las oscilaciones climáticas.

- El mundo posee entre 7.000 y 10.000 especies vegetales comestibles, pero sólo se usan cien y únicamente cuatro –maíz, arroz, trigo y patatas– dan el 60% de la energía alimentaria del mundo²⁴.

- Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), 150.000 muertes ocurridas en 2000 se pueden atribuir al cambio climático. Dicho cambio tiene que ver también con el aumento de la malaria y la diarrea, que actualmente causan cada una la muerte de más de un millón de personas cada año.

Es decir que la falta de sentido común prolifera por todo el mundo, pero básicamente en aquellos que en beneficio propio inciden en la vida de otros, aun sin saberlo –tal vez ellos–, pero sí deberían saberlo sus gobernantes (aunque a esta altura también podríamos preguntarnos si lo saben, y en tal si caso, si les interesa un modelo

²⁴ Véase Red del Tercer Mundo –Third World Network–; redtm@item.org.uy - www.redtercermundo.org.uy.

más solidario). Las contradicciones en un mismo país saltan a la vista: George W. Bush pregona una extensión bélica, no asume políticas por efectos invernales y un ex vicepresidente del mandato precedente, Al Gore, predica a través de un filme reciente precisamente lo contrario.

1.7. Los desafíos mundiales

Según el *Worldwatch Institute* (2005) –que es una organización de investigación independiente que trabaja “[...] para una sociedad sostenible ambientalmente y socialmente justa, en la cual las necesidades de todos se satisfacen sin amenazar la salud del medio natural ni el bienestar de las generaciones futuras [...]” y practica reportes anuales–, las enfermedades infecciosas, el hambre, la falta de agua, el deterioro ambiental y la dependencia del petróleo son los principales retos a los cuales los países tienen que dar respuesta puesto que éstos son *los verdaderos “ejes del mal” que amenazan la seguridad mundial*.

- *Enfermedades infecciosas*: cada año mueren 15 millones de personas por estas enfermedades, entre las cuales el SIDA es la más grave. Estas infecciones pueden desestabilizar los Estados y debilitar sus estructuras. En algunos de los países más pobres del mundo, especialmente en África subsahariana, el SIDA está diezmando la población productiva.

- *Dependencia del petróleo*: este recurso comporta tres tipos de inseguridad: económica, política –puesto que contribuye a aumentar los conflictos violentos y las violaciones de los derechos humanos– y medio ambiental, ya que socava la estabilidad climática.

- *Falta de agua, alimentos y deterioro ambiental*: en todo el mundo, 434 millones de personas padecen escasez de agua y cerca de 2.000 millones hambre y deficiencias nutritivas crónicas. El acceso insuficiente al agua es una de las principales causas de pérdida del medio de subsistencia en las zonas rurales y exacerba los conflictos. La degradación ambiental, el cambio climático y la pérdida de diversidad en especies vegetales y animales son algunos de los factores que debilitan la seguridad alimentaria.

1.8. Crecimiento demográfico

Nuestra casa, GAIA, es finita. No obstante, veamos estos datos: “[...] doscientos veintitrés niños nacen cada minuto, ciento setenta y tres de los cuales en uno de los ciento veintidós países llamados del Tercer Mundo.

En 2025, el mundo contará con 8 mil millones de habitantes; África tendrá mil trescientos millones, es decir, el 12% de la población mundial.

[...] Consideremos por un momento el planeta en su conjunto. Si el crecimiento demográfico actual continúa, en 2015 la Tierra estará poblada por unos siete mil cien millones de seres humanos, más del 60% de los cuales vivirán en un entorno urbano. En América Latina, más del 70% de la población actual ya vive en ciudades, la mayoría en condiciones infectas: las barilladas en el Perú, las *favelas* en Brasil, poblaciones o calampas en Chile. En América Latina, un niño de cada tres menor de cinco años presenta una desnutrición grave y crónica”.

1.9. Pobreza estructural

En ocasión de asistir a un evento ambiental en Italia, una frase pronunciada por una mujer hindú impactó al auditorio; dijo, traducción mediante: “[...] en una país como India, hablar de ambiente sin hablar de pobreza e intentar resolverla parecía una cuestión utópica [...]”.

Es decir que la pobreza realimenta el circuito destructivo de los ambientes naturales por necesidad, falta de asistencia, información, cultura, medios, etcétera.

Pero este comentario no tiene sentido de condena (sería absurdo querer condenar un pastor africano que sobrepastorea un bosque para sobrevivir con animales escuálidos o un coya argentino con sus cabras y ovejas arrancando los escasos pastos andinos), pero sí como descripción aquel industrial que con cultura, asistencia posible, sin otra necesidad que un afán de lucro adicional, produce impactos a los ambientes naturales resultando una conducta ambientalmente antisociable.

1.10. El agua potable y el agua dulce disponible

A nivel mundial, la demanda de agua se triplicó. El número de grandes represas trepó de 5.000 en 1950 a más de 45.000 en la actualidad. En el último siglo, la mejora de la eficiencia de la producción hizo aumentar el consumo. Por ejemplo, los trabajadores industriales modernos producen hoy en una semana lo que a sus homólogos del siglo XVIII les llevaba cuatro años.

Los consumidores gastan unos 35.000 millones de dólares al año en agua envasada, pero 1.100 millones de personas, o una de cada cinco, carece de acceso al agua potable.

El aumento de las temperaturas causa una pérdida masiva de hielo. En la costa norte de la isla Ellesmere de Canadá, flota la plataforma de hielo Ward Hunt, con 3.000 años de antigüedad y decenas de metros de espesor. La periodista Jane George informó el año pasado que “cuando la Expedición Británica al Artico viajó allí, en 1875, y cuando Robert E. Peary exploró el área en 1907, la plataforma de hielo estaba

intacta todavía, pero para 1982, 90% había desaparecido. Estos cambios también han agotado el lago Disraeli, un espejo de agua dulce de treinta por cinco kilómetros.

En los Pirineos, la superficie glaciaria disminuyó de 1.779 hectáreas en 1894 a 290 hectáreas en 2001. La masa glaciaria de la región se redujo 52 % entre 1980 y 2001. La Agencia Ambiental Europea estimó en un reciente informe que tres cuartos de los glaciares de los Alpes Suizos desaparecerán para 2050.

En los últimos 24 años, los científicos chinos midieron una pérdida de glaciares equivalente a más de 3.000 kilómetros cuadrados.

Otro tema que ciertamente tiene relación con nuestro país es la cuestión de los glaciares y zonas polares.

1.10.1. Los glaciares

Globalmente, los glaciares están en retroceso. El Dr. Jorge Rabasas del CADIC-CONICET²⁵ indica que si bien “[...] el Glaciar Perito Moreno del Parque Nacional Glaciares, de la Provincia de Santa Cruz [...] es un caso muy particular, pues continúa avanzando activamente año tras año, bloqueando el Brazo Rico del Lago Argentino, generando un muro de hielo que luego colapsa cuando la presión de agua acumulada en el sector sur del muro excede la resistencia del hielo glaciario [...], este comportamiento anómalo se debe, probablemente, no a factores climáticos, sino a circunstancias internas, de índole glaciológica, o bien a eventos sísmicos de pequeña magnitud y de tipo recurrente, o ambas causas, cuyos efectos son suficientemente grandes como para producir el deslizamiento parcial de la masa de hielo[...]”.

Por su parte, el Glaciar Upsala, el más grande de la Argentina continental y uno de los mayores de América del Sur y del hemisferio sur, fuera de Antártida, está sufriendo una clara y dramática recesión tanto en su frente como en su espesor. La recesión de su frente ha alcanzado a 8 kilómetros, solamente en las últimas décadas [...]. La porción flotante de su lengua ha colapsado parcialmente [...], permitiendo entonces una mayor penetración de los barcos que navegan este brazo con forma de fiordo del Lago Argentino [...]”.

1.10.2. La relevancia del Acuífero Guaraní²⁶

No podemos soslayar una referencia al acuífero Guaraní, que corre bajo nuestro territorio, Brasil, Uruguay y Paraguay, por su valor potencial y estratégico relevante.

²⁵ Véase <http://www.cienciahoy.org.ar/hoy97/impacto.htm>.

²⁶ Véase www.prodiversitas.bioetica.org.

El denominado Sistema Acuífero Guaraní es uno de los reservorios de agua subterránea más grandes del mundo, encontrándose en el subsuelo de un área de alrededor de 1.190.000 kilómetros cuadrados (superficie mayor que las de España, Francia y Portugal juntas), por lo que también en un momento se lo denominó “el Acuífero Gigante del Mercosur”.

En Brasil abarca una superficie –en kilómetros cuadrados– de aproximadamente 850.000 (9,9% del territorio), en Argentina, 225.000 (7,8%), en Paraguay 70.000 (17,2%), y en Uruguay, 45.000 (25,5%). De acuerdo a lo que actualmente se conoce, salvo en la Argentina –que se encuentra a profundidades por debajo de los novecientos metros– en los demás países se lo alumbró a profundidades muy variables (entre los 50 y 1.500 metros).

En general, posee presión de surgencia, de manera que realizada una perforación, cuando se alcanza la profundidad del acuífero el agua se eleva naturalmente. El volumen total de agua almacenado es inmenso (37.000 kilómetros cúbicos, donde un kilómetro cúbico es igual a un billón de litros); en realidad, el volumen explotable, estimado actualmente como reservas reguladoras o renovables, es de cuarenta a ochenta kilómetros cúbicos por año. Estas cifras corresponden, por ejemplo, a una magnitud comparable en volúmenes a un tercio de la totalidad del escurrimiento del río Uruguay, y también representan cuatro veces la demanda anual de agua de la Argentina para todos los usos.

El país que más lo explota es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre trescientas y quinientas ciudades; Uruguay tiene ciento treinta y cinco pozos de abastecimiento público de agua, algunos de los cuales se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran unos doscientos pozos destinados principalmente al uso humano. En la Argentina hay en explotación cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada, ubicadas en el sector oriental de la Provincia de Entre Ríos, en tanto que hacia el Oeste de la misma se utiliza agua salada termal, con la consiguiente problemática del efluente. Se desconoce la existencia del acuífero en el resto de las provincias, donde se hallan en el subsuelo las unidades geológicas que lo podrían contener.

Actualmente, se participa en un proyecto vinculado al mismo²⁷.

1.11. El dimensionamiento a gran escala

Ciertamente, hay un grupo de ambientalistas y funcionarios de organismos nacionales e internacionales realmente preocupados por estos temas.

²⁷ Véase Apéndice Documental Ficha N° 26.

Parte de las múltiples iniciativas lanzadas tratan de resumir complejidades, para identificar cuestiones básicas que hay que encarar. Es lo que llamamos la mención de aquellas patologías básicas que pueden ser atendidas por “*antibióticos de amplio espectro*”, que aun con un diagnóstico de más o menos 15%-20%, igual la acción será positiva sin el detalle de excelencia de nuevas y eternas consultorías y presencia de expertos. E, igualmente, se necesitan sistemas de medición y fijación de objetivos y metas. Abordaremos dos de estas experiencias.

1.11.1. Evaluación de los sistemas del milenio²⁸

Llevó cuatro años producir un informe resumido de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, realizada por 1.300 expertos de noventa y cinco países. El estudio fue realizado por organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones científicas internacionales y agencias de desarrollo, con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como Secretaría.

La Evaluación llegó a cuatro conclusiones principales. *En primer lugar*, en los últimos años, los humanos hemos cambiado los ecosistemas más que nunca antes. Esto ha provocado una pérdida de biodiversidad en la Tierra. Entre 10 y 30% de las especies de mamíferos, aves y anfibios están actualmente amenazadas de extinción.

Desde 1945, se convirtió más tierra al uso agrícola que en los siglos XVIII y XIX juntos, y más de la mitad de todos los fertilizantes nitrógenos sintéticos fabricados a partir de 1913 se utilizaron desde 1985.

En segundo lugar, aunque los cambios a los ecosistemas pudieron hacerse en aras del crecimiento económico, las ganancias de ese crecimiento fueron contrarrestadas por el aumento de los costos debido a la degradación de servicios prestados por la naturaleza.

Sólo cuatro servicios de ecosistemas han mejorado en los últimos cincuenta años: la producción de cultivos, ganado y acuicultura, y el secuestro de carbono para la regulación del clima mundial. Por otro lado, dos servicios (la pesca y el agua dulce) están muy por debajo de un nivel que pueda sostener la demanda actual, mucho menos la futura.

En tercer lugar, la degradación de servicios de ecosistemas empeorará significativamente en la primera mitad de este siglo. Los cambios como la deforestación aumentan el número de patógenos humanos como los gérmenes de la malaria y el cólera, así como el riesgo de nuevas enfermedades. Si la malaria se hubiera eliminado hace treinta y cinco años, el producto interno bruto de África habría aumentado en 100.000 millones.

²⁸ Véase Apéndice Documental Ficha N° 27.

En cuarto lugar, la degradación de los ecosistemas puede revertirse mediante cambios en las políticas e instituciones. Pero esos cambios deben ser radicales y actualmente no están en curso.

Quizá la parte más interesante del informe sea su descripción de los “*puntos de quiebre*”, los cuales, si se alcanzan, pueden provocar cambios catastróficos e irreversibles.

Dichos puntos fueron resumidos por el periódico londinense *The Independent* del siguiente modo:

“[...] *Nuevas enfermedades*: a medida que aumenta la densidad de la población y ésta se extiende hacia lo que alguna vez fueron bosques prístinos, crecen las probabilidades de epidemias de un nuevo agente infeccioso. Los viajes internacionales aumentan la amenaza. El surgimiento del SARS y la gripe del pollo son ejemplos claros de enfermedades que pasan de animales a humanos.

Especies exóticas: la introducción de especies exóticas, ya sean animales, vegetales o microbios, puede provocar un rápido cambio en los ecosistemas. Los mejillones cebra introducidos en América del Norte provocaron la extinción de las almejas nativas, y la medusa peine (*Mnemiopsis leidyi*) causó estragos en veintiséis grandes pesquerías del Mar Negro.

Proliferación de algas: la acumulación de nutrientes artificiales en el ambiente ha alcanzado el umbral de la proliferación de algas, que puede privar de oxígeno a los peces y otras especies animales, además de producir sustancias tóxicas que vuelven peligrosa el agua de consumo.

Colapso de los arrecifes de coral: arrecifes anteriormente poblados por corales están ahora dominados por algas que han aprovechado los aumentos en los niveles de nutrientes que llegan desde fuentes terrestres. Muchos de los arrecifes de coral de Jamaica están cubiertos por algas.

Pesca industrial: la pesca excesiva ha causado un colapso en los bancos de peces. El umbral se alcanza cuando quedan pocos adultos para mantener una población viable. Esto ocurrió en las afueras de la costa oriental de Newfoundland en 1992, donde el bacalao del Atlántico desapareció.

Se estima que el 75% de las pesquerías del planeta son actualmente explotadas al límite sustentable o sobreexplotadas.

Cambio climático: en un mundo más caluroso, la cubierta vegetal de la tierra puede cambiar, agravando el calentamiento. Por ejemplo, la vegetación de la región saheliana del norte de África depende de la lluvia. Cambios pequeños en las precipitaciones fluviales pueden provocar pérdida de vegetación, corrosión de la tierra y más disminuciones de la lluvia [...]”.

1.II.2. Los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio-Argentina)²⁹

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre.*

Meta 1: erradicar la indigencia y el hambre.

Meta 2: reducir la pobreza a menos del 20%.

2. *Alcanzar la educación básica universal.*

Meta 3: asegurar que en el año 2010, todos los niños y adolescentes puedan completar los tres niveles de educación básica (diez años de educación).

Meta 4: asegurar que en el año 2015, todos los niños y adolescentes puedan completar todos los niveles de educación (tres niveles de EGB y polimodal).

3. *Promover el trabajo decente.*

Meta 5: reducir en el año 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%.

Meta 6: incrementar la cobertura de protección social a dos terceras partes de la población para el año 2015.

Meta 7: erradicar el trabajo infantil.

4. *Promover la igualdad de género.*

Meta 8: alcanzar en el 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer, una reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, y manteniendo los niveles de igualdad de género alcanzados hasta el 2.000 en el ámbito educativo.

Meta 9: aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios (en instituciones públicas y privadas).

5. *Reducir la mortalidad infantil.*

Meta 10: reducir en tres cuartas partes la mortalidad de menores de cinco años, y en un 20% la desigualdad entre provincias entre 1990 y 2015.

6. *Mejorar la salud materna.*

Meta 11: reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad materna, y en un 20% la desigualdad entre provincias entre 1990 y 2015.

7. *Combatir el VIH/SIDA, la tuberculosis y el chagas.*

Meta 12: haber detenido e iniciado la reversión de la propagación del VIH/ SIDA en el 2015.

Meta 13: reducir la incidencia de la tuberculosis un 8% anual y la tasa de mortalidad por tuberculosis un 10% anual, y haber certificado la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas en todo el país en el año 2015.

²⁹ Ver y ampliar en www.undp.org.ar.

8. *Asegurar un medio ambiente sostenible.*

Meta 14: haber logrado en el 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales (ambientales).

Meta 15: reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso al agua potable entre 1990 y el 2015.

Meta 16: reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso al saneamiento básico entre 1990 y el 2015

Meta 17: haber reducido a la mitad la proporción de la población residente en villas miserias y asentamientos irregulares.

1.11.2.1. Los ODM en Argentina

Un trabajo intergubernamental elaboró un informe al respecto. Esta práctica de coordinación administrativa, debe reconocerse, ha sido sencilla y continuada en la gestión de gobierno iniciada en el 2003, resumiendo algunos datos de los documentos preliminares elaborados al respecto que resultan de interés, sin perjuicio de volver a sus fuentes para su profundización, a cuyos efectos realizamos una suerte de resumen conceptual.

El entonces Ministerio de Salud y Ambiente, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, asumió una participación conjunta en el proceso de seguimiento interministerial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos dos organismos tenían competencia en el seguimiento del Objetivo 8: “Asegurar un medio ambiente sostenible”, que se corresponde con el Objetivo 7 de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas e implica el cumplimiento de cuatro Mmetas (14; 15; 16 y 17), que abordan la sostenibilidad desde dos aspectos: el manejo de los recursos naturales y la calidad de vida en los asentamientos humanos³⁰.

Para el caso de la Meta 14 se establece la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en la totalidad de las políticas y programas nacionales y, a la vez, la reversión del proceso de pérdida de recursos naturales. Esta meta contempla indicadores que produce esta Secretaría y otros indicadores generados por otros organismos del Estado Nacional.

Este principio de interdisciplinariedad para el abordaje del desarrollo sostenible está contemplado en los objetivos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y se demuestra en el trabajo que viene realizando desde julio de 2004, en la

³⁰ Hoy es la SAyDS, desde la Jefatura de Gabinete.

generación de un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible para el país, bajo un marco conceptual sistemático que incluye los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales. En este proyecto, para cada subsistema se calculan indicadores de desarrollo y de sostenibilidad, y además indicadores de interrelaciones entre los subsistemas.

Si bien existe complementariedad entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Sistema de indicadores de Desarrollo Sostenible para Argentina, la diferencia radica en que los primeros están definidos en término de desarrollo, y los segundos tienen en cuenta la sostenibilidad del desarrollo en el país.

Con respecto a los indicadores originalmente seleccionados para el seguimiento de la Meta 14, han sido adecuados en sus definiciones y complementados con la incorporación de la participación de las fuentes renovables en la Oferta Total de Energía Primaria (OTEP), en consulta con la Secretaría de Energía. La inclusión de este indicador es importante para el desarrollo sostenible, ya que un aumento en la utilización de recursos energéticos de fuentes renovables indica una menor vulnerabilidad a largo plazo en la matriz energética.

Se debe destacar que en el caso de los indicadores que hacen a la sostenibilidad ambiental, no se pueden evaluar las asimetrías a nivel de las regiones que considera el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y se dificulta el análisis a nivel provincial, ya que los aspectos ecológicos no siempre guardan relación con los límites provinciales. Es por ello que en los casos en que es posible analizar estas asimetrías, las mismas se realizan en función de regiones ecológicas.

La Meta 15 asume el compromiso de reducir en dos tercios la proporción de la población sin acceso a agua potable entre los años 1990 y 2015. Para la Meta 16 se propone una reducción a la mitad de la proporción de la población sin acceso al saneamiento básico en el mismo período.

En ambos casos, se han redefinido los indicadores, en acuerdo con el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). La redefinición de los indicadores obligó a una adecuación de las metas.

Finalmente, la Meta 17 se refiere a la población residente en villas miserias y asentamientos irregulares, se ha redefinido el indicador en consulta con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

1.12. La situación ambiental reflejada en los balances nacionales

Existe un marcado desfase, que creemos absolutamente intencional, en marcar las capacidades de un país sobre un conjunto acotado de elementos, pero en ninguno de estos sistemas se incluye el resultado del balance del activo-pasivo ambiental;

pueden ponerse en el activo los créditos a percibir por servicios ambientales e, igualmente, la deuda impaga devengada por tales servicios (ver Capítulo I).

En efecto, el riesgo país se mide financieramente, apuntando a la capacidad de repago de la deuda internacional tomada al mundo financiero (FMI) o bancas nacionales privadas (Club de París entre otros), pero podría medirse también el potencial-país a partir de las riquezas y proyecciones ambientales.

Si esto fuera así y se midieran las cosas de esta manera, seguramente una nueva comparación de Kenya con Holanda daría guarismos diferentes, o de Ecuador con Inglaterra o de Japón con Perú o Argentina.

De fuentes *on line* puede establecerse un razonamiento secuencial que permita en su elementalidad (técnica y ambiental) ordenar la importancia de esta temática.

“Los recursos naturales son el conjunto de elementos naturales que se encuentran en la naturaleza de forma no modificada, escasos con relación a su demanda actual o potencial, renovables por sí y no renovables”. Los mismos jugaron papeles relevantes en la historia remota o próxima (v. gr. la conquista europea sobre América o las recientes guerras múltiples del petróleo).

Así, entonces, si quisiéramos tener un *enfoque macroeconómico*, debemos admitir que las actividades económicas han estado parcialmente distantes de lo ambiental hasta no hace muchos años.

La situación actual ha variado al considerar que el ambiente cumple tres funciones trascendentales:

- es la fuente fundamental de recursos necesarios para el proceso productivo;
- ofrece servicios relacionados con el disfrute del ambiente (como la belleza natural, aire limpio, etcétera);
- actúa como depósito de desechos y residuos generados en las actividades de producción y consumo, teniendo cierta capacidad de biodegradación.

Estas funciones pueden considerarse económicas, debido a que intercambiadas en cualquier mercado alcanzarían valores positivos. El agotamiento de algunos recursos hace más compleja, su obtención o utilización y, por tanto, eleva los costos de las mismas.

Los objetivos del desarrollo sostenible son:

- que el ambiente no sea un bien de libre apropiación;
- que una valoración adecuada tendría que incorporar el valor económico total de un recurso natural, que incluya no sólo valores directos e indirectos presentes, sino también los futuros derivados de su valor de uso y de no uso.

Algunas situaciones que se presentan son las siguientes:

- El costo de producir cualquier bien o servicio es una mezcla de costo de los factores productivos. Algunos de ellos se valoran con un precio, mientras que otros (bienes y servicios medioambientales) no cuentan con tal mecanismo. Por tanto, el mercado de bienes y servicios no refleja el verdadero valor de los recursos que han sido empleados para su producción, al no contemplar el valor del ambiente³¹.

- Las economías de libre mercado desalientan la producción de bienes y servicios medioambientales, fundamentalmente porque muchos de los recursos no son de propiedad privada. Los consumidores no tienen que pagar un precio por su utilización, ni los productores lo hacen por su uso como insumos, ergo no es negocio.

- El libre acceso a los bienes y servicios medioambientales es el causante del abuso en su uso, ya que poseen un costo nulo. Por lo tanto, ningún privado tendrá incentivo para la producción de este tipo de bienes.

- Su valor es poco reconocido y difícilmente homogeneizable en la misma unidad que los bienes económicos, y difícil determinar un precio que regule su utilización.

Por ello, en el marco de la economía de mercado, el desarrollo de una política ambiental que combine instrumentos de mercado y acciones preventivas y restauradoras requiere de instrumentos contables que permitan el diseño de las actuaciones y evaluación de sus resultados en cuanto a equilibrio ambiental³².

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) –conjunto de cuentas que los gobiernos de cada país recopilan en forma periódica para registrar la actividad de sus economías, utilizando un formato estándar desarrollado por la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT)– no considera los bienes y servicios que proporciona el medio ambiente.

Actualmente se debaten distintos asuntos tendientes a modificar el SCN, debido a que la integración del medioambiente en la economía requiere la elaboración de contabilidades que reflejen no sólo el crecimiento económico, sino también el uso y deterioro de los recursos naturales.

La dificultad principal surge debido a que la mayor parte de dichos bienes y servicios no son comercializados en los mercados convencionales. Es difícil definir los productos individuales y asignarles un valor monetario. Los indicadores empleados no sirven para medir el crecimiento económico a largo plazo, ya que no tienen en cuenta la destrucción y degradación del medio natural.

³¹ ¿Acaso el costo del cereal exportado incluye el valor nutrientes naturales o agua incorporada?

³² Ver y ampliar sobre costos ambientales en www.economicas-online.com/contabil.htm.

Los sistemas de cuentas nacionales ignoran el efecto de la actividad económica en el medio ambiente y la función que éste tiene, tanto en la absorción de emisiones y desechos o como suministrador de recursos.

La contabilidad ambiental para el enfoque macroeconómico es una herramienta importante para entender el papel que juega el ambiente natural en la economía nacional. Las cuentas ambientales debieran proporcionar datos que resaltan tanto la contribución de los recursos naturales al bienestar económico como los costos impuestos por la contaminación o el agotamiento de estos. La valoración de los bienes y servicios naturales es sólo uno de los elementos en la construcción de las cuentas ambientales.

1.12.1. Avance internacional sobre cuentas ambientales

En 1993, el UNSTAT³³ publicó un bosquejo del “Manual para una Contabilidad Económica y Ambiental Integrada”, que describía una metodología preliminar llamada Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada” (SEEA).

Este sistema intenta integrar diferentes métodos propuestos para la contabilidad ambiental, comenzando con las cuentas físicas y desagregando los datos ya incluidos en el SCN, continuando hacia información más compleja, como el cálculo del agotamiento y de los costos de mantenimiento requerido para el uso sustentable de los recursos. No incluye la valoración de los servicios ambientales no comercializados.

Estos son algunos de los países que han trabajado con contabilidad ambiental durante los últimos años:

a) *Noruega*, ha compilado cuentas físicas enfocadas a los recursos energéticos y la contaminación del aire. Utiliza esos datos como insumos de un modelo de macroeconomía.

b) *Indonesia*, primer país para el cual se calculó el costo del agotamiento de los bosques y se integró estos datos en su “PIB verde”.

c) *Namibia*, está probando un método del SEEA enfocado hacia los recursos naturales claves, como por ejemplo analizar cuál es la mejor forma de asignar agua a usos que compiten por la misma.

d) *Los Países Bajos* desarrollan una “Matriz de Contabilidad Nacional incluyendo Cuentas ambientales (NAMEA)

e) El Banco Central de *Chile* desarrolla cuentas ambientales enfocadas en los sectores minero y forestal.

³³ Véase la División Estadística de las Naciones Unidas.

1.12.2. El caso de México

El INEGI, con la cooperación técnica del Banco Mundial (BM) y la Oficina de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), llevó a cabo un estudio para México referido al año de 1985 denominado *Integrated Environmental and Economic Accounting. A Case of Study for Mexico*, que tuvo como objetivo probar la metodología propuesta por el BM para la medición ambiental, estudio que fue publicado en diciembre de 1991 por el propio Banco. Dicho trabajo sentó las bases conceptuales y metodológicas para que la ONU y el BM dictaran las recomendaciones internacionales, para orientar a los países que decidieran realizar proyectos de cuantificación para el medio ambiente. Así, el INEGI actualiza y mejora los cálculos del Producto Interno Neto Ecológico (PINE) en forma anual.

Los primeros resultados para la serie 1985-1990 se dieron a conocer en noviembre de 1994, intitulados *Cuentas Nacionales de México*, lo que representó un gran avance, en virtud de que se trataba de un proyecto de investigación pionero a nivel mundial. Posteriormente, se ha venido actualizando anualmente hasta el 2002, introduciendo mejoras continuas tanto en el ámbito conceptual y metodológico, derivadas de los avances contemplados en las diferentes versiones del *Manual sobre Contabilidad Económica y Ambiental Integrada*, así como mediante la incorporación de estadísticas ambientales que se han estado desarrollando recurrentemente.

“[...] *Objetivo general*

Generar estadística derivada mediante la vinculación de información sobre los recursos naturales y el medio ambiente al Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), en el marco de las Cuentas Satélite de la ONU, proporcionando un indicador de síntesis: el Producto Interno Neto Ecológico (PINE), que permite identificar el impacto que tienen en el PIB, tanto el desgaste de los acervos de capital fijo, durante el proceso productivo, como el agotamiento y deterioro de los recursos del medio ambiente, ocasionados por las actividades económicas de producción, distribución y consumo. Es de destacar, que el denominado PIB verde, ha sido seleccionado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, como uno de los indicadores para verificar que la política económica avanza en la dirección deseada (p. 57, PND).

Periodicidad

Anual.

Cobertura temática

El proyecto comprende los siguientes temas:

- Balance de los activos económicos producidos y no producidos, así como los activos ambientales no producidos.

- Agotamiento del petróleo, agua subterránea y de los recursos forestales.
- Pérdidas de hectáreas forestales por los cambios en el uso del suelo.
- Degradación del agua, aire y suelo.
- Gastos de protección ambiental del Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal y algunos organismos descentralizados.
- Producto Interno Neto Ecológico.

Clasificadores utilizados

Codificador de Actividades Económicas del Sistema de Cuentas Nacionales, de México, versión 1993. Presenta correspondencia con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de Todas las Actividades Económicas, Revisión 3, elaborada por la Organización de las Naciones Unidas y con la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP).

Cobertura temporal

Por motivos de espacio, se incluyen seis años como período de estudio para cada publicación, contando en esta ocasión con la serie 1997-2002.

Cobertura geográfica

Nacional.

Desglose geográfico

No presenta.

Metodología de elaboración

En forma general se amplía la frontera de los activos, sin distorsionar el núcleo central del Sistema de Cuentas Nacionales, al incorporar estadísticas sobre los recursos naturales y el medio ambiente, que permiten cuantificar el daño ecológico ocasionado. Este cálculo se enlaza con el del Producto Interno Bruto a través de la depreciación y la incorporación de los costos por agotamiento y degradación, para finalmente, obtener el Producto Interno Neto Ecológico.

• *Recomendaciones internacionales:* Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial (BM).

Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada, (SEEA, por sus siglas en inglés). ONU, EUROSTAT, OCDE, FMI; con la participación de expertos de oficinas de estadísticas de diversos países, incluido México”.

CAPÍTULO VIII

LA ORGANIZACIÓN PARA LO AMBIENTAL

EN LA ARGENTINA

SUMARIO: 1. Sentido del bloque. 2. La organización nacional. 3. La organización provincial. 4. La organización municipal. 4.1. Caracterización del municipio y contextos de actuación. 4.2. Inmediatez ante el problema vs. Imposibilidad de solución. 4.3. La tendencia de descentralización relativa. 4.4. La realidad municipal. 5. Desigual distribución de competencias sustantivas. 5.1. Municipales. 5.2. Herramientas provinciales. 5.3. Herramientas nacionales. 6. La sincronía pública. 7. Organismos reguladores. 7.1. Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS). 7.1.1. El tema ambiental. 7.2. El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). 7.2.1. El tema ambiental. 7.3. La Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). 7.3.1. El tema ambiental. 7.4. Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI). 7.4.1. El tema ambiental. 7.5. Comisión Nacional de Regulación del Transporte Automotor (CNRT). 7.5.1. El tema ambiental. 7.6. Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). 7.6.1. El tema ambiental. 7.7. Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE). 7.3.1. El tema ambiental. 7.8. Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN). 7.8.1. El tema ambiental. 7.9. Organismo regulador de la seguridad de presas (ORSEP). 7.9.1. Temas ambientales. 8. Nuevamente sobre la situación estatal. 8.1. Las funciones administrativas. 8.2. Los valores de las organizaciones. 8.3. Administrar es servir. 9. Algunos aspectos a ser trabajados. 9.1. Control del gasto: ¿y el control del ingreso? 9.2. La organización. 9.3. Los procedimientos administrativos. 9.4. El proceso. 9.5. Los contratos. 9.6. El empleo. 9.7. Control. 9.7.1. Clasificaciones. 9.7.2. Caracteres y funcionamiento. 9.7.3. Importancia del control. 9.8. El poder de policía. 9.9. Gestión del presupuesto. 10. Disfunciones. 11. Reflexiones. 12. El dato de transparencia como constante.

1. SENTIDO DEL BLOQUE

Hemos incorporado estas referencias por cuanto es común para los que se mueven dentro de los ámbitos ambientales imaginar un determinismo que supone la existencia de una mano generosa y anónima que, moviendo hilos cual titiritero, pondría en marcha inmediata, exitosa y concretamente un conjunto de ideas, propuestas, sugerencias, críticas, o lo que resulte del debate, talleres, puebladas, movidas barriales,

cortes de ruta, colecta de firmas, notas a las autoridades, o miles de correos electrónicos enviados como queja o denuncia sobre las controversias y/o conflictos ambientales.

Lamentablemente, nada es tan lineal ni tan simple.

Las necesidades de una comunidad a través de los tiempos se plasman con un orden de prioridades definidas por la ideología del momento, los contextos políticos sociales y económicos, en el marco de un proceso que posee vida propia, y va definiendo el ordenamiento de tales valores para ser asumidos por la organización estatal.

De la suma de necesidades colectivas, algunas son escogidas y recortadas para su ejecución por parte del sector público, por no ser esperable o posible que sean materializadas total o parcialmente por el sector privado.

Así, centralmente: la salud, la justicia, la educación, la seguridad, etcétera, son temáticas que si bien admiten la concurrencia privada, lo hacen sobre la base del paraguas de una programación que integra las finalidades centrales y públicas a lograr, y aunque varíen los ejecutores, no se pierde por ello la potestad de control estatal.

Empero, la dinámica del tiempo, la variación de las necesidades comunitarias, las nuevas realidades que se construyen día a día en este país de vértigo, demuestran que mientras el contexto es flexible, variable y movedizo, las estructuras y herramientas de gestión estatal pensadas para la atención de las mismas subsisten con mínimas variaciones, cuando no absolutamente congeladas e impertérritas a las evoluciones. Acompañamiento paralelo e imprescindible para que tales estructuras mantengan vigente el sentido de su creación y permanencia.

Lo ambiental ha venido a quebrar de cuajo los cometidos clásicos estatales, sumándose activamente a ese repertorio mencionado de cometidos públicos y disputando espacios de todo tipo, con un fuerte impulso de la base social que dinamiza las controversias ambientales, mayoritariamente relacionadas a situaciones de contaminación, y las menos, por preservación de los activos naturales.

Si bien la Administración pública, a través de sus Ejecutivos, tiene un conjunto muy claro de deberes, la población supone que luego de la catarsis de la queja las cosas cambiarán su rumbo rápidamente. Esto, dicho con mucho respeto, es una verdadera ingenuidad y un desconocimiento de cómo funciona realmente la Administración pública, sus límites, restricciones, ineficiencias, dilaciones, dificultades, y otros condicionantes de los objetivos a lograr en el tiempo¹, salvo ciertamente en un ejem-

¹ Podemos recordar una situación real en ocasión de estar instalando en la Provincia de Buenos Aires los Foros de Seguridad y los Defensores respectivos. Una vecina exigía, no sin razón, más patrulleros cerca de su domicilio por la presencia de sujetos peligrosos. Se le explicó que temporariamente, ante la emergencia puntual, podría desplazarse algún móvil adicional, pero para seriamente atender su pedido con visos de permanencia debía licitarse la compra de unidades para toda la Provincia; luego de culminar la

plo ambiental una acción de clausura que puede ser inmediata, pero que sólo resuelve una parte del problema: las emisiones o efluentes, pero no la reconversión para mantener las fuentes de trabajo y la preservación del ambiente a futuro.

Además, nadie hace números de lo que cuestan las cosas, cuando el funcionamiento administrativo es a partir de un presupuesto aprobado en el año anterior y con una rigidez importante en cuanto al gasto, y mucho menos se asume cuánto está dispuesto a pagar cada uno de los cuestionadores para que su objetivo se logre. La idea de gratuidad en la reconversión ambiental está omnipresente. Podrá o no haber una tasa directa, pero siempre habrá que votar un presupuesto al que contribuimos todos los habitantes, del partido o de la provincia.

Con esta puntualización, queremos tratar de cerrar la enorme brecha entre la expectativa de soluciones y la posibilidad de concreción, ilustrando algunas características del triple nivel jurisdiccional que opera en el tema.

No podemos omitir que la lógica del “todo o nada”, que plantean algunas organizaciones ambientalistas, no es viable, por cuanto las cosas se mejoran a través de procesos y decisiones colectivas, que exceden en mucho al grupo promotor. Son igualmente preocupantes los planteos fundamentalistas, pese a su apoliticidad inicial de tipo partidaria, que van sumando otras expresiones radicalizadas que no se caracterizan ni por sus prácticas ni por sus convicciones democráticas. Los casos de reclamos por el tema de las pasteras y los de la cuenca Matanza-Riachuelo permiten advertir tales convergencias coexistiendo vecinos preocupados o damnificados y sus expresiones comunitarias con grupos políticos férreamente organizados –con o sin pancartas–, donde lo ambiental es una excusa más para exacerbar un conflicto.

2. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

De hecho, según la propia experiencia, inciden directa o indirectamente en los cometidos ambientales la totalidad de ministerios y la multiplicidad de entes descentralizados.

A poco que veamos el resumen de una experiencia de gestión² desde una sola de las áreas, o en el tema de Indicadores de Desarrollo Sustentable, o en el tema de Orde-

licitación, incorporar personal para el comando de las unidades – dos dotaciones por auto–, distribuir la flota conforme el mapa delictual general de la Provincia y, finalmente, redefinir las cuadrículas de recorridos permanentes y variables. Es decir, un año a partir de esa fecha, o algo menos. La Administración, para ciertas cosas, tiene tiempos insuperables. Sí puede, utilizando el dicho *de la manta corta*, acercar la satisfacción de una necesidad a donde más se le requiere, pero desguarece otra zona, especulando con que no detonen crisis simultáneas, por cuanto para ello no hay recursos suficientes en *stock*.

² Ver Capítulos IX y X.

namiento del Territorio³ (tan sólo para mencionar algunas), es palpable esta transversalidad horizontal y vertical.

Programas como los descriptos en el párrafo anterior denotan igualmente un avance cualitativo en la percepción múltiple (y el quiebre consecuente del aislamiento al que usualmente quedaba sometido el ámbito administrativo específico) sobre el fenómeno ambiental, y una proactividad concurrente, si bien no con el entramado sistemático deseable⁴ del universo administrativo.

Pero nos interesa particularmente referirnos al último período en particular, dado que ya hemos hecho referencia a su evolución institucional (ver Capítulo II).

Es así que durante el período 2003-2006, el área ambiental estuvo en tres jurisdicciones diferentes:

1) unos pocos días se mantuvo en Desarrollo Social;

2) luego fue transferida rápidamente al Ministerio de Salud, el cual pasó a denominarse posteriormente “de Salud y Ambiente”, creándose dos Subsecretarías⁵.

En dicho ámbito, éstos eran los campos de actuación:

A. Unidad Secretario

- Dirección de Infracciones Ambientales;
- Coordinación de Prensa y Difusión;
- Consejo Federal de Medio Ambiente –COFEMA–;
- Agenda Ambiental Nacional;
- Sistema de Información Ambiental Nacional –SIAN–;
- Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente del Mercosur;
- Unidad de Cambio Climático;
- Unidad de Producción Limpia y Desarrollo Sustentable;
- Unidad de Investigación y Desarrollo Ambiental;
- PROSOBO;
- Dirección de Infracciones Ambientales;
- Jefe de Gabinete.

³ Ver en la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación la propuesta de Ordenamiento Nacional del Territorio.

⁴ Ver Capítulos IX y X, sobre complejidad de los procesos ambientales.

⁵ Véase www.ambiente.gov.ar, pero dentro de la página *Home* anterior, por cuanto se ha modificado.

B. Subsecretaría de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Institucionales

Los temas a cargo eran los derivados de:

- Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad;
- Coordinación de Conservación de la Biodiversidad;
- Dirección de Bosques;
- Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación;
- Dirección de Fauna Silvestre;
- Comité MAB Argentino –Programa “El Hombre y la Biosfera” UNESCO–;
- Plan Nacional de Manejo del Fuego;
- Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable;
- Proyectos GEO (Ambiente, Salud y Juventud);
- Proyecto Bosque Nativo;
- Proyecto Contaminación Costera y Biodiversidad Marina;
- Proyecto Desertificación y Ley Ovina;
- Área Educativa y *Revista Ambiente* para chicos;
- Agenda 21 local en municipios;
- Grupo de Abogados;
- Participación en el Consejo Pesquero;
- Participación en Comité de Áreas Protegidas.(APN y Provincias);
- Representación en la CONABIA;
- CONADIBIO;
- Grupo de Recursos Acuáticos;
- Programa Ciudadanía Ambiental;
- Programa Nacional de Bosque Modelo;
- Biblioteca y Centro de Información;
- y una serie de pequeños proyectos singulares, más los indicados en resumen de gestión (ver Capítulos IX y X).

C. Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental

- Dirección Nacional de Gestión Ambiental;
- Dirección de Calidad Ambiental;
- Dirección de Ordenamiento Ambiental;
- Dirección de Prevención y Gestión de la Contaminación;
- Oficina Programa Ozono;

- Unidad Técnico Operativa de Emisiones Vehiculares;
- Unidad de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y No Peligrosos;
- Unidad de Sustancias y Productos Químicos;
- Unidad de Residuos Peligrosos;
- Unidad Salud y Ambiente;
- Proyecto Gestión de la Contaminación;
- Manuel de Buenas Prácticas;
- Programa Trabajo y Desarrollo Sustentable;
- Fondo para las Américas;
- Oficina del Agua;
- Acuífero Guaraní;
- Participación en la propuesta de Ordenamiento del Territorio;
- y una serie de proyectos singulares.

Finalmente, en un proceso de jerarquización, tal la propuesta que fuera conformada durante la campaña en los equipos político-técnicos “Kirchner Presidente” que integráramos, la Secretaría fue transferida a la Jefatura de Gabinete, aumentando el número de subsecretarías, competencias, nivel organizacional y presupuestario⁶.

A. Unidad Secretario

- Dirección de Infracciones Ambientales;
- Unidad de Sustancias y Productos Químicos;
- Unidad de Residuos Peligrosos;
- Dirección Técnico Administrativa;
- Sistema de Información Ambiental Nacional;
- Diseño, Creación y Producción de Piezas Gráficas;
- Geoinformación;
- Unidad de Asuntos Ambientales Internacionales;
- COFEMA;
- Prensa y Difusión;
- Gabinete de Asesores;
- Jefe de Gabinete.

⁶ Para más detalles, véase www.ambiente.gov.ar, dado que se han incorporado nuevos programas y actividades.

B. Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales

- Dirección Nacional de Articulación Institucional;
- Ciudades que Recuperan;
- Mercosur;
- Manual de Buenas Prácticas;
- Programa de Trabajo y Desarrollo Sustentable;
- Fondo para las Américas.

C. Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental

- Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad;
- Coordinación de Conservación de la Biodiversidad;
- Programa Nacional de Gestión de la Flora;
- Programa Nacional de Erradicación y Control de Especies Exóticas;
- Dirección de Bosques;
- Proyecto Utilización de los sistemas satelitales SACC/MMRS-Landsat 7/ ETM - TERRA/MODIS en el monitoreo y evaluación de las regiones de bosque nativo en Argentina;
- Programa Nacional de Bosques Modelo;
- Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación;
- Dirección de Fauna Silvestre;
- Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable;
- Educación Ambiental;
- Programa Agenda 21 Escolar en Municipios;
- GEO Argentina;

Biblioteca y Centro de Información;

- Unidad Formulación e Implementación de Proyectos y Programas Socio Ambientales;
- Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos;
- Proyecto Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Diversidad Biológica Marina;

- Educación;
- Programa Social de Bosques (ProSoBo);
- Plan Nacional de Manejo del Fuego;
- Comité MAB Argentino;
- Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

D. Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable

- Dirección Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable;
- Oficina Programa Ozono;
- Dirección de Ordenamiento Ambiental;
- Programa Nacional para la Promoción de la Producción y el Consumo Sustentables;
- Proyecto Nacional de Gestión de la Contaminación – Cuenca Salí;
- Dirección de Prevención y Gestión de la Contaminación;
- Proyecto Acuífero Guaraní;
- Dirección de Calidad Ambiental;
- Programa Evaluación de Impacto Ambiental;
- Programa Ordenamiento Ambiental de los Asentamientos Humanos;
- Plan Nacional de Valorización de Residuos;
- Programa Preservación del Patrimonio Ambiental;
- Proyecto Gestión de la Contaminación;
- Unidad de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y No Peligrosos;
- Área de Indicadores de Desarrollo Sostenible y Estadísticas Ambientales;
- Turismo Sustentable y Ambiente;
- Unidad Coordinadora de Salud y Ambiente;
- Unidad de Cambio Climático;
- Mecanismo para un Desarrollo Limpio;
- Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio;
- Unidad Técnico Operativa de Emisiones Vehiculares;
- Unidad de Producción Limpia y Consumo Sustentable;
- Créditos Verdes PyMES;
- Centro de Información de Producción Limpia y Consumo Sustentable;
- Consejo Asesor de Producción Limpia y Consumo Sustentable;

- Unidad de Investigación y Desarrollo Ambiental;
- Unidad de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos.

3. LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL⁷

El Consejo Federal del Ambiente sintetiza las realidades provinciales en la materia, las cuales suponen para las distintas provincias, la siguiente dependencia funcional:

Provincia de Buenos Aires

Organismo Ambiental: Subsecretaría de Política Ambiental

Dirección: Calle 12 y 53 Torre 2 Piso 14° - (1900) La Plata

Teléfono: (0221) 4295579

Fax: (0221) 4295567 conm. 4295500

Email: sspa@spa.gba.gov.ar / ceremoni@spa.gba.gov.ar

Web Oficial: <http://www.gba.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.spa.gba.gov.ar>

Catamarca

Organismo Ambiental: Secretaría de Estado del Agua y del Ambiente

Dirección: República 838 1° piso (4700) S.F. del Valle de Catamarca

Teléfono: (03833) 437585 directo Acuña 437871

Fax: (03833) 459009 (Lic. Baez) (03833)-437935 y 437828 (Lic. Báez)

Email: sucytca@seambiente.gov.ar

Web Oficial: <http://www.catamarca.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.seambiente.gov.ar>

Córdoba

Organismo Ambiental: Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado

Dirección: Av. Richieri 2187, B° Rogelio Martínez - (5000) Córdoba

Teléfono: (0351) 4343310/11/12/16/17 int. 111

Web Oficial: <http://www.cba.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.cba.gov.ar>

Corrientes

Organismo Ambiental: Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA)

Dirección: San Martín 2250 (3400) Corrientes

Teléfono/Fax: (03783) 431273/460960

⁷ Según registros propios, a fines del 2005.

E-mail: icaa@arnet.com.ar / icaa@icaa.gov.ar

Web Oficial: <http://www.corrientes.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.icaa.gov.ar>

Chaco

Organismo Ambiental: Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente

Dirección: Marcelo T. de Alvear 145 - (3500) Resistencia, Chaco

Teléfono: 03722-428579

Fax: 03722-448032

Email: mp.chaconatural@ecomchaco.com.ar

Web Oficial: <http://www.chaco.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/chaco>

Chubut

Organismo Ambiental: Ministro de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable

Dirección: Roberto Jones 572- (9301) Rawson

Teléfono: 02965-481758/484831/485389/484558

Fax: 02965-481758

E-mail: mambiente@chubut.gov.ar

Web Oficial: <http://www.chubut.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/chubut>

Entre Ríos

Organismo Ambiental: Secretaría de Medio Ambiente

Dirección: Laprida 386 - Paraná (3100) Provincia de Entre Ríos

Teléfono: 0343-4208879

Fax: 0343-4208883

Web Oficial: <http://www.entrerios.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.entrerios.gov.ar/medioamb/HOME.htm>

Formosa

Organismo Ambiental: Ministerio de la Producción

Dirección: José María Uriburu 1513 - (3600) Formosa

Teléfono: 03717-427576

Fax: 03717-422703

Email: cofema_fsa@yahoo.com.ar

Web Oficial: <http://www.formosa.com.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/formosa>

Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires

Organismo Ambiental: Ministro de Medio Ambiente

Alterno: Lic. Pablo Mesa

Dirección: Cerrito 268 Piso 12 (1084)

Teléfono: 011-4331-8852//4010-0300 Int. 13.133

Fax: 011-4010-0300

Email: mvensentini@buenosaires.gov.ar

Web Oficial: <http://www.buenosaires.gov.ar>

Jujuy

Organismo Ambiental Secretaría de Medio Ambiente y Rec. Naturales

Dirección Avda. Santibáñez 1602 (4600) San Salvador de Jujuy

Teléfono 0388-4249534 / 4249533 / 4227435/36/37

Fax: 0388-4221382

E-mail: sepima@jujuy.gov.ar

Web Oficial: <http://www.jujuy.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/jujuy>

La Pampa

Organismo Ambiental Subsecretaría de Ecología

Dirección: Av. Luro 700 Piso 1º Sta. Rosa

Teléfono: 02954-428006 / 0295-44

Email: ecopam@lapampa.gov.ar / reclnat@lapampa.gov.ar

Web Oficial: <http://www.lapampa.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.ecologialapampa.gov.ar>

La Rioja

Organismo Ambiental: Secretario de Ambiente

Dirección: Facundo Quiroga esq. Vélez Sarsfield (5300)

Teléfono: 03822-453816/3818

Fax: 03822-453006

E-mail: dimaydes@larioja.gov.ar / cmunuce@arnet.com.ar

Web Oficial: <http://www.larioja.gov.ar>

Web Nodo SIAN <http://www.larioja.gov.ar/dimaydes/sialar.asp>

Mendoza**Organismo Ambiental:** Subsecretaría de Medio Ambiente**Dirección:** Casa de Gobierno 8° Piso - (5500) Mendoza**Teléfono:** 0261-4492867**Fax:** 0261-4492852**Web Oficial:** <http://www.mendoza.gov.ar>**Web Nodo SIAN:** <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/home.htm>**Misiones****Organismo Ambiental:** Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables**Dirección:** San Lorenzo 1538 - (3300) Posadas**Teléfono:** 03752-447590/99/447010**Fax:** 03752-447597**Email:** ministro@ecologia.misiones.gov.ar / ecoprivmin@misiones.gov.ar**Web Oficial:** <http://www.misiones.gov.ar>**Web Nodo SIAN:** <http://www.misiones.gov.ar/ecologia>**Neuquén****Organismo Ambiental:** Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable**Dirección:** Leguizamón 635 (8300) Neuquén**Teléfono:** 0299-4425801/6032/7156 Int. 121**Fax:** 0299-4437537**E-mail:** dpproduccion@neuquen.gov.ar**Web Oficial:** <http://www.neuquen.gov.ar>**Web Nodo SIAN:** <http://www.neuquen.gov.ar/org/medioambiente/index.html>**Río Negro****Organismo Ambiental:** Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente**Dirección:** Colón 275 3° Nivel- (8500) Viedma**Teléfono:** 02920-420282/287**Fax:** 02920-423391**E-mail:** codema@codema.rionegro.gov.ar**Web Oficial:** <http://www.rionegro.gov.ar>**Web Nodo SIAN:** <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/rnegro>

Salta

Organismo Ambiental: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Dirección: Balcarce 388 - (4400) Salta

Teléfono: 0387-4218617

Fax: 0387-4214944

Email: privada_ambiente@gobiernosalta.gov.ar / ambiente@arnet.com.ar

Web Oficial: <http://www.salta.gov.ar>

Web Nodo SIAN <http://www.salta.gov.ar/medioambiente>

San Juan

Organismo Ambiental: Subsecretaría de Medio Ambiente

Dirección: Edificio 9 de Julio - Piso 4° - Ignacio de la Rosa (5400) San Juan

Teléfono: 0264-4226860

Fax: 0264-4228164 int.1411 (consultar)

E-mail: dpasj@yahoo.com.ar

Web Oficial: <http://www.sanjuan.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/sjuan>

San Luis

Organismo Ambiental: Ministro de Medio Ambiente

Dirección: Ayacucho 945 Casa de Gobierno ala norte 6° P. (5700) San Luis

Teléfono: 02652-431217

Fax: 02652-451350/451047/451196

Email: medioambientesanluis@yahoo.com.ar

Web Oficial: <http://www.sanluis.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/sanluis>

Santa Cruz

Organismo Ambiental: Subsecretaría de Medio Ambiente

Dirección: Avellaneda 801- (9400) Río Gallegos

Teléfono: 02966-432455

Fax: 02966-431700

E-mail: medioambiente@infovia.com.ar

Web Oficial: <http://www.sacruz.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.sacruz.gov.ar/recursos/index.htm>

Santa Fe

Organismo Ambiental: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Dirección: Patricio Cullen 6161 - (3000) Santa Fe

Teléfono: 0342-4579211/4579216

Fax: 4579215/4579216

E-mail: smaesf@ceride.gov.ar

Web Oficial: www.santafe.gov.ar

Web Nodo SIAN: <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/78>

Santiago del Estero

Organismo Ambiental: Subsecretaría de la Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras

Dirección: Independencia 475 (4200) Santiago del Estero

Teléfono: 0385-4213764/3764/8391

E-mail: mambientesgo@arnet.com.ar

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/sestero>

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Organismo Ambiental: Subsecretaría de Recursos Naturales

Dirección: San Martín 1401 (9410)

Teléfono: 02901-434674 / 42257

Fax: 02901-432103/431156

E-mail: recursosnaturales@tierradelfuego.org.ar

Web Oficial: <http://www.tierradelfuego.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/tfuego>

Tucumán

Organismo Ambiental: Dirección de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente

Dirección: 25 de Mayo 90 1ºp - Casa de Gobierno - (4000) Tucumán

Teléfono-Fax: 0381-4302838 0381-44000 Int.388

E-mail: dma@tucuman.gov.ar

Web Oficial: <http://www.tucuman.gov.ar>

Web Nodo SIAN: <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/tucuman>

4. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL⁸

Toda vez que existen más de dos mil municipios en el país, es imposible presentar sus esquemas ambientales, pero estimamos que es posible efectuar una serie de apuntes sobre ellos que permitan luego proyectar su rol e intervención en las problemática ambientales, más allá de sus limitadas acciones actuales, pese a que ellos, conforme la Constitución y la propia historia nacional, tienen un protagonismo notable en lo concerniente al desarrollo local; de allí la mayor extensión diagnóstica de este capítulo.

4.1. Caracterización del municipio y contextos de actuación

Tradicionalmente, se conoce lo municipal como el territorio delimitado artificialmente por una serie de coordenadas geográficas, que engloba lo que se conoce como el Partido “de...”. No obstante, en la práctica, un municipio posee dos referencias territoriales básicas adicionales: una hacia dentro y otra puertas afuera de su territorio, no menos significativas.

Mirando intraterritorialmente, tenemos las llamadas delegaciones municipales, que presentan perfiles propios y diferencias con sus iguales en punto a su conformación, a lo cultural, a lo económico, a lo social, etcétera.

Desde otro lugar, existe también una realidad externa, que condiciona e incide en el Municipio, y son sus propios pares vecinos, los cuales pueden no coincidir o ser afines, pero más allá de esta diferencia o convergencia, conforman una región explícita o implícita.

En muchos casos, se advierte una feliz tendencia, aún no absolutamente mayoritaria, en la celebración de acuerdos regionales con finalidades específicas⁹. Desde la perspectiva internacional, también se dan los casos de los hermanamientos de ciudades, acuerdos que, según se sabe, pasan más por misiones turísticas o acuerdos simbólicos de raíz cultural que por transferencias concretas de experiencias o resultados tangibles para el común de los ciudadanos.

4.2. Inmediatez ante el problema vs. Imposibilidad de solución

De hecho, los *ciudadanos* tienen al Municipio como el *referente institucional* más inmediato de los problemas cotidianos que padecen, resulten o no de su especificidad competencial en un sentido técnico administrativo.

⁸ Se toman diversos aportes del autor, en notas, papeles de trabajo, charlas, etcétera, lo cual hace compleja la cita, pero se advierte que son sistematizaciones de posiciones expresadas con anterioridad que mantienen vigencia.

⁹ Véase la información municipal integral en www.gob.gba.gov.ar/cdi, www.bapro.com.ar/banco/cccorred.htm, sobre corredores productivos en la Provincia de Buenos Aires.

Pueden reclamar por servicios de agua que presta la provincia o un privado, por temas de seguridad, por el alumbrado público, por accesos viales y por la prestación de la electricidad, temas todos a los que el municipio es, las más veces, ajeno.

El Intendente y Concejales, conocidos por los habitantes del partido (si no es multitudinario) son los destinatarios de los reclamos, los que una vez recibidos se canalizan hacia quienes tienen efectiva incumbencia en los temas, dado que no pueden políticamente ignorar esta problemática de sus vecinos, ni evitar el reclamo alegando “*no es de nuestra competencia*”.

Por estas razones, los municipios son quienes tienen cabal conocimiento de los problemas en cuanto a su localización, alcances, contextos, modalidades, etcétera, e inclusive son quienes pueden diagnosticar con precisión las posibles soluciones, aunque paradójicamente no tengan los recursos para poder operar soluciones parciales o totales. En otro sentido, son impensables acciones territoriales sin su concurso.

4.3. La tendencia de descentralización relativa

Descentralizar significa genérica y operativamente:

- desunir del centro;
- transferir atribuciones de entidades centrales a organismos o entidades periféricas;
- distribuir competencias.

De muchos años a esta parte, la Nación va descentralizando cometidos públicos en las provincias (salud, educación, etcétera), y éstas en parte hacen lo propio con los municipios, sólo que no siempre se acompaña con la transferencia del capital humano, el presupuesto y el reentrenamiento necesarios para una mejor eficacia y eficiencia de la nueva tarea pública asumida.

Hay un conjunto de programas vigentes¹⁰ que tienen a los municipios como parte activa, pero sin capacidad de administración cierta, toda vez que el apoyo es provincial o del gobierno nacional, siendo estos últimos los que definen y dirigen los programas.

Juega en ello un tema evidente de poder, pero la ecuación política puede sumar un mayor grado de eficacia en el terreno si el municipio y sus actores poseen un grado de participación mayor, por ejemplo:

- modulación del programa tipo conforme características locales;
- direccionalidad más ajustada;
- identificación de prioridades y urgencias;
- corresponsabilidad en la ejecución.

¹⁰ Véase Apéndice Documental Ficha N° 28.

4.4. La realidad municipal

Si bien muchos podrían alegar que “no es nuestro caso...”¹¹, el conocimiento propio o por referencias indubitables de muchos de ellos nos permiten decir que la mayoría está sumida en los siguientes problemas:

1. crisis financiera (requieren de la coparticipación provincial o de asistencia nacional para programas de infraestructura, sociales, de salud, etcétera)¹²;

2. bajo nivel de calidad de gestión medible en términos técnicos;

3. importante cantidad de agentes con bajo nivel de preparación y dificultades en su capacitación;

4. alto nivel de demandas locales (propias e impropias);

5. intermediación ante los vecinos por las descentralizaciones recibidas;

6. autonomía relativa;

7. regionalizaciones más declarativas que operativas;

8. falta de información homogénea;

9. las dificultades que supone generar políticas convergentes sin información confiable, compartible y homogénea;

10. imposibilidad de su propia estructura adaptada a solucionar urgencias, a pensar y planificar el corto, mediano y largo plazo;

11. falta de financiamientos alternativos no dependientes a la Nación o la provincia;

12. fuerte repercusión local de los temas de inseguridad y contaminación;

13. concentración de las decisiones en la persona del Intendente;

14. auditorías tardías o contemporáneas y selectivas de los Tribunales de Cuentas, lo que genera desigualdades funcionales.

De lo expresado surge que el accionar municipal está atado a un conjunto de límites objetivos:

1. déficits irresueltos;

2. niveles de baja cobranza de la tributación municipal por razones económicas y políticas (del orden del 50%);

¹¹ Hay municipios muy eficientes, que han ganado premios a la calidad, y son verdaderos ejemplos de gestión.

¹² Ver Apéndice Documental Ficha N° 29 (Rafaela, Maipú, etcétera).

3. alta incidencia presupuestaria del gasto fijo (personal de entre el 55 al 70%, bienes y servicios de funcionamiento dentro de un rango del 25 al 30%).

4. remanente para gestión integral de los cometidos públicos singulares: entre un 5 al 15%;

5. incidencia de la coparticipación provincial en los recursos del orden municipal del 50% o más;

6. fijación de un presupuesto tentativo de ingresos (nunca logrado);

7. fijación de egresos con bajo nivel de readecuación posible;

8. bajo nivel de redes de informatización para el trabajo conjunto¹³;

9. anticipos permanentes de coparticipación y financiamiento por parte de las provincias.

5. DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SUSTANTIVAS

Veremos cómo las atribuciones jurisdiccionales derivadas de la Constitución Nacional impactan en el tema.

5.1. Municipales

La capacidad competencial de respuesta de los municipios sobre temáticas ambientales podemos focalizarla en:

a) *Obras públicas* de infraestructura importantes pero mínimas e inexistentes en municipios pequeños, por falta de presupuesto.

b) *Residuos. Sólidos urbanos*: colecta, transporte y destino final –el cual puede ser, como en la mayoría de los casos basurales, a cielo abierto, o bien con algún tipo de tratamiento–¹⁴.

¹³ Hay una cantidad muy importante de municipios que carecen de computadoras, o de redes de acceso a Internet o correos electrónicos. Y si alguno muy modesto lo tiene, es operado por un agente, pero no por la estructura. La realidad de las capitales no es un espejo en que podamos proyectar el interior del país, so pena de cometer gruesos errores de proyección.

¹⁴ Véase Documento del ENGIRSU. Véase la Ley N° 13.592 de la Provincia de Buenos Aires sobre el tema de RSU. Recientemente, un partido potencialmente destinatario de un emplazamiento para centro de disposición final (Cnel. Brandsen) promueve cortes de ruta para oponerse a ello. Ver en www.eldia.com nuestra posición sobre el tema, a ser publicada en dicho diario de La Plata como “Los residuos nuestros de cada día”.

c) *Alumbrado público instalación y mantenimiento.*

d) *Salud* limitada a unidades sanitarias, siendo excepcional los casos de hospitales propios y cuando los tienen les resultan un verdadero problema operativo.

e) *Infraestructura básica* elemental por vía de contribución de mejoras y contratación directa con los vecinos (cordón cuneta, cloacas, redes, etcétera) sólo en sectores con capacidad de repago, es hoy un sistema en crisis.

f) *Defensa Civil* muy limitada en recursos capacitados y logística operativa.

g) *Contralor* con pocos inspectores, no adecuadamente capacitados.

5.2. Herramientas provinciales

a) *Ambientales* (actividades de control, prevención y promoción).

b) *Prevención y Seguridad.*

c) *Salud*: construcción y mantenimiento de hospitales, existencia de programas múltiples para diferentes destinatarios.

d) *Educación.*

e) *Justicia.*

f) *Promoción comercial*, primaria e industrial.

g) *Impuestos con incidencia productiva*, sellos, patentes, inmobiliaria, ingresos brutos.

h) *Infraestructura*: caminos, desagües pluviales, accesos, canales, redes de servicios, viviendas, etcétera.

5.3. Herramientas nacionales

a) *Políticas Sociales y laborales*: capacitación, inclusión, promoción, etcétera).

b) *Políticas económicas*: tasas de intereses, impuestos claves, tipo de cambio, capacidad regulatoria de precios de los bienes y servicios.

c) *Financiamiento internacional* posibilita cambios estructurales.

d) *Orientación del sistema científico y universitario.*

e) *Programas múltiples* de ejecución complementaria a las competencias provinciales con financiación federal.

f) *Administración de importantes masas de recursos económicos y financieros por situaciones superavitarias.*

6. LA SINCRONÍA PÚBLICA

Desde hace mucho tiempo, sostenemos que atenta la extensión territorial de los ecosistemas y sus implicancias transfronterizas en relación a los límites artificiales que impone el hombre; no existe jurisdicción única de tipo administrativa o área competencial específica que pueda resolver la complejidad, extensión y temporalidad de un problema ambiental.

Veamos algunos casos tomados al azar, y quiénes deberían integrarse para resolverlo:

- Cuenca Matanza-Riachuelo: hemos demostrado (ver Capítulo III) cómo interviene múltiples jurisdicciones en forma simultánea.

- Reconversión foresto industrial del nativo: área productiva y de los recursos naturales provincial, municipio, cámaras empresarias integradas –aserraderos y mueblerías–, trabajadores agremiados, microempresarios de la madera, Facultad que aporte al rediseño de los productos, formación de consorcios productivos o cooperativas, utilización de la dendroenergía del sistema, sectores públicos de la industria y energía, trabajo para la reconversión laboral, educación para promover la conciencia y aprovechamiento sustentable a la par de ilustrar sobre desconocimiento de las especies propias, Cancillería para la exportación, etcétera, etcétera; es decir, no menos de dieciocho sectores públicos y privados para un objetivo absolutamente puntual, que tienen que intervenir en forma secuencial, concurrente o complementaria conforme un plan que los integre y ordene, pero nunca desorganizados.

De allí que hablamos de una actitud de *sincronía pública* en alinear en la solución de los conflictos ambientales a la Nación, la provincia y el municipio como referentes administrativos traccionadores de competencias y recursos en orden a resolver las multiformes expresiones de los conflictos ambientales.

Ninguno por sí sólo podrá dar una respuesta adecuada por la simple razón del límite de su competencia como expresión de la potestad administrativa en la cual pueden actuar.

Un municipio podrá clausurar una industria, pero no podrá aportar a su reconversión ambiental.

La provincia puede establecer pautas industriales para el conjunto de los emprendimientos que se radiquen, pero necesita imperiosamente de la colaboración municipal para un control coordinado o delegado (v. gr. el caso de la Provincia de Buenos Aires con su Ley N° 11.459 sobre Radicación Industrial).

A su turno, la Nación, en el marco del proceso de reconversión industrial por una de sus variantes, la producción limpia, sin los datos provinciales y municipales sólo tiene un programa al cual accederán aquellas empresas más grandes que siguen las

novedades sectoriales por la magnitud de su estructura y la cantidad y calidad del personal que poseen que pueda abocarse a este tipo de detecciones en forma permanente. Pero sin el municipio o las provincias que están en contacto con las escalas menores del sistema (medianos, pequeños y muy pequeños), lo más probable es que queden fuera del programa por desconocimiento o dificultad de acceso los propios destinatarios de tales esfuerzos: productores, trabajadores, vecinos.

7. ORGANISMOS REGULADORES

El esquema privatizador de los años '90 importaba un ente regulador para cada actividad sectorial que se transfería en su explotación a los particulares. Veremos rápidamente un perfil de sus estructuras y su competencia ambiental.

7.1. Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS)

La creación del *ETOSS* –Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios–, previsto en el Anexo I-III de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, culmina con un convenio celebrado el 10 de febrero de 1992 por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación (Estado Nacional), la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, creándose el Ente Regulador, y el Decreto N° 999/1992 aprobó el marco regulatorio del servicio de agua potable y desagües cloacales, y se delimitaron los objetivos, funciones y facultades de la entidad.

El ETOSS es un organismo que goza de autarquía administrativa y presupuestaria, y posee capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Ejerce el poder de policía, regulación y control en materia de prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales, incluyendo el control y fiscalización de la concesionaria *Aguas Argentinas*.

La competencia territorial del ETOSS alcanza a toda el área regulada, e incluye tanto al concesionario del servicio como a otros prestadores. El área regulada está comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por diecisiete municipios de la Provincia de Buenos Aires. Fuera de ésta, el ente tiene atribuciones donde existan instalaciones operadas por el concesionario o conexiones vinculadas al sistema concesionado. Para cumplir con las finalidades que le fueron asignadas, el Capítulo III del Marco Regulatorio fija las facultades y atribuciones del ETOSS. El ente cuenta con potestades para aprobar los planes de expansión y mejoras del servicio, así como los cuadros tarifarios y sus ajustes; evaluar el desempeño empresario; intervenir en la prórroga, rescisión o rescate del contrato de concesión; resguardar el mantenimiento de las instalaciones afectadas al servicio y aplicar las sanciones al concesionario por incumplimiento de sus obligaciones. En lo que respecta a su relación directa con

los usuarios, el ente funciona como una segunda instancia de recepción de reclamos, referidos principalmente a una deficiente prestación del servicio o a excesos en la facturación.

El ETOSS está dirigido y administrado por un Directorio integrado por seis miembros, representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, a razón de dos integrantes por cada una de esas jurisdicciones.

Al momento de la concesión, los partidos del conurbano bonaerense comprendidos en el área concesionada llegaban al número de trece. Actualmente, además de los partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, San Martín, Tres de Febrero, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Quilmes y Avellaneda, se incorporaron los partidos de Hurlingham, Ituzaingó, Morón y Ezeiza.

7.1.1. El tema ambiental

Ciertamente, el control de aquel organismo versa sobre la temática de la provisión de agua, el sistema cloacal y las plantas de tratamiento, como así también los vertidos a través de los efluentes del sector industrial: es decir que regula actividades de alta impacto ambiental, tanto a favor de la calidad de vida, como negativamente en el caso de vertidos sin tratar o efluentes contaminados o sin tratar.

7.2. El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)

El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) es el encargado de regular, controlar y fiscalizar todos aquellos servicios que se prestan a los pasajeros y usuarios en los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA). Desde el edificio de la Terminal a la pista de aterrizaje, pasando por el estacionamiento y los locales comerciales, la calidad de la infraestructura aeroportuaria y las inversiones que se requieren para su ajuste a la demanda, son supervisadas y reguladas por éste.

Tanto las funciones de control operativo de las actividades aeronáuticas, los servicios de tránsito y control del tráfico aéreo y protección al vuelo —que han sido reservados a la Fuerza Aérea Argentina—, como lo concerniente a los horarios de los vuelos, expendio de pasajes aéreos, *check in*, aeronaves y todo lo que se refiere a la actividad de las aerolíneas —responsabilidad de la Subsecretaría de Transporte Aero-comercial— quedan fuera de las funciones del ORSNA

Entre las primordiales misiones y objetivos del ORSNA, se cuenta la de propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las

necesidades y la explotación de la actividad aeronáutica, y la fiscalización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar la infraestructura que satisfaga los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo.

Así también, atañe el velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo a las normas nacionales e internacionales aplicables, impulsar la adecuación de la capacidad aeroportuaria contemplando la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también regular el incremento del tráfico aéreo¹⁵.

7.2.1. El tema ambiental

De hecho, en los aeropuertos existen numerosas actividades de impacto ambiental: residuos peligrosos, residuos de tipo urbano, ruido, tránsito, manejo de combustibles, y el transporte y depósito de productos con regímenes especiales, etcétera.

Igualmente, hay cuestiones relativas a la fauna autóctona y su posible invasión de las pistas que merece consideraciones particulares (especialmente aves y especies terrestres).

Singularmente, el organismo posee dentro de la Gerencia de Ejecución y Control de la Infraestructura Aeroportuaria cometidos ambientales, siendo su responsabilidad primaria: “[...] Velar por el mantenimiento, conservación y modernización de los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), ejecutando las medidas tendientes a asegurar la construcción, ampliación y el desarrollo de los aeropuertos que fueran necesarios para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación y fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar adecuados niveles de calidad de infraestructura, servicios y *cuidado del medio ambiente* que permitan satisfacer los actuales y futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo [...]”.

7.3. La Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)

Por el Decreto N° 521/2002, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones por el período de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, motivado por razones operativas y funcionales para proceder de manera eficaz a su reorganización.

¹⁵ Amplíese en el Decreto N° 375/1997 y la Decisión Administrativa N° 702/2004.

La CNC fue creada por el Decreto N° 660/1996 a partir de la fusión de la CNT y la CNCT, y funciona como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.

Su estructura organizativa fue aprobada por el Decreto N° 1.626/1996 y sus competencias específicas están definidas en el Manual de Misiones y Funciones (Resolución CNC N° 2.065/1999). Ejerce el poder de policía del espectro radioeléctrico, de las telecomunicaciones y de los servicios postales, aplicando y controlando el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en la materia; aplica las sanciones previstas en los respectivos marcos regulatorios. Asiste a la Secretaría de Comunicaciones en la actualización y elaboración de los Planes Técnicos Fundamentales de Telecomunicaciones y en el dictado de los reglamentos generales de los servicios de su competencia, como así también previene y sanciona conductas anticompetitivas y asiste a la Secretaría de Comunicaciones en el ejercicio de la representación nacional ante los organismos y entidades internacionales.

7.3.1. El tema ambiental

La mayor relevancia en esta temática pasa por la indagación de los efectos e impactos sobre las personas por exposición a los campos de las frecuencias electromagnéticas, es decir, entre otras circunstancias, los temas de las *antenas* de telefonía celular por ejemplo.

7.4. Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI)

El OCCOVI es el encargado de ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos de los casi diez mil kilómetros de rutas nacionales concesionadas del país, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado.

Es descentralizado y depende de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, encargado de controlar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los concesionarios viales de los accesos a la ciudad de Buenos Aires, los corredores viales nacionales concesionados, y la conexión física Rosario-Victoria (Decreto N° 87/2001). A partir de diciembre de 2004, se amplían las facultades del OCCOVI para realizar obras dentro de la jurisdicción comprendida en los contratos de concesión

7.4.1. El tema ambiental

Ciertamente, lo relativo a los caminos posee diferentes aspectos ambientales a considerar: inicialmente el impacto de las obras a ejecutar, su propia ejecución con

las instalaciones de las empresas constructoras y sus plantas asfálticas o de hormigón, la generación de residuos en obra, el cierre de obradores, las cavas para tierra de abovedados, el tema forestal de banquinas y la prevención del fuego, etcétera.

7.5. Comisión Nacional de Regulación del Transporte Automotor (CNRT)

La CNRT es un ente autárquico que en el ámbito de la Secretaría de Transporte controla y fiscaliza el transporte terrestre de jurisdicción nacional. Tiene competencia en: el transporte automotor de pasajeros urbano de las líneas, en el interjurisdiccional de media y larga distancia, los trenes y subterráneos de la Región Metropolitana, los trenes de pasajeros de larga distancia, el transporte automotor y ferroviario de cargas, la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro.

La Comisión tiene como funciones el *control y fiscalización de los operadores de los servicios de transporte automotor y ferroviario* de jurisdicción nacional, así como la protección de los derechos de los usuarios, siendo su misión la de intervenir en nombre del *Estado Nacional* en todo lo que sea relativo al transporte automotor y ferroviario, otorgadas o a otorgar en el futuro a las provincias como al sector privado, entendiéndose en la regulación relativa a la seguridad del transporte automotor y ferroviario en todo el territorio de la *República Argentina*, incluyendo los servicios cuya explotación se transfiere en concesión tanto a las provincias como al sector privado.

7.5.1. El tema ambiental

En lo relativo al tema ambiental, surge lo relativo a las emisiones del transporte, atento que es un elemento significativo en los impactos sobre el cambio climático, y los sistemas de combustibles para el transporte, en orden a minimizar sus emisiones y que estas sean de la mejor calidad y pureza ambiental, pensando en energías más limpias a futuro (gas, energía solar, hidrógeno, etcétera).

7.6. Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)

Es un organismo descentralizado creado por la Ley N° 24.076, con el objeto de *regular, fiscalizar y resolver las controversias* suscitadas en relación con el servicio público de gas. Los objetivos de la regulación establecidos por el mencionado texto legal, y respecto de los cuales el ENARGAS cumple la misión de ejecutarlos y controlar su cumplimiento, son: proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural;

regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables; incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente; propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente a los que rigen internacionalmente en países con similar dotación de recursos y condiciones.

Dicta los reglamentos a los que deben ajustarse los sujetos de la ley en lo referente a seguridad, protección ambiental, procedimientos técnicos y comerciales, calidad del servicio y gas natural comprimido (GNC). Además, aprueba las tarifas que aplican los prestadores y emite autorizaciones diversas, tales como las necesarias para la realización de obras de magnitud o para ser considerado subdistribuidor y comercializador. Asimismo, fiscaliza realizando inspecciones y auditorias, a la vez que requiere a las licenciatarias la información necesaria, con el objeto de controlar la prestación del servicio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las respectivas licencias.

7.6.1. El tema ambiental

Se ha dictado la *NAG-153*, que es un conjunto de *Normas Argentinas Mínimas para la Protección Ambiental en el Transporte y Distribución de Gas Natural y Otros Gases por Cañerías*.

Ésta prescribe los requisitos mínimos de protección ambiental para la construcción, operación y mantenimiento, desafectación, abandono y retiro de instalaciones afectadas al transporte y distribución de gas natural, aplicables dentro de todo el territorio nacional y hasta los límites de la plataforma continental, sobre bases y estándares internacionales, atento que la actividad regulada produce modificaciones tanto en el medio natural como en el medio socioeconómico y cultural, incluyendo en este último el patrimonio arqueológico y paleontológico, pudiendo generar impactos significativos en ambientes sensibles.

En ese sentido, el ENARGAS considera necesario avanzar en materia de protección ambiental, incorporando paulatinamente las experiencias de otros países como así también la recogida en nuestro territorio de manera práctica, particularmente como resultado de los emprendimientos llevados a cabo a partir del año 1996, estando ya en vigencia la Resolución ENARGAS N° 186 y su “Guía de Prácticas Recomendadas para la Protección Ambiental Durante la Construcción de Conductos para gas y su Posterior Operación” (NAG-PR-001), siguiendo una línea de equidad entre los requerimientos técnicos y económicos propios de la prestación del servicio de transporte y distribución de gas, por un lado, y las demandas de la sociedad de protección ambiental por el otro.

7.7. Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE)

El ENRE es un organismo autárquico en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con plena capacidad jurídica en los ámbitos del derecho público y privado, creado como *autoridad de aplicación del nuevo marco regulatorio eléctrico* que establece la Ley N° 24.065. Tiene jurisdicción en el área de la concesión de la distribución de la ex empresa de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (ex SEGBA) y a nivel nacional, en el transporte y la generación.

Es la Ley N° 24.065, que conforma junto con la Ley N° 15.336 el “Marco Regulatorio Eléctrico”, la que se constituye en el punto de inflexión de la política del sector, reemplazando los proyectos de ordenamiento por uno de transformación.

El Estado ha concentrado su accionar en el rol de regulación de la actividad y el control de las empresas concesionadas privadas, en salvaguarda de los intereses de los usuarios.

Hasta la sanción de esta ley, el sector eléctrico argentino se encontraba estructurado en un esquema de integración vertical, lo que significaba que las empresas desarrollaban, en general, todos los segmentos de la industria eléctrica (generaban, transportaban y finalmente distribuían a los usuarios).

En la actualidad, y después de la privatización, la nueva estructura del sector remite a los tres segmentos de la actividad eléctrica en forma independiente: generación, transporte y distribución.

En el caso de la generación, se trata de una actividad de interés general, se introduce la competencia, y se prevé su desarrollo por la actividad privada con múltiples operadores que compiten entre sí.

En cuanto a los segmentos del transporte y la distribución, el Artículo 1° de la Ley N° 24.065 los caracteriza como servicios públicos que se prestan en condiciones de mercado monopólico con usuarios cautivos.

Dada esta condición, en el transporte es necesario regular los criterios de su remuneración y el control de la calidad, previéndose sanciones por sus incumplimientos. También es función de la regulación garantizar el libre acceso a terceros a la capacidad remanente de las redes, y evitar el abuso de una posición dominante.

Debe diferenciarse el transporte de energía eléctrica en alta tensión (220 kV), que se desarrolla a través de un sistema de transmisión entre regiones eléctricas, del transporte de energía eléctrica por distribución troncal, que es el que se realiza dentro de una misma región, en tensiones iguales o inferiores a 330 kV.

Con la transferencia a la Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión – TRANSENER– se inicia en 1993 el proceso de privatización en el segmento del transporte.

Dentro de este segmento, también debe mencionarse a YACYLEC y LITSA, transportistas independientes que operan las líneas en alta tensión desde Yacyretá hacia Resistencia y Salto Grande respectivamente. Y la llamada cuarta línea, del Corredor Comahue-Buenos Aires, puesta en funcionamiento a fines de 1999.

El transporte por distribución troncal puede identificarse con seis zonas regionales:

i) Noroeste Argentino (TRANSNOA); ii) Noreste Argentino (TRANSNEA); iii) Patagonia (TRANSPA); iv) Cuyo (DISTROCUYO);v) Comahue (TRANSCOMAHUE), vi) Provincia de Buenos Aires (TRANSBA).

El segmento de la distribución abarca geográficamente el área de la Ciudad de Buenos Aires y sus treinta y un partidos cercanos.

Al ENRE le corresponde controlar el cumplimiento de los contratos de concesión a través del comportamiento de las tarifas a los usuarios finales en las áreas que corresponden a EDENOR, EDESUR y EDELAP, y el control de la calidad en sus tres aspectos:

- i) calidad del producto técnico (la tensión y perturbaciones);
- ii) calidad del servicio técnico (las interrupciones del suministro eléctrico);
- iii) calidad del servicio comercial (correcta facturación y cumplimiento del Reglamento de Suministro, cuyo incumplimiento deviene en sanciones que vuelven en forma de resarcimiento económico a los usuarios afectados).

7.7.1. El tema ambiental

Con respecto al control ambiental y la seguridad pública, los Artículos 16, 17, y 56, inciso a) e inciso k) de la Ley N° 24.065 enumeran las principales obligaciones que deben observar los agentes del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), y establecen las facultades y atribuciones del ENRE. La normativa ambiental aplicada está compuesta por las normas del sector eléctrico emanadas de la Secretaría de Energía, las resoluciones dictadas por el Directorio del ENRE, las normas ambientales nacionales, provinciales y municipales vigentes y los Anexos de Control Ambiental incluidos en los contratos de concesión de la generación hidráulica, el transporte y la distribución de la energía eléctrica. El ENRE tiene la responsabilidad de interpretar y vigilar el cumplimiento de toda la normativa y, por lo tanto, está facultado para la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento (Arts. 77 y 78 de la ley).

Dicha normativa se refiere a:

- i) la aprobación de los manuales de gestión ambiental a ser utilizados como referencia por quienes se hicieron cargo de instalaciones de generación hidráulica o

térmica convencional durante el proceso de privatización, y para los que soliciten su incorporación al MEM¹⁶;

ii) la aprobación del manual de gestión ambiental aplicable a sistemas de transporte eléctrico de extra alta tensión;

iii) el establecimiento de límites de emisión de contaminantes en chimeneas de las centrales térmicas y de las condiciones para su registro;

iv) la incorporación de la documentación que avale el cumplimiento de los reglamentos ambientales como requisito para el pedido de autorización para su incorporación al MEM.

7.8. Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN)¹⁷

En el Artículo 1° de la Ley N° 24 804, se establece: “[...] el Estado Nacional fijará la política y ejercerá las funciones de investigación y desarrollo, regulación y fiscalización, a través de la Comisión Nacional de Energía Atómica y de la Autoridad Regulatoria Nuclear”.

La ARN, en su carácter de autoridad nacional en *seguridad radiológica y nuclear, garantías de no proliferación, protección física y transporte de materiales radiactivos*, otorga autorizaciones, licencias o permisos correspondientes a prácticas asociadas con fuentes de radiación, y controla y fiscaliza que los responsables de cada práctica cumplan con lo establecido en las normas y demás documentos regulatorios¹⁸.

¹⁶ Se transcribe una resolución del ente en la materia.

“El Directorio del Ente Nacional Regulador de la Electricidad resuelve:

Artículo 1° - Apruébanse los procedimientos ambientales para la construcción de instalaciones del sistema de transporte de energía eléctrica que utilicen tensiones de 132 kV o superiores, que como anexo forman parte de la presente resolución.

Artículo 2° - El solicitante de una ampliación del sistema de transporte, que propicie la construcción de líneas que utilicen tensiones de 132 kV o superiores bajo el procedimiento de concurso público, deberá incluir en los documentos licitatorios de la obra, el anexo que se aprueba en la presente Resolución.

Art. 3° - Para el resto de las obras de ampliación del sistema de transporte, requieran o no el otorgamiento del certificado de conveniencia y necesidad pública y empleen tensiones de 132 kV o superiores, el anexo a la presente Resolución, deberá ser tomado como referencia a los efectos de fijar las pautas ambientales que deberán ser tenidas en cuenta en la construcción de las líneas y elementos auxiliares.

Art. 4° - Regístrese, comuníquese, publíquese en extracto, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Acta N° 457”.

¹⁷ Véase <http://www.arn.gov.ar>.

¹⁸ Normativamente, la ley citada especifica: “Artículo 7° - La Autoridad Regulatoria Nuclear tendrá a su cargo la función de regulación y fiscalización de la actividad nuclear en todo lo referente a los temas de seguridad radiológica y nuclear, protección física y fiscalización del uso de materiales nucleares, licenciamiento y fiscalización de instalaciones nucleares y salvaguardias internacionales, así como también asesorar al Poder Ejecutivo nacional en las materias de su competencia.

7.8.1. El tema ambiental

En lo tocante a lo ambiental, realiza el monitoreo en los alrededores de las distintas instalaciones nucleares en forma totalmente independiente del que realizan las propias instalaciones (Atucha I y Embalse, de los centros atómicos Ezeiza y Bariloche, del complejo minero fabril San Rafael, del complejo fabril Córdoba y de los ex complejos minero fabriles Malargüe, Los Gigantes, La Estela, Los Colorados y Tonco).

Las tareas para estas evaluaciones consisten en tomar muestras representativas de los diferentes compartimentos de la matriz ambiental de transferencia de radionucleidos. Para las descargas líquidas, se toman y analizan muestras de agua de río o lago, sedimentos y peces. Para evaluar el impacto de las descargas gaseosas a la atmósfera, se toman y analizan muestras de alimentos producidos en la zona, tales como leche y vegetales. El pasto se analiza como indicador del depósito de material radiactivo. Igualmente sedimentos y aguas de napa freática.

Los datos se encuentran publicados en su página.

7.9. Organismo regulador de la seguridad de presas (ORSEP)

El Decreto N° 239/1999 determinó su creación originaria en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, ORSEP, como Organismo Descentralizado del Estado Nacional. En la actualidad, revista en el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública.

Persigue que las presas en la Argentina cumplan con los estándares internacionales de seguridad, tanto estructural como operativamente, con el objeto de proteger a la población y resguardar el patrimonio nacional; siendo su objetivo: fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad de presas establecidas en los contratos de concesión de aprovechamientos hidroeléctricos bajo su jurisdicción y de aquellas que, siendo de Estados provinciales o de terceros, sean puestas bajo su jurisdicción por convenios específicos, para lograr que las mismas y sus obras auxiliares alcancen y se mantengan en los mejores niveles de seguridad compatibles con el más avanzado estado del arte en la materia; desarrollar la normativa técnica relativa a la segu-

Art. 8° - La Autoridad Regulatoria Nuclear deberá desarrollar las funciones de regulación y control que le atribuye esta ley con los siguientes fines: a) *Proteger a las personas contra los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes*; b) *Velar por la seguridad radiológica y nuclear en las actividades nucleares desarrolladas en la República Argentina*; c) *Asegurar que las actividades nucleares no sean desarrolladas con fines no autorizados por esta ley, las normas que en su consecuencia se dicten, los compromisos internacionales y las políticas de no proliferación nuclear, asumidas por la República Argentina*; d) *Prevenir la comisión de actos intencionales que puedan conducir a consecuencia radiológicas severas o al retiro no autorizado de materiales nucleares u otros materiales o equipos sujetos a regulación y control en virtud de lo dispuesto en la presente ley*".

ridad de presas, como así también difundirla y lograr su cumplimiento, ejercitación y actualización de planes de acción durante emergencia y capacitación del personal consecuente. Asimismo, propende al uso del agua para cultivar, para consumos industriales, y su desarrollo sustentable, produciendo energía hidroeléctrica, “energía limpia y renovable”, que permite el crecimiento de ciudades y el desarrollo del aparato productivo, monitorear y regular crecidas, aspectos turísticos de presas y embalses, prácticas ictícola, etcétera.

7.9.1. Temas ambientales

De acuerdo a la normativa aludida dentro de sus objetivos, existen obligaciones de tipo ambiental generales y particulares.

Artículo 4º: El Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) tendrá como objetivos:

a) Instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de las presas de propiedad del Estado Nacional y de aquellas que, siendo de Estados provinciales o de terceros, sean puestas bajo su jurisdicción por convenios específicos.

b) Ejercer el poder de policía en materia de seguridad de presas en el ámbito de su competencia, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y reglamentos vigentes, así como la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre seguridad de presas establecidas en los contratos de concesión de aprovechamientos hidroeléctricos, con las atribuciones y responsabilidades de Autoridad de Aplicación.

Artículo 5º: Son funciones del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP):

a) Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de seguridad de presas, embalses y obras auxiliares y complementarias comprendidas en su ámbito de aplicación.

b) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad de presas establecidas en los contratos de concesión de aprovechamientos hidroeléctricos bajo su jurisdicción, ejerciendo las funciones y facultades de Autoridad de Aplicación en la materia de su competencia.

c) Determinar y aplicar las sanciones que correspondan por violación a las disposiciones sobre seguridad de presas establecidas en los contratos de concesión correspondientes.

d) Intervenir, en el ámbito de su competencia, en todo procedimiento judicial o administrativo destinado a establecer las posibles causas que hubieren provocado incidentes, accidentes o el colapso de una presa.

e) Dictar normas e impartir directivas técnicas relativas a la seguridad de presas, embalses y obras auxiliares y complementarias y realizar cuantos actos resulten ne-

cesarios para alcanzar el correcto cumplimiento de los objetivos y procedimientos establecidos en el presente decreto.

f) Intervenir sin demora cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considere que algún acto o proceder de una Concesionaria sujeta a su jurisdicción, es violatorio de normas vigentes relativas a la seguridad de presas, o que de algún modo la afectan, ordenando a las Concesionarias involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad de presas.

g) Recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación del servicio de seguridad de presas.

h) Velar dentro del alcance de sus funciones, por la protección de los recursos naturales y la seguridad pública.

i) Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes sobre la base de los cuales ellas fueron adoptadas.

j) Asesorar y asistir, en la materia de su competencia, a los organismos del Estado Nacional y a los entes provinciales que lo soliciten.

k) Compilar datos e información sobre presas construidas en el país.

l) Generar las condiciones necesarias para que el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) se integre a las comunidades de la región en que se ubican las presas bajo su jurisdicción.

m) Difundir los conocimientos y normas relativas a la materia de su competencia y colaborar con las instituciones académicas en la formación de profesionales especializados en seguridad de presas.

n) Emitir los certificados de aprobación de la documentación técnica y de aptitud de las obras comprendidas en su ámbito de aplicación.

o) Declarar en estado de emergencia una obra conforme con lo previsto en el presente decreto.

p) asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en la materia de su competencia en las obras construidas, que se construyen o construyan en conjunto con países limítrofes, cuando le sea requerido.

q) Elevar a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación un informe anual sobre el estado de las presas, embalses y obras auxiliares y complementarias comprendidas en su ámbito de aplicación y los progresos alcanzados para mejorar la condición de riesgo de ellas. El referido informe incluirá, además, las medidas que se considere necesario adoptar sobre la materia, en beneficio del interés público.

8. NUEVAMENTE SOBRE LA SITUACIÓN ESTATAL¹⁹

Relevadas algunas competencias ambientales, creemos oportuno volver sobre el funcionamiento del conjunto.

Se da una situación contradictoria, dado que los niveles estatales se sobredimensionan en numerosas oportunidades, pero con un crecimiento que no ha guardado relación con las demandas, sean éstas nuevas o preexistentes, sino que, por el contrario, se crece inorgánicamente y por tanto se verifica que no hay parámetros de eficiencia, y que no sin dificultad se cumplen las demandas competencialmente atribuidas a las áreas específicas más tradicionales tales como la salud, la educación, la seguridad, la justicia, e igualmente sucede en otras sustanciales como trabajo, ambiente, lo agropecuario, la producción, etcétera.

De allí nuestra pretensión de repasar aspectos esenciales, pero profundos que condicionan a todas las áreas, y la ambiental no escapa a estas generalidades.

8.1. Las funciones administrativas

La Administración activa, es decir, los Ejecutivos, debe cumplir funciones y éstas son prestaciones, tareas o acciones, teniendo todas ellas como destino el cumplimiento de fines o cometidos estatales.

Las expresiones de tales funciones administrativas resultan el dictado de normas, las actuaciones materiales de la administración (hechos administrativos), certificaciones, constitución o modificación de situaciones jurídicas, consultas, controles, la promoción y satisfacción de intereses públicos (salud, educación, etcétera), las actuaciones formales de la Administración (actos, contratos, etcétera).

Consecuentemente, dada la estructura jerárquica de funcionamiento de la Administración, la orientación impartida por quienes la conducen permitirá la mayor o menor eficacia en la concreción de sus funciones (con contenido variable a través del tiempo, mas sin variaciones de tipo estructural), y la obtención de una diferente calidad en la gestión estatal y sus correlativos efectos beneficiosos o disvaliosos en la calidad de vida de los ciudadanos, presente o futura.

8.2. Los valores de las organizaciones

Cuando nos introducimos en la realidad de las Administraciones públicas, observamos que existen valores propios, usualmente informales, que tienen real prioridad sobre los legales propiamente dichos.

¹⁹ Hacemos una referencia promedio al conjunto de las realidades administrativas que se conocen. En algunos casos, podrá mediar exceso, y en otras, defecto, pero estimamos que las consideraciones resultan un promedio razonable.

En las organizaciones se van generando una serie de pautas, principios o valores que son internalizados por los miembros de la organización y que refieren en rigor al sentido de pertenencia que tienen hacia la misma, e igualmente a sus sistemas de actuación, beneficios, y demás modalidades de la tarea que constituyen un hábito. Estos valores pueden coincidir o no con la tésis que las decisiones político institucionales le han otorgado a esa misma organización.

Frecuentemente, existen marcadas diferencias entre los valores, atendiendo a que muchas veces los fines de la organización exigen diferencialmente a sus componentes el cumplimiento de los valores que se han cultivado como propios o de pertenencia. Así es que cuando se materializa en el ciudadano, contribuyente, usuario etcétera, un requerimiento legal, surge una contradicción primaria entre la solicitud del tercero (externo a la organización) con los intereses “propios” de la estructura administrativa, dado que los afecta (medido esto en casos como búsqueda de expedientes, estudio de un tema, revisión de un calculo, etcétera) en su perspectiva inercial.

Es mejor para la organización que no vengan requerimientos y/o cuestionamientos, y vivir con rutinas que manejan con sobrada experiencia. Ello supone menos trabajo, complicaciones y responsabilidades a ser asumidas. El resultado final es el mismo: el salario no baja ni sube, pero se optimiza con una reducción en la tarea cotidiana.

8.3. Administrar es servir

Las organizaciones administrativas tienen misiones y funciones por cumplir, que deben llevarse a cabo *sirviendo y atendiendo* eficazmente a los usuarios, ciudadanos, interesados, operadores económicos, terceros, etcétera.

Ya no basta cumplir con el objetivo funcional, es necesario hacerlo de manera respetuosa, diligente, cordial, eficientemente en suma.

Veamos un ejemplo: si un área tributaria obtiene un volumen de recaudación conforme sus metas, ha cumplido con sus misiones y funciones. Si ello ha sido a costa de larguísimas colas, con infinidad de errores de cálculo en las liquidaciones que el contribuyente debe rectificar, en horarios reducidos, con escasos puestos de distribución territorial de atención, no se ha cumplido con esta segunda parte, hoy ya inescindible de toda gestión pública.

La percepción de la gente es diferente si aunque deba pagar un tributo, lo hace de manera cómoda, exacta, rápida y con un personal que lo atienda deferentemente, valorizándolo en su doble rol de contribuyente y persona, sin que el trato recibido lo retrotraiga a la “*gabela medioeval*” que se abonaba por métodos ya presuntamente perimidos de presión y adversidad insoportables.

Pero además necesitamos de un Estado que sirva a la gente con políticas transversales, dejando de lado el celo competencial, que sólo fragmenta una realidad que es compleja y requiere de una cobertura totalizadora y simultánea.

Si no se logra recuperar este concepto en forma colectiva, los cometidos ambientales también quedarán distantes, y el hecho de que la tutela de los bienes ambientales sea importante no cambiará esta perspectiva diaria de funcionamiento, la que actuará como una verdadera restricción permanente.

9. ALGUNOS ASPECTOS A SER TRABAJADOS

En el entendimiento de que la enunciación no es taxativa ni tampoco su ubicación determina por sí misma la prioridad, indicaremos los siguientes aspectos, mejorables a las herramientas básicas que hacen al funcionamiento administrativo general, en orden a que beneficien por igual a todas las gestiones, pero en nuestro caso la tésis es mejorar lo relativo a la temática ambiental.

9.1. Control del gasto: ¿y el control del ingreso?

Pensar en aspectos relativos a la organización es indispensable en esta etapa de reconstrucción y generación fundacional de un nuevo modelo de Estado. Y la organización vive de un presupuesto.

En punto al mismo, se advierte que hay una preocupación de controlar los gastos, pero increíblemente no hay estructuras para *controlar el efectivo ingreso* que garantiza la posibilidad del gasto.

Ciertamente que los términos no son idénticos, pero hay un notable desbalance en esta visión basada en la corrupción sobre la desviación del gasto; pero corrupción puede haber también en licuar ingresos en beneficios de otros particulares: v. gr. en bajas de deudas impositivas, en juicios iniciados y paralizados sin ejecución, en aceptar modificaciones en valuaciones, en reliquidar deudas, en demorar intimaciones y permitir ventas de bienes, en no impulsar cobros de contribuyentes solventes, tal como ahora se está haciendo²⁰. Era obvio que en materia inmobiliaria y del mercado automotor el nivel de evasión es enorme, pero sin embargo nunca se atacó ese frente, sigue siendo masivo el cobro en comercios sin emisión –ni exigencia– de facturas²¹. Es decir, nos preocupa la corrupción en el gasto pero no aquella que limita el ingreso. Ambas son graves por igual.

²⁰ Afortunadamente, con los grupos de mayor poder adquisitivo: dueños en *countries*, embarcaciones, etcétera.

²¹ Simplemente hagamos un ejercicio propio: cuántas cosas compramos en una semana por la que no nos dan factura alguna: esos precios llevan IVA, IB que se los apropia el comerciante (v. gr. desde el taxi, la confitería, el restaurante, zapaterías, casas de repuestos, etcétera, etcétera, salvo que paguemos con tarjeta, y entonces no hay alternativa de hacer factura). Nuestra conducta pasiva ante el impuesto que nosotros estamos entregando a un tercero para que lo integre al fisco nacional, provincial o municipal es relevante. Pese a ello, exigimos que el sector público tenga mejores prestaciones, pero sin presupuesto o con presupuestos menguados por la evasión ello es complejo, y miles de estas pequeñas conductas inciden en las situaciones macro.

9.2. La organización

Está excesivamente segmentada, tanto vertical como horizontalmente, con lo cual toda acción es esencialmente complicada y padece dificultades de ejecución, máxime porque su funcionamiento no es por programas, pese al diseño presupuestario que así lo exige, aunque baste colocar la frase “Programa Dirección de...” o “Secretaría o Subsecretaría de...” para evitar cumplir con los diseños que esta técnica de gasto requiere, que en si misma no es sencilla y de difícil operatividad masiva real, a fuerza de ser sinceros.

La Administración pública requiere renovar sus formas de trabajo, pero para ello se necesita superar los esquemas perimidos vigentes.

Igualmente, es necesario hacer un serio repaso de las competencias ministeriales y de entes descentralizados con independencia de los intereses sectoriales políticos de sus titulares, para atender al interés *de* la función (*aspecto público por excelencia*), y no al interés *por* la función (*cuestión esencialmente privada*).

Para ello es necesario pensar “¿qué necesito?” y “¿cómo lo atiendo?”. Ése es el eje, lo otro debe resolverse con las técnicas específicas: fusiones, reorganizaciones, reestructuraciones, transformaciones, supresiones, etcétera²².

La propuesta permitiría ver repeticiones de actividades estatales sobre iguales actores, con matices diferenciales de promoción.

La compartimentalización impide conceptualmente entender la diversa complejidad de las problemáticas, de allí que ninguna política de estado que sea enunciada como tal será creíble por la imposibilidad de la “estructura” a la cual refiere de asumirla.

Un ejercicio para esta tarea ciclópea, pero no menos imprescindible que hemos realizado con éxito en realidades menores, es consignar en un cuadro diversos niveles de demandas por áreas temáticas. Luego, ir anotando las estructuras que lo atienden, y como lo hacen, para ver entonces el déficit organizacional del caso, o las superposiciones existentes.

9.3. Los procedimientos administrativos

Varios de los sistemas estatales de comunicación con sus ciudadanos fueron dictados durante el proceso militar, tal el procedimiento nacional, en la Provincia de Buenos Aires, en su régimen municipal, etcétera²³, los que si bien contienen interesantes principios, requieren hoy de un profundo ajuste, en orden a su mejor comprensión y operatividad, sin que se constituya en una verdadera carga inmanejable para el

²² En ese sentido, más allá de las observaciones de contexto y como ejemplo, la Ley N° 23.696 era un manual de ingeniería jurídica administrativa.

²³ Decreto Ley N° 19.549/1972, Decreto Ley N° 7.647, Ordenanza General N° 267/1980.

ciudadano que, lego e indefenso, pretenda discutir sus diversas situaciones jurídicas tuteladas con la Administración, en las cuales, *a priori*, tiene todas las de perder. Esto así de cara a las modificaciones constitucionales operadas en 1994, y entre ellas a la vigencia de la Ley N° 24.759 (Convención Interamericana contra la Corrupción), y adicionalmente para cubrir una realidad que no existía al momento de imponer tales normas, que era la inexistencia de excluidos del sistema. Hoy, si bien se van reincorporando es un proceso lento, estos connacionales no tienen virtual acceso a los expedientes administrativos.

Pensemos que son los débiles los que necesitan al derecho, y básicamente deben tener un sistema de “diálogo” formal con la Administración, sencillo y expeditivo.

9.4. El proceso

Si bien se ha mejorado el acceso a la justicia, y la tutela efectiva, la realidad nos indica que el proceso tradicional tiene enormes dificultades para canalizar las controversias ambientales (ver Capítulo III).

En efecto, la formación de los jueces, la inversión de la carga y complejidad de la prueba, la aplicación de los principios ambientales ciertamente novedosos en sus implicancias, el alcance de las sentencias, las legitimaciones para demandar, y los litisconsorcios de los actores, han revolucionado y conmocionado el sistema procesal clásico, incluyendo la publicidad de los procesos en donde lo ambiental es actor protagónico.

No es razonable a esta altura un fuero especial, pero sí el rediseño de un proceso que permita contener estas particularidades en una manera eficaz y eficiente.

9.5. Los contratos

La falta de un régimen único de contrataciones que sistematice las diversas variantes clásicas: obras públicas, los suministros, el esquema concesional e igualmente su aplicabilidad generalizada por adhesión al régimen municipal, determina una antigüedad normativa relevante, más la falta de adecuadas y actualizadas figuras; debería obligar al menos a la planificación para que el Estado compre barato y bueno, dado que es un excelente cliente para el sector privado, y pese a tal poder de compra no es tratado por el mismo proveedor, concesionario o contratista como si su cliente fuese un par privado.

Asimismo, en materia de política de compras, más allá de los diseños instrumentales, la Administración debe comprar productos amigables con el ambiente de manera preferencial, aun pudiendo ser algo más caros, establecer un coeficiente objetivo de preferencia para inducir al mercado a producir más de este perfil de productos, abaratando los precios y permitiendo que otros privados se sumen como consumidores, mejorando los niveles de impacto global en la relación *producto-consumo-residuo*.

A manera de ejemplo absolutamente tomado al azar: cuando se compran neumáticos, se debe aceptar un coeficiente de preferencia para aquel proveedor que plantee la recuperación y tratamiento de los usados a través de procedimientos garantidos y

objetivos y retire los obsoletos cuando entrega los recién fabricados; igualmente con baterías de automotor o cartuchos de impresoras, o proveedores de papel que tomen aquel que es desechado para su reciclado y reuso.

9.6. El empleo

Si bien existen leyes que abordan la cuestión en lo provincial, municipal y en el orden nacional, lo concreto es que el régimen de empleo público está en crisis. No sirve ni hacia adentro (como carrera administrativa, como jerarquización, o como capacitación, careciendo de incentivos salariales por eficacia) ni hacia fuera (como prestación eficiente hacia el ciudadano, más allá de la letra de las normas), dicho esto en términos generales.

Faltan concursos, no se accede por idoneidad, no hay políticas de personal, los niveles salariales conforme responsabilidades guardan poca diferencia, especialmente en las provincias. Modificar integralmente el sistema es oneroso, se acude a suplementos salariales informales (unidades retributivas, unidades prestacionales, gastos protocolares, ticket canasta, horas extras que no se hacen en igual intensidad que los registros, viáticos en comisiones que no se cumplen integralmente, jerarquizaciones masivas para dar algún tipo de aumento, etcétera, etcétera). Es decir que la acuciante realidad ante el cerrojo del tema económico, se va acudiendo a pequeños remedios pero insuficientes que evitan el colapso del sistema.

Faltan capacitaciones adecuadas a las necesidades, no los “enlatados” usuales de capacitación que son sólo útiles a los docentes que los dictan para no innovar pero que no le aportan a los trabajadores demasiado para mejorar sus experiencias laborales cotidianas.

Las divisiones organizacionales con competencias estrictas, circuitos cuasi cerrados, formalidades surtidas, falta de polifuncionalidad, estratificaciones laborales derivadas de los acuerdos colectivos que dejan poco margen a la flexibilidad, algunas culturas instaladas de tipo corporativo interno, hacen que todo “siga así”, “hagamos siempre lo mismo”, “no hay que meterse ni complicarse”, con absoluto olvido del alto sentido por su alto sentido institucional y funcional del régimen de empleo público, pensando para materializar a través de funciones administrativas los cometidos públicos competenciales.

9.7. Control

Si actuamos dentro de la Administración pública o fuera de ella, y no visualizamos los mecanismos de control, que tienden a garantizar que las cosas se hagan conforme un prediseño, cuando ciertas cosas no pasen como esperamos (v. gr. la evolución del tratamiento de los temas en la cuenca Matanza-Riachuelo, en un programa de recuperación de bosques, en la recomposición de un corredor de biodiver-

sidad, o en la cría *ex situ* de alguna especie en peligro de extinción) sufriremos desilusiones profundas, pero sin explicaciones contundentes.

De allí que siempre es necesario acompañar los planes, programas, proyectos, actividades y tareas con un nivel de control adecuado para verificar los resultados esperados.

Ismael Mata²⁴ realiza un interesante enfoque sobre la problemática del control, estimando que resulta de interés seguir alguna de sus reflexiones.

Etimológicamente, la palabra proviene del francés “*contre roller*”, es decir que el vocablo “*roller*” nos está hablando de una referencia, un dato a ser tenido en cuenta.

Otros indican que es como “un poder-deber”, dada la obligatoriedad que implica su ejercicio, el cual no puede obviarse y que está subsumido dentro de las funciones estatales, para la salvaguarda del orden jurídico.

El que administra está en el deber jurídico de dar cuenta de su administración y de responder de sus actos, lo cual comprende implícitamente el control.

9.7.1. Clasificaciones

Son de interés las siguientes:

a) Por su ubicación:

- Internos: son propios de la estructura a la cual refieren, y poseen determinados grados de especialización, pudiendo guardar relación en cuanto su conducta con terceros o bien efectuar fiscalizaciones internas.

- Externos: dependen de otras funciones del Poder (v. gr. del Legislativo y del Judicial).

b) Por la oportunidad: preventivo, concomitante, a posteriori, o represivo.

c) Por el objeto: a personas, actividades preestablecidas o conductas aisladas.

d) Por la forma: de oficio, a instancia de parte (individualizada con reserva de identidad o anónima).

e) Por su rutina: permanente, por muestreo.

f) Por su alcance: de legitimidad, oportunidad y de gestión.

9.7.2. Caracteres y funcionamiento

En cuanto a sus características estructurales, podemos anotar entre otras las siguientes:

- resultan siempre legales, aunque posean incumbencias específicas de otras disciplinas;

²⁴ Apuntes propios de exposiciones de dicho Profesor.

- los órganos y agentes que lo ejercen están dotados de potestades para el ejercicio de sus funciones, las cuales son verdaderas atribuciones calificadas que guardan una relación directa o indirecta con finalidades de interés público o general.

9.7.3. *Importancia del control*

Conforme a las definiciones dadas, tenemos que resulta imposible la ejecución del control sin pautas, y en todos los casos es siempre un juicio de comparación entre un deber (en sentido amplio) y una realidad, para ajustar los desvíos que se produzcan.

Hoy en día, el tema del control adquiere una entidad significativa, en orden a la legitimación sustancial de los sistemas institucionales vigentes en el Estado de Derecho. Ya no basta su instauración cuidando los preceptos de validez y eficacia, sino que se requiere adicionalmente su aceptación por parte de la comunidad a partir de que ésta perciba que tales sistemas atienden sus necesidades y no resultan fines en sí mismos.

El control, entonces, debe ser verificable por todos los ciudadanos para ser creíble y comprometer al conjunto, en forma tal de que tenga la posibilidad de sumar a la comunidad como protagonista y no como espectadora.

Podríamos agregar que si controlar supone verificar (“circulando en sentido contrario”), el cumplimiento de lo planificado, o lo legalmente exigible, es indudable que algo también está fallando, pues el Estado no funciona demasiado bien pese a la diversidad de organismos de control existentes.

De hecho de lo que se trata es de sistematizar y cruzar mejor los mecanismos de control, incluyendo lo judicial y parlamentario, y básicamente incorporar el *control de gestión* como ponderación cierta de resultados prometidos o exigibles; si bien en el orden nacional son recomendaciones, el impacto es menor, pero ciertamente sus hallazgos y recomendaciones críticas de la forma de gestionar permiten mejorar el ejercicio de las funciones administrativas.

Se debe diseñar a partir de lo existente un nuevo esquema que incorpore el elemento valorativo, con consecuencias en caso de desvíos, superando el control estático o fotográfico tradicional que se realiza, el que posee un carácter más adjetivo que sustantivo. En efecto, se verifica si tal o cual acto o conducta o actividad administrativa se ajusta a una ley, si tiene partida, y si no vulnera intereses públicos, pero ninguno de estos análisis verifica sus resultados²⁵.

²⁵ Un claro ejemplo de esto resulta una licitación pública para adquisición de vacunas. Ofertan dos empresas; una es más barata porque sus remedios vencen a los noventa días, y la otra más cara por que vencen a los trescientos sesenta días. Se adjudica al primero; el resultado es jurídicamente inobjetable. El impacto en la prevención de la salud como resultado es totalmente diferente a un procedimiento impecable desde su legalidad fotográfica y estática, pero negativo desde su nivel de prevención sobre la salud de la población. Lo comprado vencerá antes, con lo cual su eficacia será siempre menor.

Pero para que ello sea posible, deben determinarse e informarse algunos puntos básicos:

- a) qué es lo que se protege con el control: el bien o interés jurídico tutelado;
- b) cómo se controla: es decir, las reglas y recursos dispuestos para ello;
- c) los órganos y sujetos partícipes: controladores y controlados;
- d) qué sucede cuando hay desvíos: publicitar los resultados de la labor (con fines didácticos y preventivos);
- e) cómo se participa: para evitar la ajenidad del conjunto.

9.8. El poder de policía

Este instituto presupone la instrumentación de limitaciones a los derechos individuales en razón de un interés general, debiendo tenerse en claro que “policía” es una función y no un órgano específico, asumiendo su ejercicio implicancias negativas: restricciones, limitaciones, sanciones; o bien materializaciones positivas, como aquellas que importan el fomento. Así, tomando un conjunto variado de definiciones, se puede decir que la policía, como herramienta propia del Estado de Derecho, persigue el mejor equilibrio posible por la puja de diferencias e intereses, ya sea restableciendo o superando las diferencias, y minimizando los conflictos en orden a la paz social.

Por lo demás, el concepto histórico de que el Estado sólo puede establecer limitaciones a los derechos individuales para proteger nada más que la seguridad, salubridad y moralidad de la población, tal como se señala con habitualidad, resulta hoy ciertamente estrecho ante la ampliación de cometidos y funciones públicas que deben ser atendidos por aquél. Consecuentemente, vale esta afirmación por la sumatoria de los desarrollos habidos: *sin poder de policía eficaz es impensable el ejercicio del control.*

9.9. Gestión del presupuesto

En el orden nacional, para entender cómo se puede gastar, y en consecuencia poder aplicar fomento a las actividades ambientales, hacer talleres, publicaciones, enviar inspectores, comprar camionetas, tener computadoras, impresoras, abonar los servicios de los edificios, se requieren asignaciones presupuestarias.

De allí a que entendemos crucial entender este concepto, para poder optimizar la defensa ambiental con el correlato presupuestario pertinente.

Veamos cómo se conforma un presupuesto en forma muy sumaria:

- a) La asignación de presupuesto se realiza en base a un *anteproyecto elevado por cada área competente*, en teoría sobre la base de programas, es decir, tratando de poner la mayor cantidad de cuestiones posibles. Informalmente, es la propuesta de

máxima (dentro de lo que tradicionalmente es esperable que reciba la dependencia que lo diseña).

b) Es ajustado ministerialmente en forma tal de racionalizarlo internamente.

c) Luego se eleva al Ministerio de Economía, quien produce *ajustes globales*, para compatibilizarlo con las demandas totales y posibilidades de ingresos proyectados.

d) La temporalidad de las presentaciones supone que pueda estar aprobado por el legislativo y el ejecutivo en forma tal que se distribuya en los organismos mediante *decisiones administrativas* a mediados de enero del año siguiente.

e) El crédito presupuestario es *virtual*, por cuanto la realidad de disponibilidad efectiva esta dada por las denominadas *cuotas de compromiso* y devengado trimestral. Estas son las autorizaciones de lo que se puede gastar.

Es un nuevo sistema de restricción o control que impone el área económica por razones macro, y con ello se regula el eventual déficit o superávit: es decir, actúa como un reaseguro *ex post* del presupuesto aprobado que permite nivelar lo que se previó mucho tiempo antes en caso de desajustes.

Este esquema de cuotas en algunos momentos, según se relata, tuvo una particularidad que restringía aún más el gasto, por cuanto las primeras cuotas eran muy bajas, y hacia el final se liberaba un porcentaje mayor que permitía decir que se asignaba el 100%, pero como eso debía gastarse en poco tiempo y no había posibilidad de hacerlo, permitía cumplir las formas del presupuesto aprobado, pero gastar mucho menos por razones operativas²⁶.

Las fuentes económicas que conformar el presupuesto tienen distintos orígenes.

La *fuerza 11* (Tesoro Nacional), constituida por recursos que el Estado le asigna a un organismo, ministerio, etcétera, es la fuente más importante, el termómetro de un organismo; las demás fuentes tienen objetivos técnicos específicos y el decisor político no lo puede utilizar con mayor discrecionalidad, es la que las áreas administrativas deben seguir más de cerca porque no lograr gastar ese dinero es “imperdonable” en la “cultura pública”. Se lo denomina subejecución, con lo cual en la elaboración del presupuesto siguiente si uno no logra haber gastado lo del año anterior no tiene posibilidades de pedir aumentos en el nuevo presupuesto, y corre el riesgo de ver una disminución en el requerimiento análogo de presupuesto en el año siguiente.

La *fuerza 22* (crédito externo) puede tener origen en un préstamo del BID, BIRF, o un GEF que se ejecuta por unidades ejecutoras. Estas unidades sólo reciben de la es-

²⁶ Si para el último trimestre se asigna un 40% del total, es imposible en dicho período concretar una licitación pública, la contratación, ejecución y pago. En consecuencia, el área “beneficiada” por la asignación debía, antes de perder ese crédito por subejecución para el año próximo, “cederlo” a Economía, alegando imposibilidad de ejecución. Realmente, una situación cuasi absurda, pero real.

estructura presupuestaria troncal una contraparte general, y parte de la asistencia de algunos servicios generales (a veces el mobiliario, el sitio de emplazamiento, etcétera).

Normalmente, este dinero se maneja integralmente por vía de cheques teniendo cajas chicas menores (aquí es donde actúan las agencias de implementación PNUD, PNUMA, OEA, BM, que son quienes pagan, en algunos casos; depende cómo se pacte el sistema de administración del proyecto²⁷). Igualmente, tiene seguimiento de la AGN.

10. DISFUNCIONES

Trataremos de destacar algunos que recordamos haber sufrido o visto, y que se hacen a la calidad de la relación entre los ciudadanos y la Administración, los que si bien no tienen una directa relación con la ambiental, hacen al conjunto funcional administrativo que sí incluye los trámites pertinentes, máxime que de ahora en más cada vez habrá más situaciones regulatorias singulares de lo ambiental para todos y cada uno de los ciudadanos, por la elemental razón de que este concepto clave para vivir aumentará en niveles de protección, control, denuncias, autorizaciones, certificaciones, etcétera y de esta manera colaborando para el todo colaboramos con sus partes.

Muchas de estas circunstancias, en algunos sitios, han logrado revertirse pero conforman la media administrativa general.

- Mesa de entradas que atiende en horario más reducido al de la Administración.
- Oficinas sin identificación de su nombre y competencias, inencontrables cuando nos remiten desde otras para los interminables periplos burocráticos.
- Oficinas con carteles de “golpee y espere”, o ventanillas ciegas para que nadie puede ver hacia adentro con un timbre para reclamar por atención (espera interminable que se torna ciertamente irritante en un sitio de atención directa).
- Mesas de entradas con poca gente en mostrador y cantidad de agentes ociosos detrás.
- Aglomeración de público por falta de colocación de cintas tipo laberinto para evitar la espera, complicando el orden de atención y favoreciendo a los más indisciplinados que “viveza criolla” mediante se adelantan.
- Incomodidades físicas en sitios de espera (menos sillas que gente usual esperando).
- Atención interna de amigos de los agentes de la mesa de entradas o de la casa, aumentando nuestra espera en forma arbitraria.
- Corte de atención de ventanillas aunque haya gente esperando sin redistribución previa, en forma que ello sea equitativo.

²⁷ En el caso ambiental, el Proyecto de Bosque Nativo de la SAyDS emitía sus propios pagos, en tanto el de Contaminación Costera y Biodiversidad Marina pagaba vía PNUD.

- Escasa información sobre procedimientos que llevan inexorablemente a cometer errores en la tramitación.

- Remisión incorrecta al ciudadano a otras oficinas. Al verificarse el indebido itinerario en lugar de autocorregir la situación de oficio, se indica un nuevo periplo por otros sitios para reencauzar el trámite.

- Imposibilidad de avanzar en un tema por que la persona “encargada” “salió”, “hoy no viene”, “está en la casa pero ya llega”, todo por supuesto en estrictos horarios administrativos y como si la oficina fuera una estructura personal y no institucional.

- Formularios poco claros para quien paradójicamente debe llenarlos sin instrucciones adecuadas y siendo lego.

- Circuitos físicos para trámites continuos ubicados de manera dispersa (algo en planta baja, algo en primer piso, el banco enfrente en lugar de tener un *modubank*).

- Inexistencia de turnos personalizados y rápidos en caso de tramitaciones complejas.

- Imposibilidad de seguimiento de expedientes desde sistemas informáticos externos (*internet*) o internamente con pantallas.

- Inexistencia de asistencia por sistemas de extensión para evitar traslados inútiles.

- Falta de formularios preelaborados para peticiones rutinarias que no sean trámites de la propia estructura²⁸.

- Finalmente para no abrumar y desde el punto de vista procedimental, el famoso pase de los expedientes indicándose “Pase a... a los efectos que estime corresponder...”, *es decir a la nada*, salvo el beneficio para el despachante de quitarse el problema –léase expediente que debe informar o dictaminar– de su propio escritorio endilgándolo a otros que trataran de hacer lo mismo o algo parecido, y así en un verdadero “avance circular e infinito” de la actuación.

11. REFLEXIONES

Si las organizaciones administrativas han pasado por diversas etapas relativas a concepciones que definieron el “Estado de Bienestar”, el “Estado abstencionista”, “el Estado intervencionista”, etcétera, se impone una redefinición del Estado con un sentido “solidario” y “participativo”, dotado de una estructura calificada y eficiente, pero no extremadamente grande.

²⁸ En algunos organismos reguladores existen en sus páginas los formularios para denuncias, lo cual facilita al usuario canalizar su problema de manera adecuada para que el citado organismo la pueda tratar internamente con la mayor eficacia.

Sus criterios de actuación no deben ser regidos en términos economicistas, pues el interés público no se mide en rentabilidad, y las actividades de promoción o calidad de vida es indudable que no producen renta o no son monetizables, sino que son inversiones de largo plazo, de intangibles o de beneficios globales colectivos o individuales, generan *valor*. Así nos podemos preguntar:

- ¿Cuánto valen miles de sonrisas de los chicos del día de mañana?
- ¿Cuánto vale que una comunidad indígena pueda seguir habitando su lugar y conservar sus ancestrales y sabias tradiciones?
- ¿Cuánto vale una población más sana?
- ¿Cuánto vale una población con mejor nivel educativo?
- ¿Cuánto vale lograr preservar nuestros recursos naturales?
- ¿Cuánto vale la seguridad de la gente?
- ¿Cuánto vale dar opciones a la juventud marginal para evitar que acuda a las drogas y a la violencia?
- ¿Cuánto vale un pueblo educado en valores solidarios a partir del ejemplo de una organización administrativa en lo cotidiano?
- ¿Cuánto vale ahorrar horas a los ciudadanos en colas o trámites inútiles, lo cual son miles de ciudadanos y miles de horas?

Ciertamente, mucho más que lo que suele surgir en una norma anual conocida como presupuesto.

12. EL DATO DE TRANSPARENCIA COMO CONSTANTE

Entendemos que la transparencia es central para los procesos de reforma profunda. Si la transparencia supone el *dejar ver*, la inexistencia de agendas ocultas, la facilidad en el acceso, la simplicidad del trámite, comprobamos que esto no es una práctica colectiva, no sólo en las grandes cuestiones, sino en las pequeñas de todos los días.

Lo transparente tiene que ver con valores, con actitudes de ética y honestidad, que hace que todo sea mostrable y nada ocultable.

Veamos cómo podemos traducir transparencia en diversas situaciones administrativas, lo cual no será masivo ni simultáneo pero si cada actor con algún nivel de decisión incorpora uno, este queda instalado, y así por capas, por esfuerzos singulares y estructurales se mejora. Algo es mejor que nada.

A manera de ejemplo:

- Hace a la transparencia de una oficina no hacer primar los intereses y comodidades de sus agentes en detrimento del ciudadano.

- Hace a la transparencia no apropiarse de información que puede generar situaciones de beneficios-perjuicios diferenciales.
- Hace a la transparencia no funcionar de manera aislada y compartimentada, pues todos son importantes²⁹.
- Hace a la transparencia facilitar el trámite en los procedimientos y darle asistencia al ciudadano lego.
- Hace a la transparencia que se ingrese a la administración por concurso y no por amiguismo.
- Hace a la transparencia que los ascensos sean por concursos.
- Hace a la transparencia que los salarios guarden alguna relación con la capacidad y responsabilidad efectiva.
- Hace a la transparencia que puedan existir licitaciones de ciertos insumos negociados en forma pública, al menos como experiencia muestral evitando “clubes” de proveedores.

Hemos señalado antes de ahora que sin una modificación profunda de aquellas cuestiones generales que afectan decididamente el funcionamiento estatal, es muy difícil hacer milagros en un sector solitario y aislado que pueda conducirse, y aquí es central el rol de las áreas de perfil administrativo y presupuestario, que lamentablemente sólo se centran en la ejecución del presupuesto, absorbiendo otras funciones pero no desarrollando ninguna de ellas (política de personal, calidad de atención, simplificación de expedientes, etcétera).

En esta línea de pensamiento, se interpreta que lo primero es tener una agenda concreta de cuáles son los aspectos centrales que deben ser abordados integralmente para poder hablar seriamente de una reforma estatal, y no de meros maquillajes o retoques a situaciones parciales, urgidos por la coyuntura o por la necesidad política.

No ignoramos la necesidad de encuadrar toda reforma en un modelo u escenario mayor, y en él la armónica distribución de roles y funciones recíprocas de la Nación con la provincia y los municipios, pero ello no puede detenernos en la confección de una agenda (ésta u otras) que al menos nos permitan avanzar en campos no controvertibles de mejoramiento de la situación vigente, agenda que por su versatilidad admite la vinculación con los varios matices de un proyecto popular distinto.

²⁹ Véase Apéndice Documental Ficha N° 30

CAPÍTULO IX

LO AMBIENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

SUMARIO: 1. Qué significa lo ambiental como política de Estado. 2. Su inclusión en la agenda política. 2.1. Acerca del conflicto con Uruguay: el cepo sobre la soberanía. 2.1.1. Soberanía y ONGs. 2.2. La Agenda Ambiental. 2.3. La construcción de una agenda. 2.3.1. Identificación de actores y roles. 2.3.2. El contenido sumario del Documento Federal “Bases para una agenda ambiental nacional. Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad”. 2.3.2.1. Fundamentos. 2.3.2.2. Escenarios. 2.3.2.3. Posición favorable de Argentina. 2.3.2.4. Estado de situación. 2.3.2.5. Los grandes problemas ambientales. 2.3.2.6. Objetivos: gobernabilidad y participación. 2.3.2.7. El Sistema Federal Ambiental y los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. 2.3.2.8. Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas. 2.3.2.9. Calidad de vida. 2.3.2.9.1. Gestión de los recursos hídricos. 2.3.2.9.2. Gestión de residuos. 2.3.2.10. Mantenimiento de la integridad y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas. 2.3.2.10.1. Conservación de la diversidad biológica. 2.3.2.10.2. Conservación y uso sustentable de recursos naturales estratégicos. 2.3.2.11. Desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico. 2.3.2.11.1. El ordenamiento territorial. 2.3.2.11.2. Energía sustentable. 2.3.2.12. Mejora de la Información para la Toma de Decisiones. 2.3.2.13. Líneas de acción. 2.3.2.14. Respuesta a la problemática social acuciante. 2.3.2.14.1. El Programa Social de Bosques (PROSOBO). 2.3.2.14.2. Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. 2.3.2.15. Nuevas líneas de acción. 3. Actores. 3.1. Municipios. 3.2. Provincias. 3.3. Regiones nacionales. 3.4. Subregiones internacionales. 3.5. Bloques. 3.6. Organismos internacionales. 3.7. Las convenciones. 3.8. Sociales. 3.8.1. Sociedad civil. 3.8.2. Organizaciones No Gubernamentales. 3.8.3. Individuos. 3.8.4. Actores socio económicos. 4. Amenazas externas. 4.1. La sustitución estatal. 4.2. El mundo se achica. 4.3. El cambio climático: un problema geométrico. 4.4. Bienes públicos globales. 4.4.1. Distintas visiones. 4.4.2. Conclusiones. 4.5. Los planteados y no debatidos. 4.6. El patentamiento de la naturaleza. 4.7. Las burocracias sustentables internacionales. 4.8. Las ONGs globalizadas. 4.9. El discurso de las multinacionales. 4.10. Los ambientalistas multimillonarios. 4.11. Sugestivas coincidencias. 5. Amenazas internas. 5.1. Defensa ambiental sin proceso de construcción posterior. 5.2. Las acciones de Greenpeace. 5.3. El ambientalismo de la solución ajena. 6. Cambios de paradigmas en la gestión pública. 6.1. La herramienta de los Consejos Federales. 6.2. Coordinación intersectorial. 6.3. Programas conjuntos. 6.3.1. Salud y ambiente. 6.3.2. Educación. 6.3.3. Universidad, ciencia y técnica y CONICET. 6.3.3.1. Los PICTOs. 6.3.4. Industria. 6.3.5. Minería.

6.3.5.1. Esquel. Un caso emblemático. 6.3.6. Agroeconomía . 6.3.7. Agrosanidad. 6.3.8. Turismo. 6.3.9. Justicia y derechos humanos. 6.3.10. Trabajo. 6.3.11. Desarrollo humano. 6.3.12. Relaciones Exteriores. 6.3.13. Fuerzas de seguridad (Ejército, Marina y Fuerza Aérea). 6.3.14. Fuerzas federales. 6.3.15. Con otros actores. 6.3.15.1. Gremios. 6.3.15.2. Empresas: del Pacto Global a la Responsabilidad Social Empresaria y las Acciones Consecuentes.. 6.3.15.3. Las ONGs. 6.3.15.4. La multinacional de la Sociedad Civil. 7. La reacción social y la construcción de procesos ambientales concretos y positivos. 7.1. Los conflictos. 7.2. Barreras de prevención y contención. 7.3. Armonización y solución. 7.4. La judicialidad como última alternativa. 7.5. De menor a mayor. 7.6. Los mecanismos de audiencias públicas. 7.7. Información, educación y generación de cultura ambiental.

1. QUÉ SIGNIFICA LO AMBIENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

A la *política* se la entiende como:

- arte de gobernar;
- arte de lo posible;
- suma de esfuerzos para obtener el poder;
- suma de esfuerzos para obtener una distribución del poder;
- actividad para la conquista y ejercicio del poder;
- idea de lucha, de equilibrios estables e inestables.

La *gestión política* puede visualizarse como:

- acción;
- conductas;
- diligencias
- pasos para ...

Dando un contenido a la gestión, a ésta puede enfocársela como un método, y por tal admite:

- la asociación con la idea de calidad permanente;
- aceptar normas ISO para regular sus procedimientos;
- incorporar la planificación sobre la base de prioridades;
- utilizar sistemas de implementación y operación;
- realizar comprobaciones y acciones correctivas;
- revisabilidad en función del control realizado;
- auditorías externas como ejercicios saludables (v. gr. el de la AGN).

Si a la noción de gestión política le adicionamos una calificación más, resultaría que *la gestión político ambiental* admite diversas relaciones:

- con su objeto: entendido genéricamente como un entorno, con lo que está en derredor, con el conjunto de elementos (espacio, tierra, vegetales, animales, agua, atmósfera, el resto de los congéneres) naturales que sustentan al hombre, pero estos también lo limitan, pudiendo incluirse en esta idea con criterio amplio los efectos de sus conductas antrópicas negativas (v. gr. residuos);

- con la noción: pensar global, actuar local;
- con la organización administrativa: como soporte operativo de la misma;
- con una multidimensionalidad pública:

- Nación,
- Provincia,
- Municipios;

- con las formas del quehacer estatal, el cual usualmente resulta:

- unidireccional,
- compartimentado,
- tendiente a la autosuficiencia por repetición de tareas a cargo de terceros que no lo hacen,

- generalmente ineficiente;

- con las causas que explican muchas de estas situaciones:

- competencia como regla técnica limitante,
- cultura interna y externa,
- inidoneidad en los accesos a la función,
- desorganización,
- egoísmo,
- falta de esquema sancionatorio: vigencia del esquema del resultado indiferente.

Y se verifica un sesgo creciente en el valor colectivo de tutela que significan los recursos naturales, lo que va determinando una progresiva publicización de lo ambiental a partir de:

- un ordenamiento del territorio en términos de actividades factibles a ser desarrolladas;

- otorgamiento de permisos para actividades privadas (v. gr. explotación forestal en predios privados);

- cupos de apropiación privada (experiencias de aprovechamiento de fauna sustentable o en caza o pesca);

- prohibiciones totales en especies en peligro de extinción: huemules, tarucas, tatú carreta, aguará guazú, yaguareté, etcétera;
- futuras restricciones para comercialización de tierras ricas en recursos naturales estratégicos;
- normas regulatorias para reservas o áreas protegidas con titulares públicos o privados.

Pero además esta política de Estado relativa a la gestión ambiental, se da en el marco del Estado de Derecho con un *régimen democrático* de por medio, de allí a que lo ambiental debe reforzar esa idea de pluralidad, participación y equidad insita en la democracia como forma de gobierno y estilo de vida, el mejor de los sistemas conocidos hasta el momento, incorporando herramienta múltiples que van en ese sentido¹ :

- audiencias públicas;
- información pública;
- evaluaciones de impacto;
- foros;
- acuerdos de autocontrol;
- pactos o acuerdos sectoriales;
- el impacto de las nuevas legitimaciones singulares, colectivas (CN y CP) o institucionales (Defensores del Pueblo);
- nuevo sistema de legitimación: el de la eficacia y eficiencia en el compromiso asumido, que guarda relación con el control de gestión;
- temáticas de género;
- lo ambiental como derecho humano;
- lo ambiental como productor de empleo;
- reivindicaciones de las poblaciones originarias;
- incorporación del factor educativo como elemento que hace a la posibilidad de participar;
- ejecución participativa por complementación de los programas públicos de gobierno.

Imponiendo una *nueva cultura*, en tanto cuando hablamos de bienes no infinitos, y demandas crecientes que tienden al infinito, está claro que estos bienes tienden a ser escasos (lo son ya en el presente), con un crecimiento de la brecha entre provisión de bienes y servicios ambientales en forma natural o protegida, y la demanda interna y externa de ellos.

¹ Con los comentarios y advertencias que sobre estos conceptos hemos ido señalando en los diversos capítulos.

La nueva cultura importa desde de la gestión:

- revalorizar y aplicar criterios de eficacia y eficiencia:
 - por sentido de preservación,
 - por solidaridad intergeneracional,
 - por valor agregado,
 - como concepto competitivo;
- La gestión debe teñirse de un sentido holístico e integral:
 - acciones de gobierno dotadas de transversalidad,
 - acciones de gobierno dotadas de verticalidad por la interjurisdiccionalidad (Nación-Provincia-Municipios),
 - acciones de gobierno con horizontalidad interjurisdiccional por cuestiones de vinculación con los ecosistemas (áreas semejantes de jurisdicciones diferentes),
 - participación comunitaria activa complementaria.

La cuestión ambiental como política pública² supone:

- toma de posición frente a una cuestión socialmente problematizada;
- el análisis de los actores y las variables políticas frente a la cuestión ambiental y los efectos de sus decisiones;
 - el establecimiento de estrategias y alianzas;
 - la disponibilidad de recursos presente y futura;
 - la forma de encarar los conflictos a través de procesos de acuerdos y consensos;
 - armonizar el rol de los actores nacionales y subnacionales con los actores supranacionales;
 - la participación de la sociedad y la instalación de la cuestión en la cultura y acciones diarias.

Dada la importancia que el tema ha ido adquiriendo a través del tiempo, es indudable que resulta menester encontrar las formas de generar un tipo de acción que permita materializar una realidad en donde lo ambiental se constituya en una política transversal rutinaria de la gestión estatal, subsumiendo este concepto tanto a la Administración activa, como al Poder Legislativo y al Poder Judicial. En suma, que sea asumida por la institucionalidad del Estado de Derecho.

² Del Documento elaborado para el Seminario de TOP de Gestión de Políticas Ambientales con la Universidad Nacional del Litoral. Véase www.top.org.ar.

Es posible indicarlo a nivel de discurso, pero lo realmente importante es consolidarlo en el día a día, y que tal postulado se convierta en algo incorporado en forma definitiva como valor sustancial. En definitiva, como nuevo paradigma.

Desde el punto de vista administrativo, caben dos variantes en esta ejecución: una es la competencia excluyente de una parte de dicha organización en cuanto lo ambiental, en el mayor rango posible, sea como ministerio, o como secretaría con jerarquía análoga; la otra supone acordar acciones desde competencias dispersas pero afines por el objeto común.

No obstante, la realidad indica que la primera circunstancia no es absolutamente frecuente, y por tanto, el área con mayores responsabilidades ambientales debe tratar de articular acciones con sus pares para que estos asuman concretamente la variable y el compromiso ambiental.

La política es siempre el arte de lo posible, tal como decíamos, y debe buscarse el camino más corto y con menor desgaste para lograr coherencia ambiental. Traducido ello en lenguaje cotidiano: no tiene sentido dispersar esfuerzos y energías político-institucionales para capturar áreas y aumentar la competencia si se puede ahorrarlas con una estrategia de acuerdos que permitan lograr parcialmente algunos de estos objetivos en menor tiempo.

Tropezamos en este esquema de razonamiento y de opción con el purismo ambiental que pretende *todo* y luego no logra *obtener nada*, o si obtiene *algo*, ha transcurrido tanto tiempo que las mediciones ambientales indicarán que hubiera sido mejor *algo a tiempo* que *mucho a destiempo*.

2. SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA

Indudablemente, los mensajes dados por la más alta autoridad nacional en diversos eventos marcan un eje relevante de lo ambiental en la agenda política, tal como se acreditara en puntos anteriores, a través de los discursos del Presidente de la Nación, la jerarquización del área y su mejora presupuestaria (ver Capítulo I).

A ello se suma, tal lo que anticipáramos, el Acta de Gualeguaychú³, que recuerda el Acta Federal Ambiental y el lanzamiento del COFEMA como un nuevo acto fundacional de gestión ambiental reciente. Sin olvidar que en forma simultánea a la firma por parte del Presidente y de los Gobernadores se materializó un acta signada por la Federación Argentina de Municipios⁴ que complementaba a nivel local (municipal) el instrumento ambiental federal que se gestaba el 5 de mayo del 2006⁵.

³ Véase Apéndice Documental Ficha N° 31.

⁴ Véase Apéndice Documental Ficha N° 32.

⁵ La ONG Fundación Greenpeace declaró, a través de su Director Político, Villalonga, sobre este relevante hecho. “[...] fueron a Gualeguaychú a sacarse una foto y declarar un pacto ambiental nacional. En

2.1. Acerca del conflicto con Uruguay: el cepo sobre la soberanía

La temática ambiental fue enriquecida con la defensa practicada en el conflicto internacional con el Uruguay por la instalación –inicial– de la pastera de Finlandia, la cual, como toda multinacional, ha dado muestras de una voracidad e impermeabilidad a toda prueba, sin ninguna concesión para flexibilizar su posición.

Es indudable que dicha empresa ha logrado tener maniatado al gobierno uruguayo, quien adoptó una actitud inexplicable de protección irrestricta de dicho emprendimiento, sin haber analizado seriamente los impactos y las alternativas que planteara nuestro país, máxime en la ocasión de la posibilidad de suspender las obras por noventa días, consensuada por los Presidentes. La falta de acompañamiento de Botnia, desairando el mandatario uruguayo, demuestra su ferocidad capitalista. Es sabido por cualquiera que haya transitado por la construcción que una paralización de obra física no altera los contratos de ejecución de bienes industrializados que siguen su curso en otros sitios, o el trabajo en galpones o con subcontratistas fuera del predio de obra. El costo hubiera sido mínimo sólo algunos salarios caídos y la suspensión temporaria del movimiento de suelos. Nada que esa fuerte inversión no pudiera soportar. Su conducta acreditó definitivamente la enorme ventaja/rentabilidad que le supone la planta en dicho sitio con relación a cualquier otra opción.

Éste es un claro efecto del avasallamiento de las soberanías por parte de multinacionales sobre la base de los tratados de inversión, las cláusulas que los mismos poseen en beneficio irrestricto del inversor, y las dañosas consecuencias (amenazas, en definitiva) de los resarcimientos si el país receptor osa cambiar alguna línea de los compromisos generosamente asumidos.

Si la industria estará en zona franca, si existen incentivos a dicha inversión, si la tecnología incorporada no generará empleos masivos, la ganancia uruguaya se reduce a los pocos empleos directos e indirectos a obtener del resto del *staff* que no sea finlandés o europeo, debiendo desde el inicio absorber el costo social de la inmigración de trabajadores de la construcción que como en todo gran emprendimiento luego se quedan en el lugar del inicial del trabajo temporario y deben ser satisfechos *a posteriori* en sus demandas de infraestructura de servicios terminada la obra (agua, cloacas, viviendas, calles, trabajo, salud, educación), la que tiene un plazo de ocupación infinitamente más corto que lo relativo a prestaciones de por vida a los nuevo habitantes (véase lo sucedido en Salto Grande, Itaipú, Yacuyretá, Piedra del Águila, etcétera).

aquella oportunidad calificamos ese acto de ‘papelón’ y debemos reiterarlo: es una vergüenza la complicidad con la destrucción ambiental al mismo tiempo que se sostiene que lo ambiental es política de Estado”. Es decir, una ONG con diez personas, a lo sumo, que tiene su conducción, se arroga más representatividad que un Presidente, 22 gobernadores y 1.000 intendentes de la FAM. Desprecian la democracia o sencillamente la desconocen, tal como suele suceder con las políticas imperiales.

2.1.1. Soberanía y ONGs

La otra cara del cepto está dada desde un costado más simpático por las ONGs globalizadas, las cuales son favorecidas por los financistas y la cooperación internacional, que alienta su permanente intervención, para entre ambos extremos achicar lo público-estatal (véanse los Capítulos I y V).

2.2. La Agenda Ambiental

Éste fue un documento lanzado por la SAYDS⁶ y discutido en todas las regiones del COFEMA durante 2004 y 2005, en punto a transparentar objetivos de gestión y someterlos a una discusión con empresarios, ONG, trabajadores, las propias provincias y otros actores a lo largo y ancho del país.

Dicho documento, tal como se decía en las reuniones, era un texto en permanente construcción, por cuanto en las diferentes reuniones se producían modificaciones en el mismo.

2.3. La construcción de una agenda

Así como “Río” construyó la Agenda 21, las políticas locales y regionales deben tender a readecuar los elementos contenidos en dicho documento a los perfiles y anclajes concretos de las realidades sobre las cuales va a desarrollarse la preservación ambiental con eficacia y eficiencia, y no como mero discurso.

2.3.1. Identificación de actores y roles

En consecuencia, la identificación de los actores públicos (a nivel nacional, regional, provincial o municipal) debe alinearse en pos de políticas concurrentes o complementarias; el sistema científico debe aportar valor agregado, información y soluciones a las complejas variables transdisciplinarias; la sociedad civil debe involucrarse en sus decisiones cotidianas que impactan al ambiente; las ONGs deben sumar a las acciones de gobierno; las empresas deben incorporar lo ambiental como compromiso de responsabilidad social por una parte pero también como optimización de sus respectivas actividades comerciales, industriales o productivas; la educación debe brindar información y conocimientos aplicados a los entornos de los educandos; y los medios de comunicación deben brindar información y cobertura con sentido anticipatorio, preventivo, formativo, y no el mero sensacionalismo de los titulares de una catástrofe ambiental.

⁶ Ver documento completo en Apéndice Documental Ficha N° 33.

2.3.2. El contenido sumario del Documento Federal “Bases para una agenda ambiental nacional. Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad”⁷

2.3.2.1. Fundamentos

Se pretendía dar previsibilidad en la gestión para complementar las acciones públicas con los diferentes actores que interactúan lo ambiental. En tal sentido, se insistía en la cuestión de equidad como elemento sustancial de lo ambiental, proyectando diversos ejes de trabajo dentro de los lineamientos fijados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Argentina.

A manera de escenario, existían hacia ese momento dos muy presentes: la sanción de presupuestos mínimos y la reconstrucción de la relación Nación-Provincias, con un fuerte acento en la gestión coordinada de diversas áreas del gobierno nacional.

Se reconocía la deuda ambiental interna, las restricciones nacionales e internacional, los efectos de la crisis del 2001, repensando las relaciones globales y locales del caso, con especial hincapié en las particulares circunstancias en las que los regímenes de protección de mercados erigidos por los países desarrollados hacen que el comercio internacional, en lugar de convertirse en una polea de transmisión de riqueza, actividad económica, empleo y nuevas tecnologías, se constituya en un motorizador de sistemas y prácticas de producción que contribuyen a degradar el ambiente.

Se marcaba la situación de aquellos recursos en condiciones de vulnerabilidad, fruto de las políticas de los años ‘90.

Era un objetivo recuperar el rol estatal para utilizar mecanismos regulatorios, así como instrumentos incidentes en el mercado, para asegurar que la afectación del ambiente y su expresión en términos de costos esté plenamente internalizada en el precio de los bienes y servicios, contemplando igualmente los incentivos pro ambientales.

Se trataba, pues, de contribuir a “construir en nuestro país un capitalismo en serio. Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país”⁸.

Lo ambiental no puede ignorar la situación de exclusión y pobreza estructural: “La pobreza de nuestro pueblo es el otro tema central. El más mínimo sentido de

⁷ Se realiza una suerte de resumen del mismo, utilizando casi su mismo texto, con frases articuladoras, y las citas obedecen al propio documento de Agenda Ambiental.

⁸ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1º de marzo del 2004.

solidaridad, la más modesta noción de la justicia social, cualquier idea de equidad que se tenga, debe ayudarnos a concluir que no hay país viable con más del cincuenta y cinco por ciento de argentinos por debajo de la línea de pobreza”. Esto hay que combinarlo con el derecho a la seguridad alimentaria y el desarrollo, integrando el plexo de derechos de tercera generación, que debe ser reconocido en el diseño de las políticas públicas y, esencialmente, materializado como consecuencia de la implementación de las mismas.

2.3.2.2. Escenarios

Algunas de las circunstancias que lo determinan son:

- un crecimiento de la población global en el mundo en vías de desarrollo⁹;
- emergencia de nuevos actores en el escenario geopolítico global, tales como China e India, con un posible escenario de equilibrio entre potencias o grandes bloques económicos, tales como América del Norte, una Unión Europea ampliada y China;
- escenario de conflictos culturales entre “occidente” y el mundo islámico¹⁰;
- creciente valor de ciertos recursos naturales en función de su escasez relativa;
- cambio esencial en la matriz energética del mundo;
- integración cada vez mayor de la economía global, pese a los instintos proteccionistas existentes en muchos países desarrollados¹¹;
- creciente importancia de la educación como factor de movilidad social, equidad y desarrollo socioeconómico;

⁹ Las proyecciones de cambios en los perfiles de las pirámides demográficas de las economías desarrolladas con envejecimiento de la población y el consiguiente incremento de las erogaciones por los sistemas sociales, importan un serio riesgo por un lado de pérdida de competitividad frente a economías con fuerzas laborales más dinámicas, y por otro, la pesada carga financiera por los elevados costos de los sofisticados sistemas de seguridad social estructurados en la segunda mitad del siglo XX.

¹⁰ Las diferenciales entre las bajas tasas de crecimiento demográfico del mundo “occidental” y las elevadas tasas de crecimiento en los países islámicos, pone de manifiesto este foco de tensión potencial.

¹¹ Existe una clara preferencia por un esquema multilateral de apertura comercial, con énfasis en la producción agroalimentaria, eliminación de subsidios agrícolas y barreras técnicas al comercio, tal como lo planteó la Agenda de Doha de la OMC, antes que la fragmentación caótica de las políticas de integración comercial por vía de acuerdos bilaterales (Acuerdo EEUU-Chile, EEUU-Australia o Chile-EEUU). No obstante ello, la trascendencia de las interrelaciones entre la política comercial externa de la Argentina y su agenda ambiental, amerita una mayor integración entre ambos sectores, utilizando instrumentos como por ejemplo, las evaluaciones de sostenibilidad de los acuerdos comerciales a la hora de formular las políticas económicas. Las consideraciones ambientales deben estar presentes en todas las instancias de negociación de las políticas de integración comercial externa de la República Argentina.

- aumento de la brecha entre los que tienen mucho y los que tienen muy poco¹².

2.3.2.3. *Posición favorable de Argentina*

En este sentido, debemos considerar lo siguiente:

- la escasa población con relación al territorio;
- la relativa abundancia de recursos naturales estratégicos, con un buen “*mix*” entre ellos (tierra productiva, agua, aire, etcétera);
- un nivel relativamente superior de educación pública, cohesión y homogeneidad social (a pesar de la década anterior) que otros países del área y del mundo;
- condiciones naturales y humanas favorables para un desarrollo energético sustentable;
- el alejamiento geográfico y cultural relativo de las zonas conflictivas del planeta.

2.3.2.4. *Estado de situación*

Los principales problemas registrados en los diagnósticos, sobre los que existe una coincidencia casi unánime entre los diversos autores, son la erosión, la deforestación, la pérdida de biodiversidad (de especies y de ecosistemas) y la contaminación hídrica. También preocupan la sobreexplotación de los recursos pesqueros marinos, las consecuencias provocadas por grandes obras y por introducción de especies, y la alteración de humedales.

En última instancia, los problemas diagnosticados parecen obedecer a una desproporción en el grado de intervención sobre el entorno natural. Ello comprende la magnitud de la errónea asignación de usos del espacio en nuestros ecosistemas frágiles, sujetos a condicionantes complejos y múltiples estados estables, tanto como en aquellos más ricos y resilientes.

La desproporción también da cuenta del abuso de los servicios naturales favorables. Tal es el caso de nuestros cuerpos de agua superficial que utilizamos para depurar los efluentes líquidos sin ningún tratamiento previo a la descarga.

En otro plano, los diagnósticos coinciden en la persistencia de los problemas ambientales durante décadas. Entonces:

¹² Si bien la concreción efectiva de este escenario y las eventuales respuestas políticas al mismo son incógnitas, es imaginable un mundo “globalizado” en dos velocidades diferenciadas, o en dos esferas concéntricas con disímiles niveles de desarrollo, resulta ciertamente perturbador, tanto desde una óptica ética (en función de su inherente inequidad), como desde una perspectiva de la seguridad (atento al incremento de la violencia y posibles conflictos regionales).

- a) la política ambiental debe atender mucho más que la simple implementación de procesos de evaluación de impactos ambientales;
- b) la política ambiental pierde competencia cuando confunde la complejidad de los problemas ambientales;
- c) los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales.

2.3.2.5. *Los grandes problemas ambientales*

Éstos son:

- degradación de suelos y avance de la desertificación; continua degradación y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales; degradación de los ecosistemas marinos y costeros;
- pérdida de la diversidad biológica;
- incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos;
- altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales; agravamiento del stress hídrico;
- inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado;
- inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales;
- deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía;
- deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos con uso creciente.

2.3.2.6. *Objetivos: gobernabilidad y participación*

- Recuperación de la capacidad de acción del Estado;
- organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la Administración pública, con especial referencia a la complementariedad provincial y municipal;
- integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas por medio de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas¹³.

¹³ V. gr. Ley N° 5.562, Provincia de Chaco: "Artículo 1°. Créase el 'Programa de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas', en el marco de la Ley N° 3.964, de Defensa del Medio Ambiente". Véase también un caso de aplicación: www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan_quito06_alfredo_paolillo.pdf; Corporación Andina de Fomento para IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

2.3.2.7. El Sistema Federal Ambiental y los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

Se trata de una oportunidad única desde el momento en el cual se pone en marcha la Ley General del Ambiente, ya que el COFEMA adquiere una jerarquía institucional que nunca poseyó en el pasado¹⁴.

La Nación debe establecer las directrices generales y coordinar la política ambiental nacional en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente. La ejecución y aplicación de esta política en concreto debe estar en manos de las provincias y de los municipios.

2.3.2.8. Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas

El desafío central de este eje instrumental yace en incorporar las dimensiones ambientales al centro o núcleo de las decisiones económicas, tanto del sector público como del privado. Las políticas públicas deberán lograr un apropiado balance entre los mecanismos de mercado y los mecanismos regulatorios tradicionales, de manera que en la formación de los precios en la economía se puedan reflejar los costos ambientales que traen aparejadas las actividades humanas.

En términos teóricos, los instrumentos económicos incluyen una amplia gama de alternativas, desde los subsidios y créditos diferenciales, hasta los mecanismos tributarios¹⁵.

Es claro que cualquier propuesta de políticas públicas basada en los incentivos económicos para la Argentina actual deberá necesariamente ser muy cuidadosa en el empleo de subsidios o créditos blandos, dadas las restricciones financieras impuestas

¹⁴ Lamentablemente, las primeras leyes de presupuestos mínimos fueron sancionadas durante los momentos de crisis vividos en 2002, por lo que existió una pérdida de trascendencia en la agenda de prioridades institucionales y políticas ante la percepción de problemas más urgentes y acuciantes. En cierta forma, el tiempo transcurrido desde la reforma constitucional de 1994, hasta la sanción de la Ley General del Ambiente ha contribuido a reforzar esta pérdida de entidad de la política ambiental a que ya hemos aludido.

¹⁵ Un ejemplo elocuente (y perverso para nuestra economía) de la utilización de incentivos económicos es el caso de la Política Agrícola Común (PAC) aplicada por la Unión Europea, con la finalidad de alentar la producción del sector agro-ganadero de sus países miembros. Las más recientes propuestas de reforma a la PAC contemplan desacoplar la relación entre el pago de incentivos y los volúmenes de producción, y su reemplazo con incentivos a la conservación de la diversidad biológica. La PAC europea, al igual que los subsidios agrícolas norteamericanos, tienen una justificación más bien ideológica en el concepto de la "multifuncionalidad" de la agricultura, donde se persiguen fines tan disímiles como la seguridad alimentaria en caso de conflictos externos, el sostén de los asentamientos en áreas rurales, la tutela del paisaje rural o la protección ambiental.

por el contexto de endeudamiento. Sin embargo, en el campo de la política tributaria, es mucho lo que se puede hacer para que, desde lo económico, se envíen señales hacia los actores del mercado para alentar prácticas e inversiones más sustentables.

Es realmente poco lo que se ha trabajado, en lo teórico y en lo práctico, para que el sistema impositivo actúe como un instrumento para el desarrollo sustentable.

En algunos casos, la estructura de conceptos tales como la renta presunta, incorporados al régimen del impuesto a las ganancias, pueden actuar como des-incentivos en los casos donde, por ejemplo, un productor agropecuario quisiera realizar tareas de conservación *in situ*, dejando de “ganar” en función de beneficios ambientales imposibles de contabilizar en el balance impositivo.

En otros casos, existen experiencias más positivas en cuanto a la utilización de los instrumentos fiscales como incentivos ambientales, tales como las que contempla la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras. No caben dudas de que algunas cuestiones serán seguramente controvertidas, como, por ejemplo, cambiar el sistema del Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC) por una alícuota general a la transferencia energética, en base a la incidencia relativa del carbono. Una ponderación de costos y beneficios seguramente aconsejaría postergar una medida de estas características a los efectos de no sacrificar competitividad económica en el corto plazo.

Es preciso, sin embargo, considerar las implicancias ambientales del sistema tributario vigente, y corregir los efectos negativos de las condiciones de regresividad que pudiera conservar en la actualidad.

2.3.2.9. *Calidad de vida*

2.3.2.9.1. Gestión de los recursos hídricos

El agua es un recurso escaso en una gran parte de la República Argentina, fuera de la región litoral y la Pampa Húmeda. En las décadas próximas, este recurso vital adquirirá cada vez mayor trascendencia en la política internacional y, potencialmente, cada vez mayor valor estratégico y económico.

Uno de los ejes del desarrollo sustentable requiere diseñar una política hídrica que refleje este concepto de escasez, y el creciente valor que reviste para el desarrollo económico, tal como lo hacen otros países de la región (Brasil o Chile).

La gestión hídrica requerirá, además, el manejo integrado del recurso por unidad de cuenca, asegurando su uso racional y la protección de su calidad. El manejo sustentable del agua es, también, la clave para el desarrollo de las zonas áridas del país¹⁶.

¹⁶ Los casos de Israel o España son ejemplos elocuentes del potencial de desarrollo que existe a partir de una explotación racional del agua.

2.3.2.9.2. Gestión de residuos

Uno de los mayores problemas ambientales que enfrenta la sociedad moderna es la gestión de residuos urbanos. Constituye uno de los problemas sanitarios centrales para la gestión local.

Una agenda para el desarrollo sustentable deberá apuntar, a partir de una estrategia nacional, al fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión integral de los RSU, que, junto con la provisión de servicios de saneamiento básico, constituyen los mayores desafíos para los municipios.

2.3.2.10. Mantenimiento de la integridad y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas

2.3.2.10.1. Conservación de la diversidad biológica

La conservación de la diversidad biológica reviste fundamental importancia para la Argentina, en particular la conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos, la reducción al mínimo de los efectos adversos para la diversidad biológica derivados de las actividades productivas y la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización adecuada de los recursos genéticos.

Para el logro de estos objetivos asume significativa importancia la actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, a la luz de las condiciones presentes en materia ambiental y socioeconómica y su ulterior promulgación y aplicación.

Asimismo, deberá ponerse en funcionamiento la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADI-BIO)¹⁷.

Además, una política inteligente de conservación de la diversidad biológica deberá tender a mantener y preservar la riqueza y diversidad de la naturaleza que subyace tanto a la actividad agrícola-ganadera como al desarrollo de la infraestructura turística, además de la conservación *per se* de aquellas eco-regiones o paisajes que merecen ser conservadas por ser un patrimonio colectivo.

La conservación, en el sentido más tradicional, puede realizarse a través de un sistema de áreas protegidas de los diferentes niveles jurisdiccionales que tiendan a reflejar los sitios de mayor riqueza y diversidad del patrimonio natural; y la conservación debe entenderse articulada como un complemento del uso sustentable de los recursos naturales, donde la actividad económica se desarrolle de manera armónica y

¹⁷ Lo cual se materializó subsanada la coordinación política y competencia (véase el Capítulos X, Punto 8.3.3.2, nota 17).

compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica. Esto es de vital importancia para los sistemas agrícolas en expansión ante la fuerte demanda global de productos tales como la soja y donde la expansión de las fronteras agrícolas puede representar una amenaza para zonas de gran riqueza, tales como las yungas, el monte chaqueño, o la selva paranaense.

2.3.2.10.2. Conservación y uso sustentable de recursos naturales estratégicos

La República Argentina debe apuntar a diferenciarse en el campo global en base a las ventajas comparativas derivadas de su riqueza en recursos naturales. Para ello, las políticas públicas deberán apuntar a preservar para generaciones futuras la riqueza, diversidad y productividad de los recursos naturales, con especial atención a los siguientes:

Suelos

Las dos terceras partes de la República Argentina se encuentra dentro de ecosistemas áridos, en los cuales la pérdida de fertilidad y la desertización son problemas serios. En el pasado, quizás por una concepción estrecha de las competencias sectoriales en materia agrícola, no ha existido una fuerte articulación entre las políticas agrícolas y las políticas ambientales. Como se ha señalado respecto de la protección de la diversidad biológica, el suelo es en gran medida la base de una importante parte del PIB argentino.

Dadas las tendencias del comercio mundial y las proyecciones de demanda futura por algunos *commodities*, una política sustentable deberá afrontar los desafíos de la expansión de las fronteras agrícolas en áreas sensibles, desde el punto de vista ambiental y social¹⁸.

Pesca

El manejo del recurso pesquero marítimo durante la década del noventa es un caso testigo de la falta de sustentabilidad. A los crecimientos espectaculares, en sus

¹⁸ El caso de los incrementos en la producción de soja, sin perjuicio de los aumentos en la productividad por inversiones en tecnología, representa una amenaza para regiones y ecosistemas hasta el presente no antropizadas. Es el caso de provincias como Formosa, Chaco, Salta, Santiago del Estero, o la región árida de Córdoba, donde el avance de las fronteras implica un riesgo de pérdida de calidad de suelos y pérdida de montes nativos, sin perjuicio de los problemas sociales asociados con el desplazamiento de pobladores tradicionales y su reemplazo por modalidades de producción altamente tecnificada. Otro caso similar de impactos ambientales en el ámbito rural es el sobrepastoreo en gran parte de la Patagonia durante muchos años, con la consiguiente pérdida de productividad.

inicios, sobrevino la crisis y colapso del recurso hacia fines de 1998. Existen ejemplos comparativos interesantes de sistemas de explotación sustentable del recurso, a partir de la utilización de permisos y cuotas transferibles donde el propio mercado y el interés racional de los pescadores ha introducido una mayor sustentabilidad en la explotación del recurso¹⁹.

En el campo de la pesca marítima, tratándose de un recurso susceptible de apropiación común, es donde más se impone el fortalecimiento de las capacidades de control del Estado.

Además de fortalecer el manejo del recurso pesquero con políticas sectoriales sustentables, existen amplias oportunidades para insertar al país en un campo emergente de la productividad global de alimentos, la acuicultura. Dadas las posibilidades de crecimiento futuro y las condiciones naturales de Argentina, existe una oportunidad para encarar una política de estado de aliento a la producción, concebida desde los inicios como una política de desarrollo sustentable, y no con medidas correctivas *ex post*, como ha sucedido con otras políticas sectoriales de desarrollo en donde las consideraciones ambientales han sido soslayadas²⁰.

Bosques

El caso de la explotación sustentable de los productos forestales amerita similares consideraciones que las efectuadas para la pesca. Las proyecciones de incremento en la demanda global futura debería servir como justificación para una política de Estado tendiente a desarrollar esta actividad en forma sustentable, integrando las políticas sectoriales con una visión ambiental.

La actividad forestal, al igual que el desarrollo pesquero, posee también importantes beneficios para el desarrollo de las economías regionales, alterando el patrón de desarrollo regional macrocefálico de la Argentina durante gran parte del siglo XX.

Debe incluirse en esta materia el fortalecimiento del Plan Nacional de Manejo del Fuego, por su importancia estratégica para hacer frente a los riesgos de incendios agravados por la variabilidad climática.

¹⁹ Las experiencias de Chile y Nueva Zelanda son emblemáticas de un manejo pesquero logrado a partir de incentivos económicos, utilizando a las fuerzas del mercado en favor de una explotación sustentable. Ver Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), "Documento Base: Pesca y Sustentabilidad", Tercer Coloquio FARN, Mar del Plata, 2000.

²⁰ Ver *The Economist*, Investigación especial sobre los recursos del mar, 23-5-1998. Más recientemente, en la misma publicación, "Blue Revolution: The Promise of Fish Farming", 9-8-2003.

2.3.2.11. Desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico

2.3.2.11.1. El ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es una de las herramientas consignadas en la Ley General del Ambiente. Constituye una de las herramientas claves sobre la cual se construyen las políticas de desarrollo económico en el espacio físico, atendiendo a las necesidades e inversiones en infraestructura y equipamiento.

El Ordenamiento Territorial tradicionalmente ha estado asociado en forma casi exclusiva a los problemas de la planificación urbana. Sin menospreciar esta raíz, el país requiere en la actualidad una política de ordenamiento del territorio que aborde en forma integral tanto el ámbito urbano, como el rural, en particular, dada la trascendencia que tiene el sector agrícola-ganadero para la economía argentina. Las modalidades actuales de ocupación del territorio son espontáneas y no reflejan la necesidad de concebir al suelo como un recurso escaso en el cual las decisiones respecto de su uso suelen ser irreversibles²¹.

Finalmente, cabe hacer hincapié en la importancia del ordenamiento territorial, de cara a las inevitables y crecientes demandas futuras, producto del crecimiento demográfico.

2.3.2.11.2. Energía sustentable

Los patrones y matrices energéticas del futuro serán, sin duda, diferentes al modelo actualmente vigente, dominado por la dependencia de los combustibles fósiles. Una agenda para el desarrollo sustentable debe contemplar las ventajas comparativas que ofrece la Argentina para un paulatino desarrollo de una matriz energética diversificada, para poder posicionarse favorablemente para el “día después” de la hegemonía global de los hidrocarburos.

La explotación de hidrocarburos, mientras tanto, debiera desarrollarse en el mediano plazo, en la conciencia de su inevitable pérdida de valor estratégico en el largo plazo, permitiendo, sin embargo, generar ingresos durante la transición hacia un nuevo modelo energético²².

²¹ Abundan ejemplos que ponen de relieve los problemas derivados de la falta de ordenamiento. La ocupación de zonas inundables con asentamientos urbanos, o la expansión de las grandes urbes a menudo sin infraestructura básica y a costa de la conversión de tierras con aptitud agrícola, son apenas dos que ilustran la cuestión.

²² Las ventajas de generación eólica en la Patagonia son consabidos. Si bien su alejamiento de los actuales mercados de consumo constituye una desventaja, en un futuro, bien puede ser un elemento para impulsar un crecimiento y desarrollo sustentable en la región austral del país.

2.3.2.12. *Mejora de la Información para la Toma de Decisiones*

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) tiene, dentro de sus competencias, la de promover y ejecutar políticas, programas y acciones para el establecimiento y consolidación de un proceso de mejoramiento constante y equitativo de la calidad de vida de las personas.

En ese contexto, la definición e implementación de un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable fue identificada como una herramienta clave, cuya utilización permitirá la evaluación de la efectividad y eficiencia de los programas propios, del sector gubernamental en su conjunto y de las iniciativas del sector privado y de la sociedad civil tendientes al logro de un desarrollo sustentable en la República Argentina.

El Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable posibilitará también gestionar y promover la coordinación de las diferentes políticas sectoriales, fijar prioridades y efectuar ajustes, permitiendo contar con una evaluación permanente de la situación ambiental, como así también facilitará las negociaciones en el comercio internacional, particularmente en lo referido a normas y cumplimiento de acuerdos ambientales y de desarrollo sustentable.

2.3.2.13. *Líneas de acción*

Este paquete de lineamientos estratégicos está vinculando a la matriz de temáticas que, en general, se identifican como constituyentes de las materias de la nueva agenda ambiental, en la mayor parte de los casos en respuesta a cuestiones vinculadas estrictamente a la agenda local, y otras inspiradas en temas que responden a la agenda global, hemisférica o regional. Para el primero de los casos –agenda local– se reconocen, a su vez, dos tipos de acciones:

- diseño de la institucionalidad y las herramientas de gestión vinculadas a la sanción del nuevo marco legal asociado a los presupuestos mínimos de protección ambiental prescriptos por el Artículo 41 (según la Constitución Nacional reformada en 1994);
- líneas de trabajo asociadas a respuestas de la autoridad ambiental nacional a la gestión en torno a ejes que se potencian por el nuevo escenario macroeconómico alumbrado por la devaluación monetaria del 2002.

Todas se caracterizan por:

1. percibirse la razonable vigencia de las condiciones macro-económicas actuales en el marco de la gobernabilidad instaurada por el gobierno del Presidente Kirchner, y con un grado de variabilidad asociado principalmente al devenir de los precios relativos;

2. reflejar cuestiones de oportunidad y mérito, que potencian la dimensión ambiental en su manifestación.

2.3.2.14. Respuesta a la problemática social acuciante

2.3.2.14.1. El Programa Social de Bosques (PROSOBO)

Este programa fue creado por el Decreto N° 1.332/2002, en el marco de las actividades del Consejo Nacional de Políticas Sociales, que atendían la más aguda crisis de la historia nacional provocada por el colapso político-económico y social de diciembre del 2001.

El objetivo de su creación es brindar asistencia técnica y financiera para obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas, y para incrementar el área forestada nacional.

El proyecto registra una demanda de los gobiernos municipales, provinciales, y del sector no gubernamental muy superior a la respuesta financiera dada al presente por la SAYDS, producto de la astringencia presupuestaria y el desfinanciamiento del bienio 2002-2003.

Restaurado el crédito de la SAYDS, pero resultando la asignación de la partida de transferencias asignada al ejercicio francamente insuficiente, este desbalance sólo puede ser corregido a través de una asignación extrapresupuestaria que parece conducente abordar a través de la creación de un fondo fiduciario con aportes de la banca estatal y el sector privado²³.

A su vez, asignar pequeñas alícuotas de las retenciones agropecuarias y/o petroleras, o apelar a desgravaciones impositivas pueden ser los canales a operar para los aportes públicos y/o privados, respectivamente.

2.3.2.14.2. Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

Con el objeto de asegurar condiciones básicas del ambiente para la población, resulta necesario atender, entre otras cuestiones, las vinculadas con la provisión de agua potable, una infraestructura de saneamiento adecuada y el tratamiento de los residuos.

Parece imprescindible, en este contexto socio-económico, adaptar la oferta de la Secretaría a la intensidad de la demanda provincial y municipal, mediante un plan dotado de la necesaria flexibilidad para registrar cuestiones de escala, de composición de los residuos sólidos urbanos (RSU), del soporte natural, de las condiciones socioeconómicas prevalentes de la población.

²³ Resuelto en el Presupuesto 2006/2007.

Así se concibe el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el que se inscribe en el marco del Proyecto BIRF “Gestión de la Contaminación”, que proporciona su marco de referencia técnico y la asistencia financiera.

Los proyectos de gestión de residuos encuentran un instrumento adicional para facilitar su materialización en la medida en que el aprovechamiento de los gases que se generan en los enterramientos sean utilizados para la generación de energía, mediante su inclusión en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio, que permite lograr ingresos complementarios por los servicios ambientales de esos proyectos.

Un programa de gestión de residuos a escala nacional puede incorporar esta componente ambiental que aportaría financieramente a la materialización de los proyectos.

A este aporte de la SAYDS deben sumarse las líneas vinculadas al Proyecto Remediar, a la de Atención Primaria de la Salud, y al eventual aporte del Programa de Provisión de Agua Potable a Pequeñas Comunidades –PROPASA–.

2.3.2.15. Nuevas líneas de acción

Se establecen nuevos ejes de trabajo, tales como:

- *salud y ambiente;*
- *comercio internacional y ambiente;*
- *construcción de indicadores de desarrollo sostenible;*
- *aprovechamiento turístico inteligente de los recursos del ambiente;*
- *fondo argentino de carbono;*
- *unidad de prevención de desastres naturales;*
- *agricultura sostenible;*
- *educación y comunicación ambiental;*
- *ambiente y construcción*²⁴.

3. ACTORES

Dentro de la noción de la política como una constante articulada por la organización estatal, repasamos conceptualmente el rol de los diferentes actores que usualmente participan en lo ambiental.

²⁴ Agregamos este último, que si bien no estaba específicamente en la Agenda, es un tema importantísimo que no alcanzó a incorporarse. Guarda relación con los procesos constructivos, los insumos amigables, los sistemas de conservación de energías (calor, frío) el tratamiento de la enorme cantidad de residuos que la construcción produce durante la obra, y por supuesto, en una instancia previa, lo relativo a la EIA de las obras, etcétera. Véanse los contenidos en la página *web* citada.

3.1. Municipios

Como gestores del desarrollo local, son imprescindibles por su nivel de cercanía territorial con los temas ambientales, y por su posibilidad articuladora con las fuerzas sociales (económicas y comunitarias) para complementar la acción del gobierno federal central.

3.2. Provincias

Como nivel administrativo que tiene una perspectiva del conjunto (primer balcón de observación), se transforman en las ejecutoras y distribuidoras de políticas mayoristas y asistencia en materia ambiental, para ser instrumentadas por los municipios, dado que éstos aportan la impronta singular de su territorio, cultura y población. Adicionalmente, como razón de peso más que suficiente conforme la titularidad de recursos naturales asignadas por la constitución y su aptitud administradora.

3.3. Regiones nacionales

Los ecosistemas no encuentran su límite en las fronteras provinciales, y normalmente la exceden; los acuerdos regionales se transforman, así, en una variable relevante. De hecho, las eco-regiones COFEMA comportan un criterio aceptable en este punto para trabajar en esta lógica.

3.4. Subregiones internacionales

Con el mismo sentido que el punto anterior, deben darse sistemas de acuerdos de gestión compartidas en reservas de biosfera, sitios Ramsar, o programas multinacionales (v. gr. la situación del Gran Chaco Americano, espacio trinacional de Argentina, Paraguay y Bolivia).

3.5. Bloques

En estos casos, se adopta un criterio de acuerdos por bloques, tal el caso del MERCOSUR, que integran Argentina, Paraguay Uruguay y Brasil y Venezuela, dentro de lo cual opera el GT6, que es el que vela sobre lo ambiental.

3.6. Organismos internacionales

Organismos dependientes de las Naciones Unidas como la UNESCO, el PNUMA o el PNUD también son herramientas que colaboran en el desarrollo de las políticas ambientales con asistencia técnica y financiera, información y auxilio directo al mo-

mento de hacer proyectos, si bien debemos tener en cuenta los comentarios que hemos realizado al respecto anteriormente.

3.7. Las convenciones

Las de Cambio Climático, Ballenera Internacional, de Aves Migratorias, Ramsar, Desertificación, Biodiversidad, CITES, o protocolos como Montreal y Basilea, entre otros, resultan instancias relevantes como normativas aplicables –rígidas o blandas– en objetivos a lograr y apoyo de las secretarías de tales convenciones y protocolos para la implementación de programas y acciones.

3.8. Sociales

La participación es absolutamente necesaria para construir políticas ambientales, por cuanto:

- la naturaleza es absolutamente democrática;
- es impensable que desde una estructura publica pueden garantizarse el control de los impactos sobre la naturaleza, durante los trescientos sesenta y cinco días del año.

No obstante, esta participación tiene que ser ordenada, sustantiva, y no declamativa.

3.8.1. Sociedad civil

La entendemos aquí como el conjunto de estructuras formales e informales que se desempeñan en la sociedad. Todas éstas pueden coadyuvar, aun indirectamente, y a pesar de que lo ambiental no sea el objeto de su creación.

3.8.2. Organizaciones No Gubernamentales²⁵

Éste es un tema sobre el que poco se ha trabajado en materia ambiental sobre sus protagonistas, algunos mediáticos y con operatividad constante: las ONGs.

Existe una suerte de idealización, que son sólo ellas las que pueden salvar el ambiente, sobre la base de su compromiso, desinterés, y abnegación. Noción reforzada culturalmente en forma genérica por el *masterplan* de eliminación estatal que comentáramos previamente, al cual se sumaron sin autocrítica alguna ocupando lugares importantes en este tránsito sustitutivo y bien poco democrático.

²⁵ Véase el Capítulo I, Puntos 6.3., 15.3, entre otros.

Hay que hacerse algunas preguntas:

- ¿Cuántos son los asociados de la ONG?
- ¿Cómo se eligen sus autoridades?
- ¿De dónde provienen sus conducciones?
- ¿De qué viven sus directivos, amén de su tarea en la ONG?
- ¿Cómo se financian?
- ¿Cómo es el sistema de discusión de las estrategias para la toma de decisiones internas?
- ¿En qué tipos de proyectos se anotan cada una de ellas?
- ¿Cuáles son las razones para abordar ese tipo de proyectos?
- ¿Cómo publicitan los honorarios de los proyectos que ejecutan y qué perciben?
- ¿Los balances, amén de presentarlos a Personas Jurídicas, están en sus paginas?
- ¿Una Fundación es lo mismo que una Asociación?

Y esto no supone una cruzada anti-ONGs, o un intento de fiscalización inquisitiva, como es posible que así se piense –y asumimos el riesgo–, pero como por lo general asumen protagonismos explícitos en la defensa de lo ambiental, deben también estar sometidas a la exposición constante, por cuanto actúan sobre una cosa pública tal como es el ambiente.

Entre ellas pueden darse varios perfiles:

- *Globalizadas*: que actúan por todo el planeta, con objetivos muchas veces selectivos y que por su magnitud y estructura requieren de una fuerte burocracia interna (con independencia del compromiso de quienes la integran), dado que en muchos casos es un trabajo como cualquier otro. Su acción entonces no suele ser permanente, sino focalizada según criterios que se desconocen dado que no existe debate interno alguno (sobre esto volveremos).

- *Pequeñas y medianas*: de tipo local, que tienen una clara pertenencia e involucramiento con los problemas del lugar.

- *Informales*: aquellas que poseen menor organicidad, pero que por su perfil son agentes directos sobre los temas territoriales.

A su vez, con independencia de su magnitud, también las que existen funcionan total o parcialmente como:

- consultoras;
- demandantes judiciales;
- estudios jurídicos;
- gestoras de buenas prácticas ambientales de fuerte naturaleza comercial;
- gerencadoras de megaproyectos.

Basta ver sus páginas en Internet²⁶ y sus proyectos para el encuadramiento. Todas actividades lícitas. Pero este ejercicio de indagación en las páginas de las mismas permitirá al lector, cuando estas ONGs formulan declaraciones, ver si el eje de ellas y sus integrantes es una forma de ganarse la vida, un esquema vocacional, aprovechar una figura más simpática que la figura de una consultora, o hacer buenos negocios con honorarios o salarios realmente importantes, todo teñido de la impronta ambiental.

Ciertos integrantes de ONGs dedican el grueso de su tiempo a las mismas, y es impensable que no vivan de ello, que no tengan un excelente salario o un buen honorario por su tiempo aplicado. Pero es bueno decirlo, y mucho más transparente sería decir cuánto gana cada quien y cómo se administran los fondos que se reciben y quienes los perciben.

Las ONGs exigen publicidad de todo lo que hace la Administración pública en materia ambiental. ¿Cuál sería el argumento ético de no adoptar dicho criterio para sí mismas, si ellas también inciden en lo ambiental? Los argumentos deben ser de ida y vuelta. ¿Por qué lo bueno para el otro no lo es para mí? Cuando esto sucede, o cuando algo no se explicita, se alimentan dudas o suspicacias, o simplemente será que se quiere guardar una imagen idílica o de sacerdocio con una actividad, cuando en realidad permita ganarse diariamente la vida con muchas veces buenos ingresos.

La indagación de sus sitios *web* dan cuenta de aportantes (alguno de ellos), pero poco aclaran en cuanto los montos y quienes cobran en la materialización de la aplicación de dichos fondos en los proyectos singulares ejecutados.

3.8.3. Individuos

Siempre debe convocarse a los sujetos singulares, dado que son las sumas de sus decisiones (en impactos, consumos, etcétera) los que inciden sobre lo ambiental.

²⁶ Fundación Vida Silvestre: www.vidasilvestre.org.ar, FARN: www.farn.org.ar, Greenpeace: www.greenpeace.org, CEDHA: www.cedha.org.ar, FUCEMA: www.fucema.org.ar, Proteger: www.proteger.org.ar, FUNAM: www.funam.org.ar, Patagonia Natural: www.patagonianatural.org, ECOS: www.fundacion-ecos.org, Biodiversidad www.biodiversidadla.org, Asociación Vecinos de la Boca: www.avelaboca.org.ar, Aves Argentinas: www.avesargentinas.org.ar, Ala Plástica: www.alaplastica.org.ar, FADEA: www.fadea.org.ar, CIMA: www.cima.org.ar, CEPA: www.fundacioncepa.com.ar, CAMBIAR: www.cambiar.org.ar, Fundación Naturaleza para el Futuro: www.naturalezaparaelfuturo.org, Fundación SES www.fundses.org.ar, Fundación Ecología Universal: www.feu999.org MAINUMBI www.alertaverde.com/mainumbi.jsp, entre muchas otras.

3.8.4. Actores socio económicos

Las empresas y productores resultan actores centrales por el alto nivel del efecto de sus conductas. Una empresa puede equiparar a miles de sujetos en acciones benéficas o negativas, y debe buscarse que asuman lo ambiental no sólo desde el costado de su responsabilidad social empresarial, sino advirtiendo que las prácticas amigables resultan siempre más rentables.

4. AMENAZAS EXTERNAS

Pero la decisión política soberana de construir lo ambiental como política de Estado se topa con algunas dificultades verificables claramente algunas, y otras surgen de asociaciones elementales, e igualmente de proyecciones con alguna razonabilidad en el tiempo con conductas presentes mirando un futuro no muy lejano.

4.1. La sustitución estatal

Las políticas de ajuste sectoriales que durante años imponía el Fondo Monetario Internacional, con aliados naturales como el Banco Mundial, pregonaban el achicamiento del Estado, la desregulación, el sometimiento al mercado y la apropiación de sus funciones a través de elementos de la sociedad civil que no resultaban corruptos.

Dichos elementos de la sociedad civil, por antagonismo, resultaban la estructuras “no” gubernamentales, es decir, su contrario en toda la acepción y, además, apolíticas. Esto es, grupos bienintencionados (o no) que, dependiendo del tema, dejaban que otros delinearan la política y sus consecuencias, y tales organizaciones se sumaban a la racionalidad determinada muy lejos de estas tierras, y con planeamientos estratégicos que se desconocen, sobre estructuras que no son todo lo transparente que deberían ser al haber sido beneficiarias de ejecución de cometidos usualmente públicos, lo cual transforma centralmente su idea de “privacidad” y además administrando proyectos ambientalmente relevantes.

En una etapa más cercana, su “apoliticidad” les permitió ganar algún espacio adicional, dado que la idea era que se “vayan todos”, es decir, la clase política con sus vicios y sus virtudes; pero todos sabemos los costos institucionales cuando se habla de aniquilamiento o exterminación de algo.

A manera de comparación, en las concesiones de servicios públicos (la vial, por ejemplo), si bien son ejecutadas por privados, el concedente puede revisar sus sistemas de contrataciones, dado que en definitiva le asigna un subsidio, y la propiedad sobre la cual la empresa concesionaria obtiene la renta es pública y su titular está interesado en saber qué recibirá al final de la concesión.

Por tanto, a semejanza de situaciones, no hay equivalencias operativas, dado que la ONG reporta a la agencia de implementación (véase el Capítulo V) que rinde cuentas ante el donante (v. gr. GEF), pero nunca ante el nivel estatal sobre cuyos recursos naturales incidirá con los proyectos en ejecución.

4.2. El mundo se achica

Como hemos visto, la situación mundial dista de ser la mejor en términos ambientales, y los polos de desarrollo, si bien tienen tasas de crecimiento poblacional moderadas (a comparación de Asia, África o Sudamérica), tienen altos niveles de consumo y deterioro de sus entornos, requiriendo recursos naturales allende sus fronteras.

De allí la importancia proyectada que en algún lugar del planeta exista bajo nivel de población, y que se mantengan reservas naturales impolutas y abundantes, es decir, de que nuestros países funcionen como el banco de acopio de los recursos naturales.

Banco que no necesita rejas, por cuanto nuestro propio atraso nos impide “contaminar”, y los nuevos procesos los instalan ellos mismos con mejores niveles de protección para no depredar su ambiente, tal como lo hicieron en las tierras de origen (hoy llamado MDL).

Esto significa que quienes detentamos riquezas naturales, tenemos bienes codiciados ya hoy, y de necesidad futura absoluta.

Europa no tiene gas ni petróleo, pero posee un alto nivel de utilización de esos recursos no renovables. Estados Unidos necesita para sus macroconsumos de las fuentes sudamericanas y del Medio Oriente; así preserva parte de sus existencias, y por ello no duda en emprender costosísimos desplazamientos bélicos por todo Medio Oriente, con peligrosas cercanías a la Europa del Este.

China, en la medida de su continuo crecimiento, será un fuerte competidor por el petróleo disponible.

4.3. El cambio climático: un problema geométrico

Cuando el problema es mundial, las naciones desarrolladas deben comenzar a mirar hacia dentro para redefinir consumos (lo está intentando la Unión Europea, lo comienza a pregonar EEUU), pero también por cuestiones de solidaridad deberán colaborar en la mitigación y adaptación. Los territorios ricos en naturaleza y que no hayan sufrido los impactos de inundaciones y sequías se valorizan en relación a un planeta que cada vez tendrá más población y menos territorio apto. En consecuencia, dado que en nuestro país las modificaciones climáticas no parecen impactar en la forma devastadora de otros sitios, este dato positivo para nosotros puede generar tentaciones de cara al futuro y a las necesidades de los poderosos del planeta.

4.4. Bienes públicos globales²⁷

En los últimos años se ha comenzado a dialogar sobre este nuevo tema, generado documentos e inclusive materializado reuniones.

A riesgo de simplificar el tema, digamos que se entiende por bienes públicos globales.

La CEPAL organizó un evento durante el 2005 para un análisis del tema y su Secretaria Ejecutiva Adjunta –Alicia Bárcena– plantea que ellos son:

- estabilidad financiera;
- regímenes comerciales;
- conocimiento;
- paz y seguridad;
- recursos ambientales comunes;
- pandemias.

A su vez, el PNUD, en la publicación *Bienes públicos mundiales. Cooperación internacional en el siglo XXI*, presentada por Kofi Annan (1999), los tipifica en forma semejante como:

- equidad y justicia;
- eficiencia de los mercados;
- medio ambiente y patrimonio cultural;
- salud
- conocimiento e información;
- paz y seguridad.

²⁷ 1 - PNUD - Bienes públicos mundiales <http://www.undp.org/globalpublicgoods/> (información sobre el documento- algunos capítulos accesibles, en idioma inglés) 2- PNUD- Bienes públicos mundiales sinopsis en idioma español. 3 - PNUD - Office of development studies <http://www.undp.org/ods/> (acceso a varios documentos) 4 - PNUD - The global network on global public goods <http://www.sdn.undp.org/gpgn/> (muy interesante es el ítem “knowledge”, portal da enlace a mucha información). 4.1- Área que refiere a documentos sobre bienes públicos mundiales ambientales (incluida el agua) <http://www.sdn.undp.org/gpgn/r-environment.php>. 4.2 - Aquí hay elementos de un foro de discusión: “The public and private dimensions of the global water challenge: two perspectives on governing water resources”; <http://www.sdn.undp.org/gpgn/topic02.php#viewpoints>. 5 - Global public goods.org <http://www.globalpublicgoods.org/> (información sobre el documento –en “Background papers” hay acceso a otros documentos relacionados). 6 - Informe sobre el Desarrollo humano 2003; <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/> (se accede por capítulos, idioma español) (referencia en capítulos que refieren a financiamiento). 8 - Banco Mundial - Más allá del crecimiento económico <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/beg-sp.html#toc> (acceso a los diferentes capítulos en idioma español)

James Gustavo Speth, Administrador del PNUD, señala que en dicha publicación se “[...] lleva el concepto de bienes públicos más allá de las fronteras nacionales; al hacerlo, transforma las dimensiones del debate y eleva el concepto hasta un nuevo y urgente plano de importancia. Los autores comienzan con la observación de que, en muchas esferas de política pública, cuestiones que otrora se consideraban puramente del ámbito nacional trascienden las fronteras y tienen alcance y efectos mundiales.

Después de todo, la sociedad siempre ha estado dispuesta a pagar a cambio de obtener bienes públicos nacionales. Deberíamos estar igualmente dispuestos a sufragar los bienes mundiales que están al servicio de nuestro interés común, sean éstos los sistemas conjuntos de control del medio ambiente, la destrucción de armas nucleares, la lucha contra las enfermedades transmisibles, como el paludismo y el VIH/SIDA, la prevención de los conflictos étnicos o la reducción de los desplazamientos de refugiados. Y deberíamos estar preparados a financiar esos bienes mediante mecanismos innovadores, basados en los principios de reciprocidad y responsabilidad colectiva, principios que exceden el concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

[...] No es posible poner fin a la pobreza si no hay paz, o estabilidad financiera, o seguridad medioambiental. No es posible lograr el desarrollo humano sostenible si no prevenimos los conflictos, administramos sabiamente los mercados o contrarrestamos la tendencia al agotamiento de los suelos, la energía, el agua potable y el aire puro. La equidad dentro de una misma generación y entre distintas generaciones no es viable en ausencia de un sistema internacional para detectar y distribuir los costos medioambientales, para hacer frente a los efectos [...]”.

4.4.1. Distintas visiones

Sobre este tema podemos anotar diferentes perspectivas. Tenemos la del Profesor M. Fisk²⁸, que los advierte como una “[...] alternativa a la carrera desenfrenada por obtener ganancias que se da bajo la insignia de la competencia en el mercado libre. Ubicarlos como la piedra angular de las economías nacionales o la economía mundial implicaría realizar cambios estructurales extensos. Estos cambios aumentarían la certeza de tener acceso a bienes y servicios importantes. De igual importancia es la posibilidad de que por medio de la gerencia participativa y el control público real estos bienes públicos fuesen justos para aquellos que trabajan dentro de ellos [...]”.

La dominación que ejerce el *capital financiero* podría ser disminuida al dársele mayor importancia a las necesidades básicas, lo cual llevaría a regular más el flujo de

²⁸ Milton Fisk, *Bienes Públicos e interés propio*, Indiana University (fiskm@indiana.edu).

capital y a darle un tratamiento a los recursos de modo que no los convierta en fuentes de lucro –en otras palabras, un tratamiento descapitalizador–. Las instituciones para estas protecciones serían bienes públicos que podrían ser nacionales e internacionales. Por último, el dominio de una *política neoliberal de comercio de servicios*, que sirva a los intereses del capital, sería reducida por un mecanismo de fijación de políticas de comercio y servicio guiadas por metas sociales ampliamente aceptadas.

En realidad el concepto de estándar de bien público tiene dos partes independientes. [...] La primera parte tiene que ver con la *accesibilidad* a los bienes públicos (no pueden ser agotados fácilmente y que normalmente no excluyen a nadie), mientras que la segunda se ocupa de la *motivación* para formarlos (ajustar lo que es una cuestión fundamentalmente social a la psicología individualista que fundamenta la teoría económica neoclásica. El contexto, es pues, la presunción de que el *interés propio es adecuado* para arribar a la cooperación) [...].”

Aquí sería central al esquema una conciencia solidaria, y la verificación de que a partir de este concepto existe un mejor bienestar general; se cita el caso de Canadá donde nadie ha desmontado el sistema público de seguridad social universal, sobre la base de una idea de qué es equitativo.

La postura comienza tener dificultades al momento de la definición de la administración de los mismos: “[...] No obstante, en el caso de los bienes públicos mundiales no tenemos la contraparte del Estado, tan importante en los bienes públicos nacionales. Aún no existe algo que podamos llamar un Estado mundial. No tenemos el poder coercitivo suficiente para respaldar un llamado a la financiación o las garantías que se necesitan para tener un acceso equitativo [...]”, lo cual no es en absoluto sencillo.

Considerando esta restricción, el mismo advierte el segundo problema, que “... tiene que ver con la *dominación del interés propio*. Debe haber cooperación en el mantenimiento de los bienes públicos. Naturalmente, la cooperación puede ser compatible con el interés propio. Esto se puede ilustrar con el caso de los esfuerzos por reducir el deterioro de la capa de ozono mediante la disminución del uso de clorofluocarbonos. En este caso, la cooperación internacional satisfizo los intereses nacionales.

Un tercer problema tiene que ver con los *desacuerdos entre naciones* sobre metas sociales. Ya es bastante difícil determinar la opinión nacional, pero intentar hacerlo a escala mundial es entrar en el campo de la especulación”.

A manera de solución, propone que el *compromiso cosmopolita* ejercido por estas fuerzas no gubernamentales será vital en la lucha por los bienes públicos mundiales. Cita el ejemplo de que las transnacionales coordinan sus actividades por medio de la Organización Mundial del Comercio y del Banco Mundial y ellas no son ni Estados ni partes de un Estado mundial.

Y a los fines de amalgamar su operatividad, ve que el esquema de consensos es complejo, proponiendo uno de mayorías y más democrático: “[...] Si pensamos en términos del conflicto entre musulmanes e hindúes, blancos y negros, palestinos e israelíes y el Acuerdo General de Comercio de Servicios y los pobres, se haría del proyecto de bienes públicos basada en acuerdos algo inútil [...], pero los acuerdos sobre metas sociales, las cuales son el objetivo de los bienes públicos, se logran más fácilmente entre los pobres que entre los pobres y los ricos. Es posible remover los obstáculos que presenta la exigencia de un acuerdo total si nos concentramos en los problemas comunes de la mayoría de personas a lo largo del planeta” (v. gr. el deseo de tener una fuente de agua segura y al alcance económico de todos es una meta generalizada a lo largo del mundo. Esta meta requiere tratados internacionales que más protejan la distribución de agua de las transnacionales predatoras y establezcan su distribución equitativa a través de las fronteras).

El Presidente del Banco Mundial²⁹ sostiene: “[...] los objetivos de desarrollo para el milenio emanaron de los acuerdos y resoluciones de conferencias organizadas por las Naciones Unidas durante la última década.

[...] Únicamente será posible alcanzar los objetivos si los países se deciden a emprender un camino de desarrollo ecológica y socialmente sostenible. [...] Esta tarea es particularmente desafiante en el caso del capital natural, donde los bienes y servicios provistos por los sistemas ecológicos para sostener el desarrollo humano continúan explotándose en exceso, se están degradando y están perdiéndose irreversiblemente, en una escala que causa preocupación mundial”.

Para ello, propone políticas racionales que eviten la extralimitación regional (lo que en su lógica supone el mercado como distribuidor de la racionalidad y la policía mundial controlando los “excesos”), ya que se “amenaza seriamente la salud de los ecosistemas transfronterizos que proveen servicios ambientales vitales a cientos de millones de personas pobres. Por otra parte, a menos que actuemos de forma colectiva para preservar el patrimonio mundial ecológico común –el clima, la capa de ozono, la diversidad de la vida, y los océanos– socavaremos la sostenibilidad del desarrollo nacional y regional. La evidencia es inequívoca: con unas pocas excepciones, el patrimonio ambiental regional y mundial está deteriorando”.

Está claro que se le ha puesto la lupa a estos beneficios generados por la naturaleza: “[...] *Los servicios ambientales constituyen patrimonios regionales y mundiales.* Pueden ser protegidos únicamente mediante la cooperación y la acción colectiva de países desarrollados y en desarrollo” (remarcado a nuestro cargo).

²⁹ James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, *AAAS Atlas of Population and Environment*.

“[...] El Grupo del Banco trabaja con países socios para superar los factores que restringen su capacidad de encarar prioridades ambientales mundiales, particularmente los limitados incentivos económicos de países individuales para emprender medidas relacionadas con el medio ambiente mundial, y los marcos nacionales de política e institucionales con frecuencia débiles, que limitan las iniciativas y la envergadura de medidas y acciones positivas”.

Quien lea las entrelineas del párrafo anterior advierte que se omite considerar las razones por las que los países pobres son “débiles”, y cuáles pueden ser las recetas de iniciativas “positivas” (¿alineamiento con el FMI y la OMC?).

Esto, sobre la base de que “[...] las decisiones tomadas al nivel nacional sobre el uso de recursos naturales para el desarrollo económico nacional no reflejan sus impactos mundiales de forma adecuada, o, como dirían los economistas, las externalidades regionales y globales no están internalizadas al nivel nacional. En ausencia de mercados para comerciar ciertos bienes y servicios ecológicos mundiales, los valores mundiales no de mercado hoy día se ganan primordialmente a través de transferencias de recursos internacionales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal fueron establecidos para ayudar a financiar y apalancar tales transferencias [...]”; es decir, nuevamente asistencias homeopáticas para un problema urgente que requiere terapia intensiva, en tanto el paciente no está en condiciones de autoreponerse con su propia biología; tal la sana lógica homeopática.

En suma, dejarlo todo librado a un esquema monitoreado por los grandes del planeta, y sobre la base de la racionalidad del mercado, que vigilará por los servicios ambientales públicos globales. Realmente, estremece pensar en la proyección de estas ideas.

La sola enunciación de los bienes citados y los intereses que existen detrás merecen reparos:

- estabilidad financiera: monitoreada por el FMI, el Club de Paris y operada por el BM;
- regímenes comerciales: con el régimen de la OMC y latente el tema de la Ronda de Doha, con su implacable vocación de liberalización de mercados no homogéneos;
- conocimientos: con la desigual situación y asimetrías entre países desarrollados y los que no lo son, con un régimen de apropiación de las comunicaciones y desarrollo de los sistemas informativos ciertamente tendientes al monopolio;
- paz y seguridad: con la visión de ciertos países que ven en todo aquello que no se parece a su propia cultura a un terrorista potencial, expresado claramente en las últimas invasiones de EEUU;

- recursos ambientales comunes: con la diferencia en la propiedad de dichos recursos y su existencia

- Pandemias: usualmente originadas en países pobres que pueden ser diezmos pero la idea es que no llegue el virus al primer mundo. Tenemos el caso, por ejemplo, de la gripe aviar, donde mueren en los países de origen y sólo por accidente en un país desarrollado, actividad que generó ingresos fabulosos en logística y compras en los grandes laboratorios multinacionales.

4.4.2. Conclusiones

Si entre los bienes públicos globales se equiparan lo ambiental y la seguridad, entre los otros citados, no puede dejar de preocuparnos, a quienes detentamos recursos naturales (es decir, bienes públicos globales), que coexistan éstos en zonas de potencial inseguridad, conforme puede determinarlo la primera potencia mundial, es decir, EEUU.

Ciudad del Este no sólo es un enclave cuestionado por sus implicancias variadas que incursionan según variadas fuentes y publicaciones en ilicitudes varias (contrabando, lavado, tráfico de drogas, etcétera) con radicaciones de poblaciones que ramifican sus acciones en el mundo. Y cerca de todo ello, bajo toda esta realidad del mundo cultural, yace el acuífero guaraní, reserva mundial de agua.

Si por sobre el acuífero hay inseguridad, la policía del mundo para preservar la paz y la democracia de la mano de Dios, tal el estilo discursivo de su actual presidente, podrá tomar partido, pero una vez que controla la superficie controla también el espacio aéreo y el subsuelo.

Pero dejando de lado esta hipótesis, pueden surgir otras intermedias, como la de administración de los mismos por paneles internacionales o vía convenios multilaterales, que automáticamente desplazan la noción de soberanía para dejarlo a mecanismos, en las formas plurales, pero en cuyas líneas claves de acción los países del perfil del nuestro –si colisionan con los intereses de los grandes– poco pueden hacer.

Ciertamente, antes de discutir temas tan trascendentes como estos debemos saldar lo primero, como diría Perogrullo, es decir, cancelar los extremos que determinan la *deuda ambiental*, tanto en sus factores condicionantes como en la materialidad del pasivo generado. Sólo ello daría la credibilidad de pasar a otros niveles del debate, conforme se indica en el punto siguiente.

4.5. Los planteados y no debatidos

El concepto de deuda ambiental, el pago de los servicios ambientales, el costo de la responsabilidad diferenciada y la detención del consumo a niveles compatibles

con el futuro en un rango de solidaridad para que otros puedan disfrutar de los bienes escasos actuales, son, en sí mismos, por su dilación, un problema por el simple transcurso del tiempo.

Cuanto más se tarde, menos habrá, menos recibiremos y mayor daño planetario habrá de existir. Ergo, nuestros vastos territorios, en aquellos lugares impolutos, aumentarán notablemente el nivel de atracción no ya turística o de inversión, sino de dominación por la necesidad.

4.6. El patentamiento de la naturaleza

Mientras internamente seguimos discutiendo aspectos que hacen a la bioseguridad y a los filogenéticos, lo cierto es que científicos extranjeros y ONGs financiadas por centros internacionales continúan estudiando y colectando especies autóctonas por todos estos territorios ricos en biodiversidad. Con esta información genética, sabiendo sus usos locales o domésticos con sus virtudes de aplicación, si eventualmente existiera fruto de la globalización los mercados ampliados (tipo ALCA), al existir un mercado de servicios con propiedad intelectual, habremos perdido una de nuestras mayores riquezas: la natural y los saberes ancestrales atados con ellas.

Pero lo que es peor, la diferencia del valor de ambos bienes (productos de la naturaleza o frutos de la investigación científica) nos condenará irremisiblemente al atraso económico por diferencia permanente e inalcanzable de los términos de intercambio.

4.7. Las burocracias sustentables internacionales

Ya nos hemos referido a este perfil de funcionarios de la pléyade de organismos internacionales, e igualmente a aquellos funcionarios de las convenciones internacionales ambientales y ámbitos conexos.

La perspectiva de los mismos, al menos en un alto porcentaje de los que tuve ocasión de tratar, es muy diferente a los intereses singulares de cada país y, en definitiva, sus intereses reportan a mantener su posición laboral/profesional, sin demasiadas implicaciones con los resultados.

Resultan nómades del mundo globalizado, permaneciendo gran parte de su vida en aeropuertos, hoteles y aviones, con planteos tan generales (para que puedan ser válidos en realidades tan diferentes como Indonesia, Pakistán, Ecuador o Argentina) que ciertamente se pierden en un mar de buenos deseos e intenciones, con una gran priorización de las tareas de consultorías, es decir, de aquello que permite obtener resultados interesantes en soporte papel, pero no en unidades no desertificadas, mitigaciones concretadas, corredores de biodiversidad repuestos, aumento de ejemplares de especies en peligro de extinción, etcétera etcétera.

Se trata de estructuras bastante rígidas, muy burocráticas y pesadas en su funcionamiento, pero muy bien pagas, a las cuales los ajustes estructurales del tipo de los que auspicia el FMI nunca les llegan, ni tampoco hay sistemas puntuales o accesibles de evaluación de resultados.

Por alguna razón, las posiciones en cualesquiera de estos sitios son muy apetecibles.

4.8. Las ONGs globalizadas

Recientemente, se publicó una nota que parcialmente transcribimos que alude a esta problemática³⁰.

“[...] Los últimos debates a escala nacional y regional sobre la extranjerización de la tierra y la vinculación directa de ONG fue dejando al descubierto algunos procesos macros que el común de la gente poco interpreta, pero que cada vez más se hace necesario tratar, por la importancia estratégica que poseen a futuro estos complejos sistemas [...] Especialistas internacionales alertan al respecto y explican que una de las características de los corredores biológicos que se tratan de afianzar internacionalmente de la mano de algunas conservacionistas es la descentralización del manejo ambiental.

Esto constituye una fuerte amenaza para los estados, puesto que la presión externa torna –tarde o temprano– vulnerables a las autoridades locales que son quienes tendrán que tomar importantes decisiones sobre el manejo de ciertas partes del corredor sin que nadie, a excepción de las organizaciones internacionales de conservación, tenga una visión completa del manejo de los corredores [...].

Como ejemplo de lo anterior, se puede señalar que la ONG norteamericana ‘Conservación Internacional’³¹ recibió en los últimos años una ‘donación’ de 261.2 millones de dólares para actividades de conservación [...].

Asimismo, ‘Conservación Internacional’ sugiere que 500 millones por año sería una cifra más apropiada para mantener los primeros veinticinco *hotspots* [...].

³⁰ <http://alainet.org/active/8727>; *El Diario de Madryn* (Chubut, Argentina), 16-3-2007.

³¹ Véase www.conservation.org: “[...] Conservación Internacional es una organización privada de conservación, sin fines de lucro, fundada en 1987, que busca mantener la herencia natural de la tierra para que las generaciones futuras prosperen espiritual, cultural y económicamente. Su objetivo resulta proteger la vida en el planeta con acciones pragmáticas. Cada avance tecnológico y científico va acompañado de una respectiva labor en las regiones y sitios en donde CI trabaja. Detrás de cada innovación económica o alianza existe un simple sentido de esperanza y determinación humana. CI ha fijado sus metas en logros reales y concretos. Medimos los alcances a través de nuestros éxitos y sólo declaramos la victoria cuando logramos proteger permanentemente la biodiversidad. El desafío de CI es conservar la biodiversidad de la Tierra logrando en lo posible una pérdida cero de biodiversidad. CI trabaja en treinta y cinco países y en cuatro continentes, utilizando un conjunto de herramientas científicas, económicas, políticas y de concientización ambiental para ayudar a las personas a mejorar su calidad de vida, evitando que los recursos naturales se agoten.

Según los observadores especializados, este modo de operación se trata de la configuración de una nueva concepción de manejo del espacio, a través de iniciativas de conservación gestionadas por organizaciones internacionales, con la consiguiente pérdida y en algunos casos, cesión deliberada de soberanía, enmarcadas en políticas globales que apuntarían a la privatización de la biodiversidad.

[...] Las grandes ONGs internacionales, de acuerdo con las experiencias generales, las actividades de extracción intensiva de recursos no son incompatibles con los objetivos de conservación de las áreas protegidas. Prefieren creer en la ‘responsabilidad corporativa’ que hará que las empresas utilicen ‘tecnología de punta’.

Las actividades de exploración petrolera son plenamente autorizadas a realizarse en el área de manejo integrado y en casos excepcionales, la explotación minera o energética y las obras de infraestructura, como la construcción de mega represas o caminos, pueden ser desarrolladas en toda el área, a sola condición del cumplimiento del procedimiento de obtención de licencia ambiental...

La página *web* de ‘Conservación Internacional’ muestra una lista de doscientos cincuenta corporaciones que donaron aproximadamente 9 millones para sus actividades en 2003 [...].

Otro ejemplo es el del TNC (The Nature Conservancy)³², que tiene unos 1900 patrocinadores corporativos que en el año 2002 donaron un total de 225 millones de dólares a la organización. TNC actualmente maneja el Proyecto BOLFOR II³³, entre cuyos objetivos estratégicos se encuentra el de ‘apoyar los cambios necesarios en la política forestal nacional’. TNC es el ‘mayor terrateniente’ en Estados Unidos y tiene a su cargo también áreas protegidas como Montes Azules en México. [...]”.

4.9. El discurso de las multinacionales

Si tomamos el caso de, por ejemplo, la empresa “Shell”, en alguna de sus memorias anuales de nuestro archivo, veremos en su informe del 2001 (redactado en septiembre del 2002) lo siguiente:

Sus compañías auspiciantes resultan: 3M, Abercrombie & Kent, Anglo American, Anheuser-Busch, Aveda, BG, Group plc, BP, Bank of America, Boise, Cascade, Bunge, CEMEX, Chevron, Texaco, Citigroup, Coach, Inc. The Coca-Cola Company, Conoco, Phillips, Ford, GFA, Terra Systems, Franklin Mint, Green Square, Intel International, Paper Kraft Foods Inc., Matter Group, Marich, Confectionery, McDonald’s, Mead, Westvaco, Mitsubishi, Newmont, Office, Depot, Oracle, Punta Cana Resort and Club, Ricoh, Rio Tinto, Royal Caribbean, Save Your World, SC, Johnson, Seeds of Change, Shell, Starbucks, Statoil, Stonyfield, United Airlines, United Technologies, Wal-Mart, The Walt Disney Company, Weyerhaeuser.

³² Véase www.nature.org.

³³ Véase www.bolfor.org.

a) La portada es un río de aguas cristalinas, niños felices y una hoja verde brillante (es decir, la conexión subliminal de transparencia, naturaleza pristina, alegría, en forma tal de asociar todo ello con la petrolera).

b) Luego consigna su Presidente: “[...] el compromiso primordial de Shell en la Argentina y en el mundo es ir mucho más allá de los servicios que presta y que sus acciones se orienten a mantener la armonía con el medio ambiente y con las potencialidades de las regiones en las cuales actúa [...]. La conservación del medio ambiente es lo que tiene la prioridad” (p. 6).

No obstante, en su derrotero argentino acumula temas aún no resueltos de altísimo impacto ambiental que están en la Justicia y de cuya dilación y dilución no resulta ajena, y que contradicen aquellas directrices corporativas y sus invocaciones a la ética empresarial y de los negocios. En la página 10, precisa: “[...] el alcance de nuestra ética trascienda las fronteras corporativas [...]. Una pieza fundamental en este armado es la capacitación del personal en temas éticos [...]”.

La realidad nos dice:

1) Causa “BT/Estrella Pampeana sobre derrame de petróleo en el Río de La Plata”, en donde impugnaron al Municipio como querellante alegando su improcedencia.

2) “Municipalidad de Magdalena c/ Shell s/ Daños y Perjuicios”.

3) “Municipalidad de Berisso c/ Shell s/ Daños y Perjuicios”.

4) “Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado c/ Prop. Est. de Servicio Shell CAPSA C. Lima SRL EEUU e Independencia”³⁴, con sentencia de difícil ejecución material pese a los años que lleva dictada y firme³⁵.

³⁴ Sobre el tema, véase Apéndice Documental Ficha N° 34.

³⁵ Al respecto, Antonio Elio Brailovsky, Defensor del Pueblo Adjunto de la Ciudad de Buenos Aires, decía entonces: “[...] ¿Una sentencia que no quieren cumplir?”

Como ustedes saben, estamos haciendo el seguimiento de los intentos por hacer cumplir la sentencia que obliga a la empresa Shell a efectuar la remediación de los suelos y napas contaminados por la estación de servicio de Lima e Independencia.

Tal vez sea un lugar común repetir la expresión de José Hernández, para quien la ley se hace para todos pero no rige para todos.

Acabamos de asistir a una audiencia convocada por el Juez de la causa, Dr. Miguel A. Prada Errecart. Sucede que hace cuatro años que hay sentencia firme que ordena a la empresa a efectuar esa remediación y las obras aún no han comenzado. No sólo no empezaron las obras sino que ni siquiera se inició el monitoreo de suelos para definir la forma y tamaño de la ‘pluma’ de contaminación. Es decir, que todavía no se sabe cuánto hay que remediar, aunque, por supuesto, se sabe que es mucho.

La extensión de la zona contaminada:

En el mapa que acompañamos, ustedes pueden ver las distintas hipótesis sobre la magnitud de la zona contaminada. Al centro, tenemos la Avenida 9 de Julio (que en este mapa corre verticalmente). La Avenida Independencia y la calle Estados Unidos aparecen en sentido horizontal, cortando la 9 de Julio.

5) “Bincaz José Luis y otros c/Shell s/Daños y Perjuicios”.

6) En la causa que dicha petrolera promoviera sobre Diligencias Preliminares en el fuero federal de Capital se demoró tres años en discutir las modalidades de tales diligencias, de lo que en realidad aparecía como una prueba urgente impulsada por ella misma.

A la izquierda está indicada la estación de servicio en la que se originó la contaminación y en línea punteada hacia la derecha podemos ver las estaciones del subterráneo afectadas (Independencia línea C y línea E) y el resto de las instalaciones del subte (pasillos, túneles, etc.).

La lengua central es la zona que sabemos con certeza que está fuertemente contaminada y en la que la remediación es indispensable.

La lengua de mayor tamaño que la rodea es una de las hipótesis de zona contaminada, que habrá que confirmar con las tareas de monitoreo. Las cruces exteriores indican puntos extremos hasta los cuales podría llegar la contaminación en caso de cumplirse la hipótesis más pesimista.

Lo que resta es hacer perforaciones próximas entre sí y a una profundidad creciente para tomar muestras de suelo que permitan ver hasta dónde llegó la contaminación.

Un permiso que no llega y una técnica de remediación dudosa:

Sin embargo, lo que parece sencillo se complica hasta el infinito. El juez se encuentra con que sus intentos por hacer cumplir la sentencia se diluyen en una maraña burocrática. En noviembre del 2002, el juez ordena proseguir con los estudios de monitoreo. En septiembre del 2003, no se ha avanzado absolutamente nada, porque el Gobierno de la Ciudad no otorgó la autorización necesaria para hacer ese monitoreo. Como el monitoreo había sido calificado como ‘sin relevante efecto’ en términos de su impacto ambiental, para autorizarlo bastaba con firmar un papel.

En esta entrega ustedes reciben la copia del acta de la audiencia, firmada por el juez Prada Errecart. De esa acta surge que los funcionarios del Gobierno de la Ciudad no lograron explicar de un modo convincente por qué demoraron la iniciación de los estudios durante diez meses. Hizo falta que el juez los citara personalmente para que se comprometieran en su presencia a firmar el papel que viene retrasando los estudios.

Una interpretación posible es que esta demora sea una manera de presionar al juez para que modifique en la práctica una sentencia de Cámara que está firme desde 1999.

La sentencia ordena remediar los suelos contaminados mediante el procedimiento del cambio de tierra. Es decir, que hay que retirar toda la tierra contaminada, llevarla a tratar como residuo peligroso y reemplazarla por tierra limpia. Una estimación extraoficial habla de una cifra del orden de 7 mil camiones cargados con tierra que habría que retirar, tratar y reemplazar. Se trata, sin duda, de una obra cara, que debería ser afrontada por la empresa responsable de la contaminación. Pero eso hay que pensarlo antes de contaminar, no después de haber provocado un desastre ecológico.

Está claro que se trata de una obra cara, pero no de una obra imposible. Si se hicieron enormes movimientos de tierra para obras tales como las playas subterráneas construidas en la Avenida 9 de Julio, eso significa que se pueden hacer movimientos semejantes para retirar la tierra contaminada.

La empresa prefiere utilizar otro procedimiento de remediación más económico (y en mi opinión, menos eficaz), que implica chupar el hidrocarburo mediante pozos, sin retirar la tierra contaminada. Los funcionarios del Gobierno de la Ciudad defienden entusiastamente la posición de Shell y repiten en todo momento que hay que corregir el error de la sentencia al fijar ese método de remediación. Sin embargo, y más allá de la discrepancia técnica, nuestro ordenamiento jurídico no tiene mecanismos para cambiar una sentencia una vez que ya ha pasado por las sucesivas apelaciones. Lo que resta es cumplirla, aunque afecte a alguien económicamente poderoso.

Esto, sin contar con las referencias de Eduardo Galeano de *Patatas arriba* (Editorial Catálogos, 1998).

En el V Congreso Ambiental Internacional en México³⁶ (2006), Ojeda Mestre aludía a la General Electric y su estrategia en punto al tema del agua³⁷, o a la Coca Cola, en cuanto se apropian de los discursos ambientales, pero sus conductas tienen que ver con el negocio de los recursos, o la externalización de los costos de la simplificación de su logística de envases.

4.10. Los ambientalistas multimillonarios³⁸

Veamos los casos de quienes han comprado tierras en Argentina:

- Por un lado, Ted Turner, que adquirió la Estancia “La Primavera” en Villa Traful –Chubut³⁹–, un sitio de belleza paisajística tal vez único.
- Por otro, Douglas Thomkins, quien posee más de 145.000 hectáreas en la Patagonia Argentina en zonas de excelentes recursos naturales, especialmente agua, y unas 250.000 hectáreas en otros sitio como Corrientes en el entorno del Iberá⁴⁰.

¿Hay alguna relación entre esta propuesta de cambiar una sentencia que ya no puede cambiarse y los obstáculos burocráticos para avanzar con los estudios de monitoreo?

Hace un montón de años que el juez Miguel A. Prada Errecart tiene en sus manos el expediente de una estación de servicio que contaminó una enorme superficie en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires y todavía no logró que Shell retirara un sólo centímetro cúbico de suelo contaminado.

¿Acaso las demoras burocráticas son un intento de desgastar al juez para cansarlo y obligarlo a aceptar una técnica de remediación diferente de la que ordena la sentencia?

Un gran abrazo a todos [...]”.

³⁶ 5º Congreso Internacional de Derecho Ambiental organizado por la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, Facultad de Derecho de la UNAM y Colegio de Abogados de México DF, entre otras instituciones; octubre de 2006.

³⁷ Con el texto transcrito queda clara la visión estratégica de las grandes compañías como General Electric sobre el tema del agua (www.ge.com): “[...] *Nuestro futuro*

Debajo del paraguas del *ecomagination*, GE está invirtiendo en tecnologías innovadoras para ayudarte a resolver desafíos industriales y ambientales de frente. Esos desafíos presentan una oportunidad para que el agua de GE y las tecnologías de proceso hagan que GE haga lo más mejor posible –imaginar y construir a las soluciones innovadoras que te benefician, a nuestros clientes, y a sociedad en grande–.

El *ecomagination* está sobre el futuro [...]. Nos centraremos en nuestra energía única, tecnología, capacidades de la fabricación y de la infraestructura para desarrollar soluciones de mañana tales como energía solar, locomotoras híbridas, células de combustible, motores de avión de la bajo-emisión, materiales más ligeros y más fuertes, iluminación eficiente y tecnología de la purificación del agua”. Jeff Immelt, Presidente y CEO, Compañía de General Electric.

³⁸ Los datos han sido extraídos de Klipphan, Andrés y Enz, Daniel, *Tierras S.A. Crónicas de un país rematado*, op. cit.

³⁹ *Ibíd.*, p. 78.

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 75-78.

4.11. Sugestivas coincidencias

De allí que vemos la presencia de sujetos individuales que compran tierras a través de personas jurídicas, de cuya fragilidad bien sabemos por estos sitios, con sociedades controladoras de estas que tienen domicilios en paraísos fiscales, y en consecuencia, licuan toda posibilidad de ingerencia del poder de policía soberano y de saber de sus reales dueños. O si eso no sucede, en tanto hay razonables titulares, puede acaecer una titularidad disfrazada con complicados mecanismos de ingeniería jurídica y compromisos firmados en forma paralela a las realidades formales de tipo estatutarias. Igualmente, otros privados, las ONGs, reciben sumas cuantiosas de corporaciones⁴¹, con dife-

⁴¹ Precisamente Mac Chapin en su trabajo “Los nuevos conquistadores” señala que se da una curiosa situación de alianza entre ONGs y millonarios, singulares o multinacionales, que seguidamente resumimos (<http://www.llacta.org/notic/041118b.htm>):

“[...] Dos iniciativas paralelas y aparentemente contradictorias se están impulsando en América Latina, parecen perfectamente calculadas para favorecer intereses de grandes corporaciones internacionales. Éstas tienen que ver por un lado con la conservación y por otro con la industrialización. La estrategia de conservación se traduce en la privatización de la biodiversidad a través de la compra de tierras para convertirlas en reservas privadas y el control de las Áreas Protegidas estatales. Afirmaciones más fuertes sostienen que los grupos conservacionistas tienen responsabilidad en el aumento de hostilidades y enfrentamientos en los territorios indígenas en los que actúan. [...] Los conservacionistas muchas veces suelen estar detrás de esos hechos. Algunas veces los usos tradicionales de la tierra se han declarado ilegales por ser incompatibles con la conservación y las autoridades gubernamentales o empresas persiguen a los líderes locales, mientras se dan las relaciones entre organizaciones de conservación y empresas transnacionales, particularmente aquellas que realizan actividades de explotación de gas, petróleo, minería, a pesar de la destrucción ambiental y los impactos sociales que generan. [...] Frecuentemente las organizaciones de conservación expresaban interés por la defensa de la naturaleza, financiando de proyectos y creando estratégicas alianzas con comunidades campesinas y pueblos indígenas. Sin embargo, las agendas de unos y otros evidencian diferencias cada vez más distantes. Por un lado, los pueblos indígenas mantienen en sus reivindicaciones la protección y defensa de sus territorios como fuentes de sustento de su vida. Las agendas de los conservacionistas, por el contrario, mantienen las propuestas de establecer Áreas Protegidas en las que las personas deben estar fuera de esos límites para “garantizar la conservación” y desarrollar sus “planes”. Si toman en cuenta a las poblaciones locales es en calidad de administradores, guardianes forestales, bajo convenios y planes de manejo ambiental con una serie de condicionamientos establecidos por ellos. Rara vez las organizaciones conservacionistas apoyan el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas o campesinas o los conflictos por la tenencia de la tierras.

Manipulación de la conservación

Se han desarrollado nuevas concepciones sobre el manejo del territorios como son los ‘Hotspots’ ‘ecoregiones’, ‘ecosistemas’, ‘paisajes vivientes’, ‘corredores biológicos’, ‘redes de conservación’ que son manejados por organizaciones de conservación internacionales. Esto implica la creación de grandes espacios de conservación que a veces rebasan límites nacionales. Para llevar a cabo estos planes de gran escala, se necesitan también financiamientos de gran escala. Allí intervienen fundaciones, agencias bilaterales y multilaterales con un despliegue de medios tecnológicos impresionantes. A veces financian estas iniciativas, empresas transnacionales. [...]*

rentes finalidades: desgravaciones impositivas, obtención de inteligencia e información estratégica que difícilmente la empresa por sí podría obtener, o bien el seguimiento de políticas corporativas no escritas del mundo del poder que permiten tener visiones supranacionales de recursos estratégicos que esas corporaciones si valoran y conocen su dimensión de corto, mediano y largo plazo por cuanto su escenario de actuación es nada mas ni nada menos que el mundo en tiempos bigeneracionales.

Por el contrario, *se establecen convenios con empresas transnacionales para mejorar su imagen corporativa*. No ven en las actividades de extracción intensiva de recursos una incompatibilidad con la conservación pues creen en la ‘tecnología de punta’ que las empresas ofrecen. Sostienen que los impactos más graves ocasionados por una empresa petrolera o minera son los llamados ‘impactos indirectos’, es decir, los procesos de destrucción que producen las poblaciones locales que se asientan alrededor de las operaciones de las empresas. [...]

En el 2002 y 2004 se creó el ‘Proyecto de Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor’ celebrado entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales encargada de la implementación del proyecto, Fundación Natura como organismo ejecutor del proyecto y Conservación Internacional encargada de la coordinación internacional del Proyecto.

En función del proyecto se creó el Área Protegida denominada Territorio Shuar Protegido de Uso múltiple. El concepto de ‘uso múltiple’ deja implícita la existencia de áreas para actividades como la explotación minera. Dentro de este proyecto se ha determinado que el 70% del área esté destinada a la Conservación y el 30% ‘a uso sustentable’. Cabe recalcar que la Iniciativa Global Minera (IGM) impulsada por las empresas mineras más grandes del mundo argumentan que la minería es una actividad de desarrollo sustentable. [...]

Ambas estrategias, la de conservación y la de industrialización, son financiadas por las mismas agencias internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Los primeros resultados de estas estrategias ya se evidencian creando la ilusión de que las dos estrategias pueden coexistir sin problemas. Organizaciones de conservación mantienen estrategias de atraer fondos de varias Corporaciones privadas. The National Conservancy (TNC) y World Wildlife Fundation (WWF) han tenido por mucho tiempo relaciones con las corporaciones privadas, pero es a mediados de los ‘90 que esto se acrecentó. En la actualidad, TNC tiene unos 1900 patrocinadores corporativos que en el año 2002 donaron un total de 225 millones de dólares a la organización. La página *web* de Conservación Internacional muestra una lista de 250 corporaciones que donaron aproximadamente 9 millones para sus actividades en el 2003 (Chapin, Mac. 2002)

Existen proyectos como la Iniciativa de Biodiversidad y Energía, EBI, constituida por cinco organizaciones de conservación: Conservación Internacional, TNC, UICN, Institución de Smithsonian, Flora y Fauna Internacional que están asociadas a nefastas corporaciones petroleras y mineras como Chevron Texaco, British Petroleum, Statoil, Anglo American y Río Tinto, estas dos últimas son mineras y operan en Sudáfrica y en los bosques de Guinea, respectivamente [...].

Es una corresponsabilidad de todos el defender nuestros ecosistemas de la devastación y de las lógicas depredadoras, sin embargo, cada uno tiene responsabilidades en distintos niveles. La mayor responsabilidad está en la práctica destructiva de las grandes corporaciones de las que estas organizaciones conservacioncitas son dependientes en sus financiamientos [...]”. Subrayados a nuestro cargo.

Ciertamente que estas reflexiones no pueden llevarse a un esquema paranoico permanente, que nos condenaría a un inmovilismo y a la duda, pero quienes estamos en estas cuestiones no podemos permitirnos el lujo de la ingenuidad o la ignorancia de datos objetivos como constante.

Introducimos un trabajo⁴² que constituye una lectura imperdible, por cuanto demuestra las coincidencias entre multinacionales, ONG y los mecanismos de financiamiento. Lo curioso es que en Argentina muchas ONGs reciben fondos de diverso origen sin preguntarse siquiera el esquema del origen de los mismos, la trazabilidad y con una aparente ingenuidad en las intenciones de aquellos que prestan los fondos. Más parece entonces una forma simple de tener clientes para mantenerse que mantener una línea férrea divisoria entre el decir y el hacer. ¿La Fundación Ford pondría dinero para ver las distorsiones ambientales de las fábricas homónimas? Seguramente no, pero sí para otras cuestiones que le den una imagen verde, para la cual las ONGs locales que identifican dicha fundación como donante les resultan acríicas –más allá de sus mensajes institucionales– complacientes y funcionales. Por tanto, iremos haciendo pequeñas glosas o comentarios al texto elegido, el cual, para nuestra tranquilidad, abona muchas de las críticas que realizamos al funcionamiento local de lo ambiental por quienes desde lo público o privado (empresas y fundaciones) se proclaman las banderas excluyentes de la defensa de lo ambiental.

- “[...] Cómo el dinero de las corporaciones y el gobierno fluye hacia las tres grandes organizaciones internacionales que dominan la Agenda Mundial de la conservación. Sus programas han sido marcados por los crecientes conflictos de intereses y por abandono negligente de los Pueblos Indígenas”.

Comentario: compartimos esta noción inclusive en algunos aspectos de este libro.

- Se relata una anécdota ocurrida en junio del 2003, donde representantes de las más importantes fundaciones preocupadas por las amenazas a la biodiversidad del planeta se encontraron en Dakota del Sur para discutir un problema sobre el cual habían estado preocupados cada vez más, advirtiendo que ahora había indicios de que las tres organizaciones más importantes –Wildlife Fund (WWF), Conservación Internacional (CI), y The Nature Conservancy (TNC)– excluían cada vez más en la ejecución de sus programas a los pueblos indígenas y tradicionales que viven en los territorios que los conservacionistas estaban intentando proteger.

Comentario: las perspectivas de abordaje de estos actores son diferentes. Y, por otro lado, los conservacionistas no quieren lidiar con la gente, porque ello es complicado y “político”, y ellos no son políticos, pero hacen política con lo que estudian,

⁴² Mac Chapin, “Un desafío a los conservacionistas”, *World Watch Magazine*, N° 176, noviembre-diciembre 2004.

con las razones por las cuales lo estudian y por aquellos a quienes terminan beneficiando. Y cuando eligen la naturaleza sin el hombre incluido, también hacen política.

- Ciertamente, aun las grandes corporaciones y fundaciones tienen preocupaciones cuando escuchan “ruidos” no deseables. Así, Jeff Campbell, de la Fundación Ford, que había hecho dos estudios –el primero para evaluar lo que realmente estaba pasando entre las comunidades indígenas y los conservacionistas, y el otro para observar la situación financiera de cada una de estas tres grandes ONGs–, advirtió que los tres gigantes de conservación se habían vuelto descomunales y adinerados en un corto período de tiempo; y que estaban promoviendo unos acercamientos globales a la conservación “que han provocado varias preguntas y quejas desde las comunidades locales, ONGs nacionales y activistas de Derechos Humanos”.

Comentario: ¿no es coincidente esta descripción con la noción de multinacionales de la sociedad civil?

- El estudio reveló la contradicción entre información obtenida y publicable. Los dos estudios proporcionaron sólo un rápido recorrido en un terreno que es indudablemente complejo, y los estudios podrían ayudar a orientar las discusiones entre las fundaciones interesadas. Los resultados no estaban pensados –al menos inicialmente– para publicarse.

Comentario: qué curiosa esta restricción de la publicidad de ciertas cosas de las ONGs, que inciden en lo público ambiental y no muestran sus lados internos con la sistemática exigencia de información pública a los gestores administrativos. ¿Por qué lo bueno para otros no lo es para mí en la lógica de estas ONGs? Máxime cuando piden aportes y donantes permanentemente.

- ¿O los ciudadanos sólo somos útiles para eso, siempre que no preguntemos? Nuevos siervos de la gleba, tal vez.

“[...] Había muchas personas que trabajaban en este campo (como mí caso) o en las fundaciones que patrocinaban proyectos en biodiversidad o diversidad cultural, que quisieron ver estos resultados divulgados”.

Comentario: esto demuestra que lo ambiental no es sólo por la vocación por la naturaleza, sino una forma legítima de ganarse la vida. Con lo cual hay que desmitificar la heroicidad relativa de las ONGs ambientalistas. Ellos son profesionales del tema, como los odontólogos, médicos, abogados o contadores⁴³.

⁴³ El autor aludido informa sobre la espectacular evolución de estos conglomerados modernos. Indicando algunos datos reveladores y preocupantes: “WWF se fundó en 1961 con una oficina pequeña en Suiza. Su programa se limitaba a la coordinación y recaudación de fondos para las actividades de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN). *Los países del Tercer Mundo no estaban incluidos.*

- “[...] Internacional Conservation (Conservación Internacional). *En 1989, incorporó a otro de grupo de renunciantes de WWF y empezó a extenderse con la ayuda de una agresiva maquinaria de recaudación de fondos que se ha vuelto la envidia de todos sus competidores. Sin embargo, una porción sustancial de sus recursos viene de directamente de cuatro organizaciones: La Fundación Gordon & Betty Moore, la Fundación de MacArthur, el Banco Mundial, y Global Environment Facility (GEF)*”.

Comentario: ya hemos formulado comentarios en punto a la necesidad de analizar las intervenciones del Banco Mundial, por un lado, y lo relativo a los fondos GEF, por su sistema de formulación y asignaciones, con especial referencias a las ONGs, por el otro.

- “TNC y WWF, en cambio tienen fuentes de financiamiento más diversas y consolidadas. La discusión de la “naturaleza” de las alianzas entre los conservacionistas y los pueblos indígenas y la necesidad de trabajar estrechamente con las comunidades locales, solo estuvo presente durante algún tiempo, para luego desaparecer. La grandes ONGs ambientalistas han cambiado, hacia un nuevo enfoque para la conservación de gran escala. *Las estrategias y la importancia de las ciencias, en lugar de las realidades sociales, determinan sus agendas*”.

Comentario: se ratifica esta idea de la naturaleza sin el hombre, especialmente de aquel que vive en la naturaleza profunda, que “lo complica todo”, y aunque no lo digan, lo catalogan de ignorante e inculto. Debemos recordar la imagen de los “yaguaretés” (cuasi corredores de moto) de Greenpeace, en motos enduro junto a los *wichi* y *criollos* en *Salta*, cuyo medio más sofisticado de transporte puede llegar a ser un carro. O el mismo planteo en el tema de la Ley de Presupuestos Mínimos sobre Bosques Nativos: ¿quién se ocupaba del que vivía de la naturaleza?

- “[...] La Historia del noble civilizador y el salvaje bruto e inculto que no agradece el apoyo de su salvador, se vuelve a dar cuando nos alude a la problemática del conflicto entre ellos y los otros, indicando que las ONG se plantearon cuan difíciles pueden ser los pueblos indígenas, cuan duro es trabajar con ellos, y, como en lugares tales como Ecuador, Bolivia, y la región de Chiapas de México, porque han entrado en la insurgencia y la violencia. Entonces viene la cautela de varios movimientos

A inicios de los ochenta, empezó a crecer rápidamente, y hoy ocupa cuatro pisos de un lujoso edificio. A nivel internacional y en los EEUU, las ramas de WWF emplean cerca de cuatro mil personas.

The Nature Conservancy empezó a mediados de los años cuarenta, cuando un pequeño grupo de científicos se metió con fuerza para proteger las áreas naturales en los Estados Unidos. Nutrido por las inyecciones frescas de fondos bilaterales y multilaterales, así como el apoyo corporativo, TNC, empezó un crecimiento vertiginoso en los años 90s y se amplió a nuevas regiones del globo. Todavía el mayor volumen del trabajo de TNC se lleva a cabo en los propios Estados Unidos. Ahora es la organización de conservación más grande en el mundo, con recursos de más de \$3 billones de dólares”.

conservacionistas, porque piensan que los pueblos indígenas no son buenos aliados como ellos habían advertido convenientemente [...] *Que los indígenas nos son, como la mayoría de las otras personas, iguales a los buenos conservacionistas, y que ha veces escogen su bienestar económico por encima de la preservación de los recursos naturales. Muestran como ejemplo a los Kayapó en Brasil cortando sus bosques y Mayans cortando y quemando los bosques del Petén de Guatemala, y circulan frecuentemente estos casos como si fuera los mejores ejemplos y pruebas de las tendencias destructivas de los Pueblos indígenas*".

La preocupación naturista arroja estas consecuencias: a) uno de los desacuerdos básicos esta en el establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas que, según las poblaciones de esas áreas, a menudo se violan sus derecho, lo cual determina que sea desalojadas; b) en otras ocasiones, los usos tradicionales de la tierra se han declarado "ilegales," produciendo la persecución de sus habitantes por las autoridades gubernamentales. Y esto ha sido acompañado de las relaciones de las organizaciones conservacionistas con las corporaciones multinacionales, particularmente aquellas que llevan a cabo actividades de explotación de gas y petróleo, la industria farmacéutica, y las compañías mineras, que están directamente envueltos en el saqueo y la destrucción de los bosques de los Pueblos Indígenas.

Comentario: los ambientalistas en su mayoría pertenecen a la clase media-media y a la clase media- alta, al menos en los distritos urbanos, y su incursión ambiental es meramente temporal (terminan la campaña y se van a sus casas); por tanto, les resulta difícil llegar a entender la compleja realidad socio cultural del habitante ancestral, y además pretenden que actúe conforme a los preceptos que el considera mejores para preservar la naturaleza. La relación en el desajuste recuerda, sin la matanza de por medio, a las diferencias emergentes del proceso de colonización europeo en América. Porque, además, sólo resuelve el problema natural, olvidando al hombre, al cual se lo vuelve a postergar. Pero, en rigor, para ellos tal vez sea un detalle menor, porque no acarrear responsabilidad alguna, sólo portan la imagen heroica y mediática de hacer el bien para todos.

- Nos preguntamos quiénes son "todos". La globalización identifica el concepto general con sus elegidos. Estas ONGs son sus elegidas, y por tanto *todos* son *ellos*. Ni *nosotros* ni *aquellos* que están tan lejos y viven tan mal.

Se marcan algunas etapas de esta relación compleja.

a) En América Latina, en el inicio, las ONGs conservacionistas "*tendieron a trabajar a través de los grupos locales urbano y había poco conocimiento de quiénes eran los pueblos indígenas en los varios países*. A mediados de los ochenta, sin embargo, la brecha fue abierta por WWF con un programa que llamaron Wildlands con un financiamiento de la Agencia americana para el Desarrollo Internacional (USAID)".

Esto fue visto en la WWF, en muchos casos, como una distracción, porque su personal estaba compuesto principalmente por biólogos, sin experiencia de trabajo con las comunidades.

b) En 1989, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) hizo un llamado directamente a “la comunidad de activistas ecológicos interesados” a nivel internacional, proponiendo formar una alianza “en la defensa de nuestra amazonía”. “El llamado de la COICA señalaba que los conservacionistas ‘nos han dejado, a los Pueblos Indígenas, fuera de su visión de la Biosfera amazónica’”.

Comentario: los salvadores de la naturaleza no son comprendidos por los beneficiados por su acción. ¿Es ello posible? ¿O esto simplemente demuestra la subestimación por el otro o un nuevo intento de dominación por la vía del conocimiento racional por sobre el ancestral, o lisa y llanamente tener objetivos diferentes?

- “En su llamado, la COICA presentó dos Agendas, una para los conservacionistas, y la otra para los bancos multilaterales. Incluyeron esta declaración: ‘Nosotros, los Pueblos Indígenas, hemos sido una parte integral de la Biosfera de la Amazonia durante milenios. Hemos usado los recursos de esa biosfera con mucho respeto, porque es nuestro hogar, y porque nosotros sabemos que nuestra supervivencia y la de nuestras generaciones futuras dependen de la Amazonia. Tenemos un conocimiento acumulado sobre la ecología de nuestro hogar, nuestros modelos de vida con las peculiaridades de la Amazona. Nuestra reverencia y respeto por la selva y sus otros habitantes, las plantas y animales, son lo mas importante para garantizar el futuro de la Cuenca Amazónica, no solo para nuestros pueblos, sino para toda la humanidad’.

Los argumentos de COICA combinan las consideraciones sobre los derechos humanos con consideraciones prácticas para la acción en las áreas de desarrollo sustentable, la defensa territorial, la conservación, e investigación, y reflejan las prioridades de sus pueblos indígenas”. La declaración de la reunión de Iquitos (1990) concluyó que “es necesario continuar trabajando en el futuro como una alianza de Pueblos Indígenas y activistas ecológicos por una Amazonia para la humanidad”.

“[...] Los principios y pautas sobre los Pueblos Indígenas y tradicionales en las Áreas Naturales Protegidas de la IUCN-WWF se presentaron formalmente en octubre de 1996 [v]. Empezaba con la observación de que los Pueblos Indígenas tienen una larga historia de relación con la naturaleza y ‘una profunda comprensión de ella’” Continuaba: ‘A menudo ellos han hecho las contribuciones más significativas al mantenimiento de muchos de los frágiles ecosistemas de la tierra’, y por consiguiente, no hay ningún conflicto inherente entre los objetivos de conservación y los Pueblos Indígenas. ‘Es más, [los pueblos indígenas] deben reconocerse como los compañeros justos, iguales en el desarrollo y aplicación de las estrategias de conservación

que afectan su las tierras, los territorios, sus ríos, mares costeros, y otros recursos, y en particular en el establecimiento y dirección de las Áreas Naturales Protegidas”.

Comentario: volvemos al esquema típico de los pueblos desarrollados y conquistadores, en donde el bueno es el blanco y el originario (negro, piel roja, o morocho) debe aceptar los consejos de aquel que es ajeno a su medio por su propia conveniencia, es decir, el esquema de las películas americanas o los dibujos de *Disney*.

- “A finales de los ochenta e inicios de los años noventa, los grupos de conservación empezaron diseñando los programas para trabajar con las comunidades. Los donadores, tanto fundaciones privadas como las agencias bilaterales apoyaron energicamente este acercamiento y estaba en aquel entonces en la boga: el concepto de desarrollo sustentable. Se volvió pronto el ‘vagón de tren’ hacia el que muchas organizaciones conservacionistas saltaron [vi].

Las iniciativas que aparecieron tuvieron diversos nombres, como ‘Manejo de los Recursos Naturales por las comunidades de base’, ‘la comunidad de base y la conservación’, el desarrollo sustentable y su uso’, ‘la conservación local’, ‘la devolución de los derechos sobre sus recursos a las comunidades locales’, y quizás la mayoría de la conservacionistas los llamaron usualmente ‘Programas de Integración y Desarrollo’ (ICDPs). *Es importante anotar que todos que estos esquemas los generaron los conservacionistas, no los Pueblos Indígenas. Los Programas los diseñaron y son y fueron dirigidos por las ONGs, no por las propias organizaciones indígenas. Las Fundaciones proporcionaron el dinero a las ONGs para desarrollar los programas para las comunidades indígenas, y se formaron pequeñas unidades internas para llevar a cabo estos mandatos*”.

Comentario: cuando vemos la parafernalia documental que hay que sortear para llegar a un financiamiento, marcos lógicos de por medio, advertimos que nada es casual. Sólo los cultos pueden llenar las “aplicaciones” para financiamiento. Ergo, sólo hay consultoría y más consultoría, nunca productos concretos rápidos en territorio y para la gente. ¿Acaso alguien por ventura cree que un nativo de Formosa que cría abejas no sabría cómo mejorar su producción, sin llenar ningún papel y qué ayudas necesitaría para ello, sin construcción de ninguna serie de indicadores?

- Se alude a que las Organizaciones Conservacionistas no quedaron satisfechas con los resultados sociales y económicos que habían esperando ansiosamente. Los éxitos han sido muy pocos y distantes entre sí, y hoy crecen las opiniones principalmente críticas alimentando la preocupación entre las organizaciones que han llevado a cabo y financiado los ICDPs.

Se ha planteado con mucha fuerza que *esos esquemas de conservación por parte de las comunidades de base son inherentemente contrarios a las metas de conservación de biodiversidad, y que esta debe estar basada en la rigurosidad de las ciencias*

biológicas. Por esta razón, dicen, estas experiencias están condenadas al fracaso, sin tener en cuenta que quienes las ejecutaron fueron ellos mismos, las ONGs conservacionistas.

Katrina Brandon y sus colegas que Kent H. Redford y Steven E. Sanderson de TNC escribieron: “La tendencia a promover uso sustentable de recursos como un medio para protegerlos podrá ser políticamente e intelectualmente conveniente, no se valida con los conocimientos que tenemos en el campo de la ecología y la biología. No todas las cosas pueden conservarse a través del uso. No todos los lugares deben estar abiertos a disponer [...]”.

Las “frases pegadizas” y los “eslóganes” basado en los estereotipos “*confunden [...], prometiendo que pueden resolverse conflictos sobre el uso de los recursos con relativa facilidad*”.

- *Comentario*: esto acredita la complejidad en la resolución de cualquier controversia o situación ambiental disvaliosa.

Se dice, en el documento citado, que se ha sostenido durante años que el estereotipo del “buen salvaje” ecológico ha sido usado cínicamente por “los pueblos indígenas y sus defensores porque ellos reconocen el poder de este concepto reuniendo el apoyo para su lucha para los derechos de la tierra, particularmente de parte de importantes organizaciones internacionales de conservación”.

- Sea esto como fuese, el hecho es *que nunca se dio la oportunidad a los Pueblos Indígenas de diseñar y ejecutar sus propios proyectos, y con los conservacionistas al mando, fracasaron los proyectos que se implementaron*.

Comentario: de allí la importancia de la complementación de las políticas públicas con los actores locales y genuinos, no con los que migran al sólo efecto de la tarea y luego retoman su vida confortable en el área urbana.

- “[...] Muchos proyectos fueron mal concebidos por los conservacionistas. La mezcla de los proyectos con la agro-selvicultura y la jardinería orgánica se cayeron a pedazos porque nadie había pensado cómo comercializar lo que iba a crecer. Las condiciones ecológicas locales no eran las adecuadas para el tipo de cultivos que se pretendían introducir. Las personas de las localidades no estaban interesadas en la creación de los parques ni en los planes de manejo que los conservacionistas proponían. La educación medioambiental que se llevó a cabo en las áreas indígenas se planeó como si fuese para programas urbanos”.

Comentario: cuando pensamos los programas, éstos tienen que tener salida viable; de lo contrario, son una promesa para la desilusión temprana. La actividad tiene que tener trazabilidad e integrarse a alguna cadena compatible, y la educación ambiental sólo tiene sentido en el contexto de la ecoregión de los destinatarios.

- “[...] En sus políticas oficiales, WWF-EEUU ha continuado expresando en muchas de sus declaraciones el respeto para los Pueblos Indígenas, señala que faltan mayores estudios e interés por las comunidades indígenas o locales. En las declaraciones sobre las estrategias ecoregionales, WWF simplemente evita hablar del como involucrar a los pueblos indígenas en términos efectivos.

A finales de 2002, el director del Programa de WWF para América Latina me dijo algo rotundamente, en referencia a la Cuenca Amazónica: ‘Nosotros no trabajamos con los Pueblos indígenas. Nosotros no tenemos la capacidad de trabajar con los Pueblos indígenas’. Alrededor de este tiempo, *un biólogo de Conservación Internacional que trabaja con el Kayapó en la región baja de Xingu de Brasil me dijo: ‘Con franqueza, yo no cuido lo que los indios quieren. Nosotros tenemos que trabajar para conservar la biodiversidad’.*

Comentario: a confesión de parte, relevo de pruebas. La ciencia por la ciencia misma, el positivismo científico acrítico en su desarrollo y tan servicial para los usos ideológicos posteriores. *No se debe ser necesariamente militante, pero tampoco ingenuo, salvo que ello sólo sea en beneficio de la propia conveniencia.*

- El autor continua con sus reflexiones: *“Este último comentario puede parecer duro, pero creo que representa la manera prevaleciente de pensar dentro de las organizaciones de conservación con gran precisión. Aunque ellos no lo dirán abiertamente, la actitud de muchos conservacionistas es que ellos tienen el dinero y ellos deciden qué se debe hacer.*

[...] Armados con la ciencia, ellos definen las condiciones de compromiso. Entonces ellos invitan a los indígenas, a los residentes para participar en la agenda que ellos han puesto.

Si a los pueblos indígenas no les gusta la agenda, son simplemente ignorados”.

Aporta con lucidez ciertas conclusiones:

a) Los Pueblos Indígenas y los conservacionistas tienen las agendas muy diferentes.

b) Las agendas indígenas casi invariablemente empiezan con la necesidad de proteger y legalizar sus territorios para su uso.

b.1. Dan énfasis a la importancia de encontrar maneras de ganarse la vida en sus propios territorios sin destruir los recursos.

b.2. alta prioridad a documentar la historia de sus pueblos, tradiciones, y la identidad cultural.

c) Las agendas conservacionistas, determinan establecer Áreas Naturales Protegidas donde las personas deben estar fuera de sus límites, para desarrollar sus planes de conservación.

d) Los Conservacionistas muy rara vez están deseosos de apoyar las batallas legales por la tenencia de la tierra y el fortaleciendo de organizaciones indígenas. Ellos consideran estas acciones “demasiado políticas” y fuera de su misión conservacionista.

d) Son renuentes a apoyar a los Pueblos indígenas en sus luchas contra las explotaciones petroleras, mientras que estas y las compañías mineras y otras empresas están destruyendo inmensas porciones de la Selva y los Bosques a o largo del mundo.

Comentario: preservar la naturaleza intangible para quiénes y en qué tiempo. ¿Será para sus titulares o es para otros que esta avanzada pacífica representa, y que tendrán sistemas de patentes, de propiedad, o de guerras para apropiarse de la misma?

- De nuevo, *la excusa es que tales intervenciones serían “demasiado políticas,” y los conservacionistas señalan a menudo que son los gobiernos nacionales quienes deben ocuparse de esas materias.* Más allá de este rechazo, existe la dificultad de reconciliar las diferencias culturales entre la visión industrializada y las maneras indígenas de ver el mundo, reflexionando, negociando, y tomando las decisiones.

Comentario: el apoliticismo es en sí mismo una posición política, sólo que mucho más acomodaticia que otras, pues le permite estar siempre bien con el poder de turno. La política es estar a favor de algunos intereses y en contra de otros.

- Aludiendo a otros aportes, como el de Andrew Chapeskie, se nos explican las dificultades que enfrentan aquellos que buscan los esquemas de co-dirección entre los indígenas y los conservacionistas en el contexto canadiense: “¿Cómo debe arreglarse una co-dirección que se pueda establecer para los territorios y aguas dónde es necesario tomar en cuenta las relaciones que los aborígenes han creado con la tierra, donde han construido valores normativos de equidad, cooperación y reciprocidad que se expresan en la autoridad local y las normas de acceso de propiedad comunes mientras el otro lado están las relaciones a las tierras que son reguladas por el estado y se han construido alrededor de los valores normativos de competencia, los derechos exclusivos a la propiedad y sus recursos, y centralizando la autoridad de dirección? [...] *El desafío crece exponencialmente y es más difícil cuando el dinero interviene y la relación se vuelve asimétrica, con todo el dinero y el poder de un solo lado*”.

Comentario: países desarrollados (donantes), esquemas de financiamiento y sistemas de generación de fondos que se deciden en centros lejanos a las necesidades territoriales, en donde se verifican las contradicciones de la deuda ambiental.

- Luego se comenta que se ha registrado un marcado declive en conjunto, en la cantidad de dinero disponible para los programas de conservación desde 1990. Se dice que según una reciente valoración de las financieras del sector de conservación,

“entre mediados de los años noventa y el inicio del presente siglo, la cantidad de fondos disponible para la conservación tiene casi una reducción del 50%”.

Al mismo tiempo, “el fondo disponible para las grandes ONGs (WWF, TNC, y CI) aumentaron en términos relativos y absolutos”.

Comentario: los mecanismos de concentración de la globalización operan en todos los niveles.

- Además, se expone que mientras disminuyeron los fondos globales para la conservación, crecieron, en cambio, las grandes ONGs por la recaudación de fondos, accediendo a nuevas fuentes con una amplia gama de tácticas.

Comentario: véase lo relativo a Greenpeace por la estrategia de fondeo local.

- Se traen a colación estudios de fuente diversa que indican que los réditos combinados de WWF, TNC, y CI en 2002 para el trabajo en los países en desarrollo sumaron más de la mitad de los aproximadamente \$1.5 billones de dólares disponible para la conservación en 2002.

Así, los tres grandes recaudadores de fondos cubrirían todas las bases: las fundaciones privadas, agencias bilaterales y multilaterales, corporaciones, el gobierno norteamericano, e individuos (WWF tiene un programa de nombre “Los Peniques para el Planeta”, que consiste en entregarles *taps* a los niños para su “chanchito”-alcancía).

“[...]Este drástico cambio puede deberse a un cambio estratégico. Considerando que hace dos décadas el volumen de fondos para las tres mayores ONGs ambientalistas vino de las fundaciones privadas e individuos, mientras ahora los flujos más abundantemente tiene su origen en las agencias bilaterales y multilaterales y las corporaciones privadas.

[...] Para lograr atraer apoyo financiero fuerte del ambiente económico débil, se han hecho varias cosas. Primero, empezando a mediados y finales de los años noventa, WWF, CI, y TNC reformularon sus declaraciones de misión, para enfocar lo que ellos llamaron ‘la conservación de gran escala’. Los acercamientos, los términos usados son diferentes. Conservación Internacional usa el termino ‘*hotspots*’, ‘ecoregiones’ y ‘Global 200’; para WWF, ‘los ecosistemas’ para TNC y ‘los paisajes vivientes’ para la Sociedad para la Conservación de la Fauna (WCS); pero ellos son similares en eso, son territorios no poblados y, como todas las ONGs, ellos son ‘ambicioso’ e incluso ‘visionarios’.

Estos acercamientos a gran escala se ven como el requisito para asumir las grandes amenazas globales a los ecosistemas y especies que se enfrentan ahora”.

Comentario: ¿alguna coincidencia con la idea de Bienes públicos globales y la convergencia de intereses de los grandes, e igualmente el financiamiento a estructuras no públicas, que actúan como tales pero con lógica privada?

- Al aumentar la escala se desplaza la competencia. Así se explica que la estrategia en la formulación de *hotspots* sea poner énfasis en las medidas rentables. No sólo el ecosistema está en peligro, sino que todo el mundo lo está, porque el mundo entero esta interconectado. El argumento de la necesidad de las estrategias de gran escala puede lograr el impacto necesario para obtener dinero. Conservación Internacional sugiere que \$500 millones por año serían una cantidad apropiada por conservar los veinticinco primeros *hotspots*: sólo ellos tienen la capacidad de manejar proyectos de esa envergadura.

Comentario: ONG de primer, de segundo, de tercer, de cuarto nivel. La discriminación y la competencia es desigual también en este rubro.

- Las grandes ONGs tienen en claro el *marketing*. Un reciente documento de WWF instruye: “Los programas de Conservación de las Ecoregiones deben desarrollar una visión enérgicamente ambiciosa para un ecoregión con el propósito de fijar el rumbo y motivar el apoyo financiero.

Esta visión debe contener un mensaje inspirado para motivar y comprometer a los accionistas y compañeros”.

“[...] Uno de los más grandes y comentados apoyos en los últimos años ha sido los \$261.2 millones de dólares donados por la Fundación Gordon & Betty Moore a Conservación Internacional para las actividades de conservación, con un enfoque en la ciencia, en los *hotspots* [Zonas Prioritarias de Conservación]. La perspectiva de Moore continúa: ‘Dirigiéndose la biodiversidad la conservación a este para el establecimiento a gran escala estableciendo conexiones entre los parques y áreas naturales protegidas incrementando el impacto de conservación y protección para las especies individuales que deben ser conservadas’.

Si lo primero significa incrementar el flujo de dinero, que fue lo que obtuvieron, porque impresionaron a las fundaciones con las metas de gran potencia, lo segundo significa perseguir a las agencias bilaterales y multilaterales”.

Comentario: todo el dinero a las ONGs para manejar espacios supranacionales en ausencia de los Estados soberanos.

- La trama de intereses vinculados: el documento es esclarecedor en cuanto la relación de WWF con USAID en los inicios de los ochenta es ilustrativa. “[...] Al principio, WWF tomó cantidades relativamente pequeñas, nunca más de 50% de cualquier presupuesto del proyecto, y complementó la nueva fuente con los fondos que habían recaudado de origen privado. Como los presupuestos de otras fuentes privadas se agotaron, WWF cambió los fondos de los proyectos hacia USAID para poder continuar los proyectos en plena ejecución. Las cantidades más grandes de dinero de USAID llenaron estos agujeros, y en corto tiempo había una cadena de proyectos en los que entre el 80 y 90% del presupuesto fueron proporcionados por USAID”.

Comentario: ¿es concebible que la USAID financie proyectos integrales de magnitud fuera de una estrategia nacional de consolidación de sus propios intereses? Rotundamente no. De allí nuestra afirmación de que ciertas ONGs no quieren al Estado, como tampoco el mercado, o son funcionales para su desplazamiento.

- Hay alianzas estratégicas muy claras: Banco Mundial-WWF, Alianza Mundial de los Bosque, que se creó en 1998 y actualmente trabaja en treinta países. De 1990 a 2001, USAID proporcionó un total de aproximadamente \$270 millones de dólares a ONGs, universidades, e instituciones privadas para las actividades de conservación.

Mientras, el volumen del componente de ONGs que llevan adelante actividades de gran escala a los niveles políticos también contiene un fondo de concesiones pequeñas que teóricamente beneficiaba a las ONGs locales que se involucran en la conservación de biodiversidad.

Una tercera estrategia, que al principio parecía bastante inocente, era extender más la mano hacia el sector corporativo. “[...] *TNC y WWF han estado mucho tiempo envueltos con las corporaciones privadas, pero es a mediados de los noventa que esto se acrecentó.* En la actualidad, TNC tiene unos mil novecientos patrocinadores corporativos, que en el año 2002 donaron un total de \$225 millones a la Organización [xix]. El *web site* de Conservación Internacional lista doscientas cincuenta corporaciones que donaron aproximadamente \$9 millones para sus actividades en 2003. La porción de WWF es más pequeña, pero busca ese tipo de apoyo activamente”.

Comentario: existe una alianza tácita entre ONGs, ciertas fundaciones que canalizan dinero de empresas en forma más sutil y las propias empresas de manera más directa. En nuestro medio, ello sucede también. Basta revisar en menor escala las aportaciones a nuestras ONGs (especialmente fundaciones, centros, y asociaciones).

- “[...] En el esquema de WWF, la categoría más alta de patrocinador corporativo es ‘el compañero de conservación’, que consiste en ‘compañías multinacionales que contribuyen con un fondo mayor a la conservación global en la que WWF trabaja’. ‘Las investigaciones independientes muestran’, nos dicen ellos, ‘que los consumidores tienen un alto aprecio para una compañía en que invierte y asume responsabilidades en la conservación medio ambiental’ [...]”.

Comentario: sería interesante conocer en la lógica de las grandes fundaciones ambientales o las corporaciones quiénes resultan los expertos o los investigadores independientes. Es un concepto demasiado ambiguo como para darle el valor que se pretende sin un respaldo documental mínimo.

- “[...] WWF selecciona ‘a la mejor empresa que tiene responsabilidad social corporativa y la mejor práctica medioambiental’, pero también ve la necesidad de ‘comprometer a las compañías que tienen pobres o débiles registro en cuanto a medio ambiente dónde hay un potencial real para el cambio positivo’ [xx].

Entre las corporaciones que encauzan el dinero hacia las tres grandes ONGs conservacionistas están Chevron Texaco, ExxonMobil, Shell Internacional, Weyerhaeuser, Monsanto, Dow Chemical, y Duke Energy”.

Comentario: la sola mención de las corporaciones nos exime de todo comentario.

- Se ha dicho acertadamente que la nueva mezcla de las estrategias de recaudaciones de fondos, articulada a la intensidad en la caza para obtener dinero, ha hecho a las ONGs conservacionistas más grandes, más ricas y más poderosas.

Comentario: en Argentina, aquellas ONGs que logran entrar y conocer estos circuitos no son demasiado propensas a las actividades comunes o en sinergia, en rigor son grandes competidoras en los mismos temas y por los mismos fondos. Una verdadera contradicción sustantiva con los valores ambientales. Salvo para cuestiones que puedan darle réditos significativos; v. gr. algunas se unieron para participar en acciones judiciales –causa “Mendoza, Beatriz y otros c/ Poder Ejecutivo”– (FARN, Greenpeace, Poder Ciudadano, etcétera).

- Un problema es que las tres más grandes ONGs han crecido y se han transformado en los “guardianes, y censores” del ambiente, dependiendo siempre de enormes cantidades de dinero en efectivo.

Comentario: efectivamente, las ONGs se apropian del discurso y la verdad ambiental, cuando son grupos minúsculos en términos sociales, y con sistemas muy cerrados de comportamiento para las decisiones. Lo usual es que al interés ambiental de un grupo de ciudadanos se decida darle un formato de centro, instituto o fundación como armazón jurídica operativa idónea en el escenario ambiental.

- Indudablemente, hay problemas en todas partes, y las grandes ONGs tienden a usar su peso institucional para presionar sobre sus agendas de manera unilateral, porque sino excluyen a los grupos más pequeños que no aceptan estas condiciones.

“[...] Una táctica común es crear las nuevas organizaciones fuera de red en los países extranjeros, implantando los cuerpos locales como las extensiones de ellos. Entre sí, en las relaciones de las grandes ONGs conservacionistas entran los arreglos contractuales –por ejemplo, el Programa de USAID para Centroamérica tiene la costumbre de organizar consorcios aunque en la mayoría de los casos guardan su distancia asiduamente y muestran el gran rechazo para compartir la información–”.

Comentario: la contradicción de intereses surge evidente cuando una de las multillonarias de toda acción ambiental es transparentar información, compartir experiencias, replicarlas. Esto suena conocido, ¿no?

- Se nos dan algunos informes claves en cuanto jurisdicciones reales de las ONGs:
 - a) Así, los programas de USAID PROARCA en Centroamérica son un tipo de matrimonio de la “escopeta de caza” en que TNC y WWF (con la Alianza de Rainforest pegada como un accesorio pequeño) se presionan a tener una relación colaborativa;

- a.1. WWF se concentró en el área costera,
- a.2. TNC se ocupó de las áreas naturales protegidas del interior;
- b) se reconoce que Conservación Internacional se ha posicionado en Surinam y Guyana como sus “territorios”;
- c) TNC controla la región de Bosawas de Nicaragua;
- d) WCS que tiene enrejado al Chaco boliviano.

Comentario: indudablemente, la idea de Estados soberanos no entra demasiado en la lógica de estas organizaciones, cuyas convicciones prácticas sobre el Estado de Derecho ameritan, al menos, una razonable duda.

- Una consecuencia del aumento de fondos de parte de los donadores bilaterales y multilaterales es que las grandes ONGs se han vuelto “los encargados” de recursos externos. La estrategia de que el dinero pase a través de las ONGs da a los donantes considerables influencias por encima de los programas de las ONGs, y esto da la influencia a las grandes ONGs a su vez sobre las ONGs locales. En cualquier caso, estos fondos tienden a ser mínimos; más distantes que nunca de las grandes ONGs, que actúan más allá de la cerca.

Comentario: el sistema de sofisticación lleva a las intermedaciones innecesarias en la práctica, pero necesarias conforme los parámetros de las burocracias internacionales y sus beneficiarios directos: las ONGs globalizadas con las cuales comparten los espacios del primer mundo, siempre pensando “solidariamente” en los pobres y el ambiente ajeno.

- La confusión de intereses es notable, por el tramado de relaciones entre gobiernos, empresas internacionales, que finalmente anclan en las ONG ambientalistas. “Cada una de las grandes ONGs conservacionistas tiene acuerdos financieros y lazos políticos con los gobiernos, con las agencias bilaterales y multilaterales, y las corporaciones multinacionales operando a lo largo del Tercer Mundo, y son renuentes a oponérseles.

Esto ha dado lugar a la irónica observación de que las grandes ONGs internacionales están aliándose con fuerzas que están destruyendo los ecosistemas del mundo, mientras ignoran o terminan oponiendo a los esfuerzos que están intentando salvar al mundo de la destrucción. No son casos aislados. En 2003, Oxfam América apoyó un grupo indígena en la Cuenca Amazónica en su batalla contra las depredaciones de Chevron Texaco, mientras una gran ONGs conservacionista estaba proporcionando cortadas y pretextos a esta misma compañía a cambio de la ayuda financiera. El año pasado se han publicado una serie de artículos sobre The Nature Conservancy. Por ejemplo, los reporteros del *Washington Post* Joe Stephens y David Ottaway, escribían: ‘La misión del Conservancy la hace renuente a la toma las posiciones frente a

algunos de los principales problemas medioambientales, incluyendo recalentamiento global y las perforaciones el Refugio Ártico de la Fauna en Alaska. Las corporaciones representadas en la mesa directiva de Conservancy y en el consejo asesor han cabildeado nacionalmente al lado de las corporaciones sobre estos asuntos. Un oficial de Conservancy dijo que el grupo evita criticar los registros medioambientales de estas corporaciones que son miembros de su mesa directiva”’.

Comentario: los intereses propios son revestidos como intereses ambientales y colectivos, siempre sin la presencia estatal, para en suma privatizar la naturaleza, desde lógicas distintas pero con resultados convergentes. Depredación en áreas de explotación y mirada para otro sitio, defendiendo relictos o santuarios.

- No sólo está el hecho que las ONGs conservacionistas se alejan de los Pueblos Indígenas; está además el hecho de que muchas de las fundaciones privadas prefieren evitar terrenos conflictivos o controvertibles. Las mayores ONGs conservacionistas se distanciaron de los Pueblos Indígenas y tradicionales en los recientes años, y pueden rastrearse las causas de esta separación a dos problemas particularmente chocantes:

a) la resistencia indígena, que a veces toma un giro violento, a las actividades de muchas ONGs que consolidan las actividades de las empresas que las apoyan;

b) la creencia de que deben ser las Ciencias Naturales la principal guía para la conservación de la biodiversidad en las Áreas Naturales protegidas.

Comentario: ningún problema ambiental en los países en desarrollo puede pensarse con el hombre ausente de tales soluciones, destinatario central de los esfuerzos de la política como construcción colectiva para el bien común.

- Conforme a sus críticos, las grandes ONG “[...] han venido cada vez más a asumir el punto de vista de que las personas rurales son los enemigos de la naturaleza, en lugar de verlos como actores políticos que son parte de la base en ese medio ambiente. Identificando a los pueblos indígenas y tradicionales como los obstáculos para la conservación eficaz, o concluyendo que las reservas naturales habitadas por indígenas son incompatibles con una real y efectiva conservación. La gente con una escuela de pensamiento mas libre, impugna el valor de la critica de los conservacionistas que plantean que las Áreas Naturales protegidas sean deshabitadas e ignoran el papel de las Pueblos de las Selva por sus esfuerzos por conservar los Bosques.

Una sospecha a menudo expresada por los conservacionistas es que una vez que se le de a los Pueblos Indígenas la tenencia de sus territorios, no hay seguridad de que trabajaran para conservar su biodiversidad. ‘¿Qué pasa si, después de que nosotros los hemos ayudado, ellos deciden cortar sus bosques de repente?’ Es una pregunta común.

Así como una vez ampliamente se reconocieron las posibilidades para el manejo indígena, *ahora están ausente el concepto de que los pueblos ‘indígenas’ y ‘tradicionales’ tienen condiciones para esto, quedando fuera del discurso de las grandes ONGs conservacionistas y siendo remplazando principalmente por el concepto de ‘marginales’ o ‘pobres’* (los neutrales términos como ‘rural’ y ‘local’ también han sido substituidos en los documentos). *Este cambio lingüístico roba la dignidad de los Pueblos indígenas. ¿Quién está interesado en salvar la cultura de personas marginadas? ¿Cuál es el valor del conocimiento ecológico de los pobres? Las personas que son vistas como que no tienen una cultura distinta, recursos, o demandas históricas a sus territorios, que ocupa el fin de su ser, en un sentido muy real, son “personas sin valor”.*

En los últimos años o mas, las grandes *ONGs conservacionistas, han venido a proclamar que lo que ellos hacen es conservación, no ‘el alivio de la pobreza’ [...]; todavía hay una tendencia entre las grandes ONGs de presentar una falsa dicotomía entre el alivio de pobreza y la conservación y dicen que ellos no están en el negocio del ‘bienestar social’.*

Comentario: la integración de lo global con lo local resulta imprescindible, y resolver la tensión hombre y naturaleza es una ecuación de igual importancia.

- “[...] Algunos han comentado que ellos ven en su trabajo con la comunidad, como su enfoque de atención y le ponen poca atención a los pronunciamientos globales que vienen desde las cabezas de sus organizaciones.

Desgraciadamente, estos esfuerzos del campo que se dan, reciben muy poca ayuda de sus oficinas centrales y la tendencia de los altos niveles, para el apoyo continuo para los pueblos indígenas, en el futuro parece que será difícil de encontrar.

Una comparación del trabajo de campo del programa del EEUU y las ramas internacionales de WWF podrían rendir una comparación interesante. ¿Qué puede decirse sobre el ‘creciente numero de quejas sobre el trabajo de campo’ reportados en la investigación interna de la Fundación Ford? Las quejas contra las actividades de las tres mayores ONGs conservacionistas han venido de México, Guatemala, Perú, Ecuador, Venezuela, Guyana, Surinam, Papua, New Guinea, y la Cuenca del Congo, entre otros. En uno de los casos, Conservación Internacional ha sido acusada de intimidar y montar groseras relaciones sobre las ONGs locales y las organizaciones indígenas en la región de Vilcabamba de Perú. Ninguna evaluación independiente has sido llevada a cabo sobre estas situaciones, y es a menudo el difícil distinguir entre los hechos verdaderos de la ficción. Pero en cualquier caso, quizás la investigación no debe centrarse tanto en enfocar los fracasos particulares en el campo, como en las inclinaciones de las grandes ONGs para dejar de trabajar en absoluto con los Pueblos Indígenas y Tradicionales”.

La claridad de un discurso: “[...] Un representante de la Fundación planteó el hecho de que compañías multinacionales estaban extrayendo los recursos naturales y destruyendo los ecosistemas en las frágiles áreas de selva, y que los pueblos indígenas estaban luchando contra estas empresas mientras los conservacionistas estaban trabajando allí en silencio frente a lo que pasaba. Este representante de la Ford señaló que lo usual era que las ONGs estuvieran al lado de estas compañías, sobre todo cuando estas eran patrocinadoras corporativas de la ONGs. Las ONGs respondieron que ellas no quisieron intervenir porque deseaban permanecer apolíticas.

Al final, se decidió que debían hacerse algunos estudios de la situación en el campo. Los detalles de que sitios se escogerían, quién los haría, cómo se llevarían a cabo, y bajo que vigilancia, sería resueltos después”.

Comentario: un clásico de lo ambiental, nuevos estudios, tiempo para su ejecución, expertos para realizarlos, definición de las metodologías y TDR garantizados para más y mejores consultorías, siempre en lo superestructural, las menos de las veces en el territorio y, además, un alineamiento sin concesiones con los financistas de la fundación.

- Algunas fundaciones están criticándose por el abundante gasto en sus niveles superiores de dirección y fideicomisarios.

Comentario: los honorarios o sueldos de las cúpulas de las ONGs, ¿se conocen? En general, en lo personal en Argentina, ello resulta desconocido. ¿Acaso ganar mucho es malo en ambiente? ¿O ello puede merecer una mirada más crítica entre los haceres/deberes/ resultados y las percepciones que las han posibilitado? ¿Acaso eso destruiría la imagen mítica del héroe que trabaja por nada?

“[...] Por el apoyo de agendas políticas partidarias (e incluso según se alega a organizaciones terroristas), y conflictos de intereses, la Fundación Ford, específicamente, está siendo investigada por un comité del Congreso, porque algunos de sus fondo han ido con los grupos en el Cercano Este, y está manteniendo un perfil bajo”.

Comentario: ergo, es bueno saber quién dona fondos, salvo que al igual que los que manejan los bancos, las ONGs aludan a que el dinero es bueno en sí mismo, no importando de donde provenga, siempre sobre la base del fin noble que ellas mismas representan para su afectación. Sería saludable que el lector verificara de las ONGs locales cuáles reciben donaciones de dicha Fundación; basta mirar las páginas de las más conocidas, por su presencia mediática o cercana al calor político ambiental.

Además, resulta que las grandes ONGs conservacionistas han sido tema de escrutinio en otros frentes por el abandono de los acuerdos con los pueblos indígenas.

En 2002, TNC fue cuestionada por el *Washington Post*, que expuso las cuestionables prácticas que manejaba la dirección de la organización. Están siendo investigados actualmente por el Congreso norteamericano e intervenidos por el IRS. En este momento, nadie quiere nuevas alteraciones para la inspección pública, por lo cual los miembros de la organización mantienen un perfil bajo en medio de esta controversia. Se pregunta, así, el autor “¿Cómo, entonces, el problema puede ser tratado honestamente sin convertir el proceso en un espectáculo?”.

Comentario: estas situaciones revierten las escenografías que las ONGs montan para terceros, sobre la imagen de grupos impolutos, éticos y heroicos. ¿No son acaso mortales como el resto de nosotros?

• Las conclusiones: *queda claro que los desafíos para conservar la biodiversidad son cada vez más exigentes, especialmente en el Sur del mundo. “Los idiomas extranjeros y culturas, impenetrables, los sistemas políticos, la codicia y corrupción de las altas esferas convergen con las presiones crecientes por el aumento de la población y necesidades de desarrollo erigiendo situaciones que a menudo parecen insuperables. El trabajo de campo de los proyectos son arduos y marcados por el progreso un día y el retroceso el próximo. Las equivocaciones y conflictos de interés y largos períodos de estancamiento parecen ser la regla”.*

Es difícil, nos dice el autor, saber si uno está haciendo un progreso real o no, y toma el ejemplo del estado mexicano de Chiapas, donde *Conservación Internacional tiene una presencia fuerte y ha sido atacado por prensa de la zona por intentar presionar al Ejército mexicano para que expulsara las familias campesinas de la Selva de Lacadon, por hacer bioprospecciones para las corporaciones internacionales, por utilizar aviones en la región del bosque maya con el apoyo de USAID y dar esta información obtenida a los gobiernos estadounidense y mexicano.*

Entonces afirman que “*si queremos hacer cualquier avance, la cooperación entre los grupos y los sectores locales es crucial. Todavía algunos creemos firmemente que la conservación no puede ser eficaz a menos que los residentes del área a ser conservada estén completamente comprometidos. Ésta no es solamente una cuestión de justicia social, que debe ser en cualquier caso un componente fuerte de todo el trabajo de conservación. También es un asunto de pragmatismo”.*

Sigue diciendo que los indígenas viven en la mayoría de los ecosistemas que los conservacionista están tan ansiosos de preservar, siendo muchas veces responsables por el estado relativamente intacto de esos ecosistemas; mucho menos daño es su trato que las alternativas más comunes: la explotación petrolera, las perforaciones, los ranchos ganaderos y la agricultura de gran escala que destruyen grandes espacios de selva a lo largo de las latitudes tropicales. “Las sociedades formadas y las alianzas

colaborativas entre los pueblos indígenas y tradicionales, y los conservacionistas no son ninguna tarea fácil, pero parecería ser una de las maneras más eficaces de salvar estos territorios del rápido aumento en su destrucción”.

“La cooperación de las grandes ONGs conservacionistas entre ellos, con otras ONGs más pequeñas, y los pueblos indígenas y tradicionales, ha perdido mucho espacio durante la última década, y ha sido reemplazados habitualmente por una intensa competencia, principalmente por obtener el dinero disponible.

La Fundación Ford estaba mostrando un interés positivo para continuar su examen de las relaciones entre los pueblos indígenas y tradicionales, y las grandes ONGs conservacionistas, y así lograr reconciliar la conservación con las comunidades humanas. Pero la prisa de la respuesta de la Ford era desconcertante, así como lo era la dirección que tomó. Se les dio dos importantes concesiones a las ONGs conservacionistas, lo que significaba que esto sería administrado por las mismas personas cuyas prácticas estaba siendo cuestionadas. Ninguna concesión similar fue dada a las organizaciones indígenas, u organizaciones que trabajan estrechamente con las pueblos indígenas. Se arguyó mucho que ningún grupo indígena había avanzado o presentado alguna propuesta, pero lo cierto es que nunca fueron invitados a las discusiones.

Creo firmemente que se necesitan más estudios sobre el trabajo de campo de los programas de conservación. También que las grandes ONGs conservacionistas no son capaces de hacerlos, y es muy poco conocido lo que realmente está pasando en el campo. En particular, no sabemos si los programas de gran escala, basados en criterios científicos, que atraen tanto a las Fundaciones, están realmente logrando las metas de conservación. Una razón para la falta de información clara, es el papel de los tres sistemas de mercadeo y recaudación de fondos de estas tres grandes ONGs, que ‘guardan’ sus reportes y datos de campo. Tácticamente exageran sus éxitos y le restan importancia o no reconocen sus resultados cuestionables. La propuesta de que el IUCN y WWF-o cualquiera de las grandes ONGs conservacionistas, deben ahora proporcionar nueva información fiable para ser evaluadas, es proponer como solución de pongamos al zorro como guardián del gallinero.

Lo que se necesita ahora es que una serie de evaluaciones independientes, no atadas, completas, y bastante objetivas que contesten las preguntas importantes que las ONGs no puede contestar creíblemente. Estas evaluaciones deben emprenderse por equipos que no sean o dependan de niveles jerárquicos, que representen a varios sectores –los pueblos indígenas, las comunidades locales, ONGs nacionales, agencias gubernamentales, y donadores, que incluyen a los donadores bilaterales y multilaterales (de quien la influencia es enorme) y las corporaciones privadas (qué ha sido muy silenciosas frente a lo que esta pasando)– con el espíritu de buscar información

y una amplia visión del panorama, y no justificando los programas existentes. Juntos con estos punto de apoyo necesitamos seguir este tipo de discusión, de manera abierta y pública que puede llevar hacia la creación de programas de conservación que sean sensibles a las necesidades de humanas y de diversidad biológica mundial”⁴⁴.

⁴⁴ El documento al que se alude en la nota N° 42 está soportado por las siguientes referencias: 1. “Los Pueblos Indígenas y tradicionales” es una categoría más inclusiva que simplemente “los pueblos indígenas”. “Los pueblos Tradicionales” incluye grupos del no indígenas que son residentes duraderos de áreas de desierto, como cortadores de caucho de Brasil y los ladinos y creoles residentes de la región costera caribeña de Centroamérica. La documentación de este artículo se presenta aquí en dos formatos: las notas (con numeración árabe: 1, 2, 3...) y las referencias de fuentes (con números romanos: i, ii, iii...). Ambas se encuentran al final del artículo original, el cual hemos resumido.

2. En 2000, WWF International, en la colaboración con un grupo llamado Terralingua, produjo un informe tituló a “Los Pueblos Indígenas y Tradicionales del Mundo y Conservación de la Ecoregion: Un Acercamiento Integrado para Conservar la Diversidad Biológica y Cultural del Mundo (nota final 32). Éste era un esfuerzo por reunir las declaraciones de la política más iniciales y el acercamiento ecoregional; parece que aún había un pequeño peso en los programas de WWF, y en cualquier caso el autor, Gonzalo Oviedo, dejó WWF International poco después.

3. Un documento de WWF titulado “Una Guía a las Valoraciones Socio-económicas para la Conservación de Ecoregion,” publicado en el 2000, habla sobre los colaboradores potenciales y compañeros (“la sociedad implica una relación activa más íntima”). Señala que “invirtiendo la pérdida de biodiversidad a las balanzas que requieren para la conservación del ecoregion, puede necesitar una cercana colaboración o sociedades con la industria, el sector privado, los dueños del recurso y campesinos, las agencias de desarrollo gubernamentales, departamentos de los asuntos extranjeros, Foros Políticos, y otros” (WWF-EEUU, “La Conservación de Ecoregional”). Las estrategias Unidad 2000: 5-6). Los Pueblos Indígenas no son incluido como colaboradores potenciales o compañeros. También el notable es la ausencia en mencionar ONGs locales.

4. “El análisis de las finanzas de sólo las tres mayores organizaciones conservacionistas-la rama estado-unidense de WWF, Conservación Internacional, y The Naturaleza Conservancy- revela que sus ingresos combinados y gastos (es decir, su inversión en la conservación) en el año 2002 era \$1.28 mil millones y \$804 millones, respectivamente. Este estado financiero de estas ONGs en el año 2002 no es una excepción sino parte de una tendencia continua, evidente desde mediados de los 90s, de beneficio creciente, gastos y acumulación de recursos. Los ingresos combinados de estas tres ONGs aumentaron de \$635 millones en 1998 a \$899 millones en 1999 a \$965 millón en 2000” [xii].

5. *Hotspots* son “áreas que ofrecen concentraciones excepcionales de especie amenazadas y experimentan una la pérdida excepcional del hábitat” [xiv].

6. Una ecoregión es una “unidad geográficamente grande de tierra o agua que reúne una gran variedad de especies, recursos naturales, y las condiciones medioambientales;” el Global 200 “está basado en un análisis de regiones básicas terrestres y marítimas de la tierra que tienen recursos aprovechables con una extensión aproximadamente 1de 50 millones de km²”.

7. TNC ha tomado el concepto del adelantado de ecoregión desarrollado por WWF.

8. Un ejemplo: “Ecoregiones son la unidad geográfica apropiada por fijarse las metas de conservación; ellos representan una balanza ambiciosa y visionaria necesario para la conservación de biodiversidad” [xvi].

9. CI: “Las características de los *hotspots* han sido determinados por ‘Los Comités Científicos’” (nota final 14). WWF: “Definen las Ecoregiones por las condiciones biológicas y, como a tal, es las unidades

Juzgue usted, lector, si nuestras referencias son conspirativas o simples coincidencias, y como por derecha e izquierda se opera con pinzas sobre lo estatal, que, mas allá de sus imperfecciones, tiene un destino de preservación de lo público, siendo lo ambiental un bien público por excelencia, y ejercitemos una mirada crítica, actuando con la medida de que los intereses de los actores sean comunes.

lógicas para conservar la biodiversidad” [xvi]. Los aspectos Sociales no figuran en el cálculo del ecoregiones de WWF, excepto como “las amenazas,” y ellos después de establecen las prioridades, basadas en el criterio biológicos, han completado sus cálculos.

10. A inicios de los ‘90, WWF-EEUU empezó a buscar el dinero del Banco Mundial y hubo fuertes protestas de la rama internacional en Suiza. Esto y otras diferencias culminaron en el futuro en una serie de pleitos costosos y una eventual resquebrajadura entre las oficinas Internacionales y estadounidense. El símbolo del panda fue reclamado por WWF Internacional, y luego autorizo que lo volviera a usar WWF-EEUU.

11. Aproximadamente el 22% del ingreso global de WWF viene de los gobiernos y agencias de la ayuda [xvi].

12. Quizás el ejemplo más escandaloso de esto es con Conservación Internacional con relación a The Critical Ecosystems Partnership Fund (CEPF), que destinaba recursos a las investigaciones de ONGs locales. Según las pautas del programa, “sólo” se suponía que el 50% del dinero de CEPF iba ser concedido directamente a CI. Todavía durante los primeros dos años de su programa latinoamericano, la CEPF concedió \$ 6,915,865 fuera de un total de \$8,919,221 –78%– para CI. Otros grupos, algunos de ellos clones de CI, recibieron un total de \$ 2,003,356, o 22% del dinero disponible. (Informes Anuales de CEPF).

13. Varias personas explicaron que esto simplemente fue una reunión interna entre los donadores y las ONGs, a fin de precisar las acciones futuras. Más allá de esto, varias personas señalaron que no tenían idea de porque los representantes de las organizaciones indígenas no podían estar.

14. *Internal Revenue Service*. Organismo federal sobre impuesto del departamento del tesoro de los UE. [Nota del traductor: Entre esas fundaciones representadas estaban Ford, MacArthur, Moriah, Wallace Global, C.S. Mott, y Oak]

Notas finales

v. International Union for the Conservation of Nature and World Wildlife Fund, 1996, “Principles and Guidelines on Indigenous and Traditional Peoples and Protected Area: Joint Policy Statement”.

vi. Véase: McNeely, Jeff, 1989, “Protected Areas and Human Ecology: How National Parks Can Contribute to Sustaining Societies to the Twenty-first Century,” en *Conservation for the Twenty-first Century*, eds. David Western and M. Pearl. Oxford University Press, Oxford; Western, David and Michael Wright (eds.), 1994, *Natural Connections: Perspectives in Community-Based Conservation*, Island Press, Washington, D.C.; Western, David and M. Pearl (eds.), 1989, *Conservation for the Twenty-first Century*, Oxford University Press, Oxford; Wells, Michael and Katrina Brandon, 1992, *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*, The World Bank, Washington, D.C.; and Barzetti, V. (ed.), 1993, *Parks and Progress: Protected Areas and Economic Development in Latin America and the Caribbean*, International Union for the Conservation of Nature, Washington, D.C.

vii. McShane, Thomas O., 2003, “The Devil in the Detail of Biodiversity Conservation,” *Conservation Biology*, Vol. 17, No.1, pp. 1-3.

xx. *World Wildlife Fund*, 2004, “WWF and Aid Agencies”, Washington, D.C.

5. AMENAZAS INTERNAS

En el proceso de reconversión ambiental que está inmerso nuestro país, es bueno ensayar un análisis de lo que entendemos son las amenazas posibles.

5.1. Defensa ambiental sin proceso de construcción posterior

Estamos convencidos de que la defensa ambiental de tipo judicial tiene una utilidad relativa. Básicamente, por cuanto en términos generales cuando hay acción judicial suele haber daño, y lo que debemos tratar de evitar es el daño, el cual es usualmente irreparable. Además, termina en un sistema de resarcimiento, con lo cual la recomposición es remota, si no veamos el caso “Mendoza”, ya comentado. Éste ha tenido entidad por la forma emblemática que esta nueva Corte Suprema de Justicia decidió abordar la causa, al tomarlo desde la perspectiva colectiva, pero desatendió los casos singulares, para que ocurran por la vía ordinaria.

Atenta la convergencia de actores, problemas e intereses en juego, la mejor defensa ambiental es la que se propone desandar el camino que llevó a la controversia, apuntando a resolver –en ese ir para atrás– el conjunto de los múltiples factores que inciden. Hemos visto en el ejemplo de la propuesta de transformación foresto-industrial para una zona, que tiene como norte la defensa del bosque nativo, la cantidad de sujetos intervinientes. Sólo cuando se logra esa acumulación de consensos por los protagonistas reales se obtienen resultados duraderos.

Bienvenidas sean las denuncias de los incumplimientos ambientales si luego vemos cómo corregir los desvíos, en forma tal de incluir a todos dentro del amplio espacio de las prácticas ambientales amigables. La confrontación (clausuras, relocalizaciones forzadas, multas, retiros de permisos, etcétera) genera efectos de corto plazo, pero desatiende otros muchos (entre ellos, el tema del empleo, de la producción que eventualmente se traslada y deja de generar riqueza local, etcétera).

De lo que se trata es de recomponer la relación de equilibrio entre actividades antrópicas y el ambiente, minimizando los efectos de las primeras, y sobre la base de elementos objetivos proteger a los más vulnerables.

5.2. Las acciones de Greenpeace

Esta ONG se caracteriza por la soledad en la acción, en operaciones que ellos mismos titulan campañas, las cuales consisten en demostraciones públicas, envíos de correos electrónicos y montajes cinematográficos y heroicos en defensa del ambiente. Su tenacidad y el sistema mediático que utiliza generan adhesiones. Asimismo, está claro que su rol es de mero denunciante en temas selectivos. Poco conocemos de las acciones de Greenpeace en nuestra Patagonia en relación con el petróleo.

Sus consignas apuntan a la protección de la naturaleza, a la promoción de ciertas tecnologías y la oposición a otras, como la nuclear, en donde lo ambiental y el pacifismo implicado se alinea o digamos en forma más beneficiosa que coincide con los designios de las grandes potencias en desmantelar toda iniciativa nuclear en países no asociados al G7, lo cual ampliamos en el presente capítulo.

5.3. El ambientalismo de la solución ajena

Sorprende también la cultura en principio facilista de cuidar el ambiente a través de otro, y a partir de la comodidad propia. El caso de la problemática bonaerense y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por definir el destino de sus residuos sólidos urbanos en una etapa post-Ceamse es elocuente.

En efecto, por un lado, los vecinos generan basura, no la minimizan ni separan (siquiera para beneficio de los trabajadores sociales informales llamados “cartoneiros”), y cuando la misma va a un partido vecino las cosas están correctas. Empero, cuanto ello sucede a la inversa, hay oposición. La respuesta a esta conducta en sí misma contradictoria no puede ser aceptada, dado que presentan el problema –del cual son parte–, pero no la vía de solución. La cerrazón importará que la basura termine en un nueva cava a cielo abierto por imperio de la necesidad y crisis del sistema vigente. Otra solución aún peor, que será más costosa y de difícil reversión en el corto plazo, sería que cada municipio, ante la ceguera del conjunto, opere por sí su propio sistema de recolección, tratamiento y disposición, acuciado por acciones de ciudadanos de buena fe, pero sin una visión estratégica y macro del problema, sin contar los intereses que suelen rondar el tema⁴⁵.

6. CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Un amigo señalaba la importancia y las ventajas de avanzar en escuadra, en lugar de avanzar en fila india, de manera paralela o discontinua. Pues bien, la Administración estatal tiene por tradición el trabajar aislada de sus otros componentes (inducida por las propias normas competenciales), lo cual supone llegar insuficientemente a los problemas, sea por logística sobre el territorio, sea por fallar el sentido de la oportunidad, sea por llegar definitivamente tarde, sea por enfocar el tema parcialmente y en consecuencia de manera incompleta.

Lo ambiental, como en todos los sectores que toca, irrumpe con fuerza de cambio. Posee una lógica atrapante que obliga al cambio y de manera muy rápida.

⁴⁵ Al respecto, hemos fijado posición sobre el tema de Residuos en un trabajo integrativo de una obra colectiva para la Escuela Superior de Dirigentes –Gobierno de la Provincia de Buenos Aires–, titulado “Municipio, Desarrollo Local y Residuos” (actualmente en prensa). Igualmente, un artículo periodístico publicado en el diario *El Día* de La Plata durante este inicio de año, al cual remitimos: Apéndice Documental Ficha N° 35.

La acción coordinada, la acción transversal, la acción planificada, se transforman en nuevos paradigmas de gestión, estableciendo una práctica diferencial que estimamos luego irradiará a otras áreas también necesitadas de este mismo cambio paradigmático (v. gr. la prevención y la seguridad). Nuestra propia experiencia ha demostrado que ello es posible, y es receptado positivamente por todos aquellos que no tenían vínculo con lo ambiental, y que lo fueron incorporando en sus temas de gestión a partir del impulso del propio sector gubernamental interesado, es decir el ambiental propiamente dicho (Ver Punto 6.3. y siguientes).

6.1. La herramienta de los Consejos Federales

Existen en nuestro país varios Consejos Federales temáticos: el de salud, el hídrico, el educativo, el productivo, el ambiental, el de minería, etcétera. Estos son los ámbitos para llevar la variable ambiental y su vinculación a las especificidades sectoriales. Es decir que se plantea una acción con efecto macro, dado que se internaliza en un segmento de la actividad nacional, y por tanto los desenvolvimientos futuros pueden estar teñidos del componente ambiental. Es la aplicación básica de la Evaluación Ambiental Estratégica. Resultaba una propuesta a concretar la materialización de Consejos Federales simultáneos con un común plenario, para integrar federalmente política activas transectoriales. Sólo logró hacerse una experiencia en Salud y Ambiente.

6.2. Coordinación intersectorial

Para lograrla, es ideal contar con algunas precondiciones:

- convicción en su utilidad;
- amplitud para consensuar la actividad común;
- dinamismo para llevarla a cabo;
- criterio de realidad para priorizar una actividad muestral emblemática para las organizaciones públicas involucradas;
- asignación de personal imbuido de una visión compartida;
- generar confianza y credibilidad en la contraparte;
- establecer un objetivo y meta en el cual todos ganen, de menor a mayor⁴⁶.

6.3. Programas conjuntos

El paso siguiente a la coordinación, que tiene siempre un viso de temporalidad y está generalmente basada en la afinidad personal o política de los responsables com-

⁴⁶ Aplicación directa del principio de progresividad ambiental.

petenciales, es asentar la práctica realizada a través de un programa, dado que éste da estabilidad a la acción conjunta, y establece una secuencia de logros a cumplir. Al estar institucionalizado, permite afectarle partidas presupuestarias. Esto garantiza inexcusablemente la continuidad ulterior. Su necesidad y utilidad está dada simplemente por la naturaleza del objeto comprendido, que requiere de esta multiacción.

Veremos algunos ejemplos que permiten alentar una profundización en este camino ya emprendido.

6.3.1. Salud y ambiente

Los fundamentos fueron sintetizados en un taller del área de Salud y Ambiente en donde se indicaba: “[...] Fundamentos

El ambiente es el soporte y la fuente de los recursos para el desarrollo de las acciones humanas y a la vez el sumidero de las mismas, por esto la calidad de vida humana depende fuertemente del tipo de relación que se establezca entre el hombre y la naturaleza. Ya no se discute solamente el problema de la supervivencia de otras especies, sino también y de manera creciente, el innegable efecto del impacto ambiental sobre la salud. Muchas ciencias se han plegado a las voces, que proclaman el protagonismo del ambiente como fundamental condicionante del nivel de salud poblacional, el bien máspreciado de los componentes de la calidad de vida. Hoy no existen dudas de que entre el 60 y 90% de los cánceres y una importante proporción de patologías pulmonares, cardiovasculares, renales, neurológicas, malformaciones congénitas y trastornos de la conducta, presentan una génesis basada en factores ambientales. [...] En América Latina es cada vez más necesario incrementar los recursos económicos destinados al área salud, para financiar tratamientos y para rehabilitaciones de afecciones, causadas o agravadas por una multiplicidad de agresores ambientales. Paradójicamente, son relativamente escasos los esfuerzos empeñados hasta ahora para estudiar el impacto que tales agentes ambientales generan en el deterioro de la calidad de vida.

El proceso salud-enfermedad ambiental es sumamente complejo y debe ser abordado desde un enfoque holístico, en el que componentes aparentemente inconexos se integran a un criterio sistémico que contribuya a una síntesis. En este esfuerzo se deben considerar todos los elementos y factores del ambiente (físicos, químicos, biológicos, sociales, culturales, económicos) que potencialmente afecten la salud. [...]

Las herramientas básicas en el procedimiento de unión de estos enfoques son la prevención y la planificación”.

Se trabajan los temas de agua y salud, aspectos de riesgos sanitarios urbanos, industriales y rurales, los vectores de enfermedades por vías naturales o través de situaciones antrópicas, indicadores de utilidad común, exposiciones electromagnéticas, impactos de emisiones de todo tipo, etcétera.

6.3.2. Educación

En el marco de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente, el tema de educación ambiental se constituye en proceso permanente en el cual los individuos son concientizados sobre su ambiente y obtienen conocimientos, valores, habilidades, experiencias y la determinación que los capacita a actuar, individual y colectivamente, para resolver problemas del presente y del futuro.

La educación ambiental se constituye en uno de los pilares básicos de promoción ambiental y para el desarrollo sustentable. Siguiendo los mojones de:

a) Estocolmo.

“Es indispensable una labor educativa en cuestiones ambientales, dirigida tanto a los jóvenes como a los adultos, que preste debida atención al sector de la población menos privilegiado para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada. Así se profundizará el sentido de responsabilidad en cuanto a protección y mejoramiento del ambiente en toda su dimensión humana”.

b) Tbilisi (Rusia, 1977).

“Integrar la educación ambiental en la currícula vigente. Allí se destacó que no debe ser una asignación más en los programas existentes, sino que debe permear los programas de la educación formal y constituir un proceso continuo por medio de una creciente transversalidad”.

c) Río de Janeiro en 1992.

Allí se elaboró la Agenda 21 cuyo Capítulo 36 plantea: “La educación es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible, por lo tanto debe incorporarse como parte fundamental del aprendizaje”.

En la Argentina, si bien la mayoría de los establecimientos educativos cuentan con orientación ambiental, éstos carecen de un nivel estructurante e integradora desde el nivel inicial, los tres ciclos de la Educación General Básica (EGB) el nivel Polimodal, previos a la reforma del año en curso, a lo que suma que los temas ambientales no se tratarán como una materia más, sino que se deben aplicar como una “dimensión” fundamental dentro de los programas educativos, los proyectos institucionales y las planificaciones escolares.

Pero como se planteó en ocasión de un Consejo Federal Educativo al que asistimos, es necesario una *educación ambiental en contexto*; esto supone nutrir al proceso educativo con las particularidades del entorno, y no con generalidades pero a su pesar de su validez resultan distantes para educadores y educandos. ¿Tiene sentido hablar de los ecosistemas marino-patagónicos en el medio de la Puna desértica? Sólo si hablamos de las realidades próximas que condicionan la vida de dichos sujetos parte del proceso educativo les daremos una herramienta.

“A partir de las relaciones del hombre con la realidad, resultantes de estar con ella y en ella, por los actos de creación, recreación y decisión, éste va dinamizando su mundo. Va dominando la realidad. Va humanizándola. Va acrecentándola con algo que él mismo crea. Va temporalizando los espacios geográficos. Hace cultura...”⁴⁷.

6.3.3. *Universidad, ciencia y técnica y CONICET*

Si, como dice el documento presentado por el Ministro Daniel Filmus y la Senadora Cristina Fernandez de Kirchner durante el 2005 en la sede del SADOP, de cara a la agenda universitaria del 2006, “[...] Argentina necesita el aporte de la Universidad para poder llevar adelante con éxito la tarea de construir una estrategia que permita combinar un desarrollo sostenido y soberano con mayores niveles de justicia social. No se trata simplemente de una voluntad coyuntural. Las experiencias internacionales muestran que no existen casos donde la Universidad haya estado ausente en la definición y construcción de modelos de sociedad integrados y productivos”⁴⁸, es menester quebrar el aislamiento que se da entre los Ejecutivos (nacionales, provinciales y municipales) y el sistema científico, en forma tal de transferir las demandas y prioridades, y que la ciencia e investigación apliquen recursos y su enorme capital humano (docentes, institutos, cátedras, investigadores, y miles de alumnos en los desarrollos que ambientalmente resultan de utilidad, no sólo a través de idea de pertinencia científica, sino también reformulando los ejes de las carretas del CONICET para que los usos concretos del conocimiento y los avances, tengan un valor relativo mayor en la ponderación de las carreras científicas.

Fue así que durante el 2006 se dio una reunión de transferencia de necesidades y diálogo de lo ambiental hacia las áreas científicas, con la consigna de romper dicho aislamiento, al menos desde el lugar de los Ejecutivos⁴⁹.

6.3.3.1. *Los PICTOs*⁵⁰

La SAyDS firmó dos acuerdos con multiplicidad de actores gubernamentales, los que, se supone, inyectan fondos de contrapartes públicas a los que disponen por vía de la SECyT.

⁴⁷ Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores, 1970.

⁴⁸ Véase Apéndice Documental Ficha N° 36.

⁴⁹ Véase Apéndice Documental Ficha N° 37. Resumen de dicha reunión, sumamente rica como un inicio de acciones comunes.

⁵⁰ PICTOs: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica orientadas. www.secyt.gov.ar. Apéndice Documental Ficha N° 38.

6.3.4. *Industria*

En el área industrial, un tema que ha ido mejorando paulatinamente ha resultado lo relativo a la seguridad e higiene industrial a través de la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo –Ley N° 19.587– y la normativa sobre Riesgos del Trabajo –Ley N° 24.557–. Empero, el concepto ambiental introduce una cuestión superadora al estricto ámbito del trabajo, para contextualizarlo en una relación de la empresa integrando sus factores de producción (personal, capital, tecnología, insumos) con prácticas amigables con el ambiente, lo cual lo desarrolla a través de producción limpia⁵¹ y por medio de las series ISO 14.000⁵².

⁵¹ “El Centro de Información de Producción Limpia y Consumo Sustentable (CIPLyCS) se enmarca en el Memorándum de Entendimiento celebrado entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y la Oficina para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORLAC).

El CIPLyCS funciona dentro de la esfera de la Unidad de Producción Limpia y Consumo Sustentable (UPLYCS).

El Centro fue creado bajo dependencia directa del Secretario y de la Unidad mediante Resolución N° 552/2004, con el fin de impulsar la promoción de la producción limpia y el consumo sustentable como política de estado.

Los objetivos del Centro son: promover la producción más limpia; promover el consumo sustentable; capacitar técnicamente e intercambiar información sur-sur; mejorar la calidad ambiental y reducir la contaminación; Promover el cambio en los patrones de consumo y; promover el desarrollo industrial sustentable”. Para implementar los PPLYCE se ha elaborado una guía que incluye herramientas de gestión para asistir a las organizaciones en el desarrollo de los proyectos de PLYCE individuales. Esta guía cuenta con una metodología que se basa en realizar una revisión integral de la organización y de sus procesos productivos individualizando áreas donde el consumo de recursos, el uso de materiales peligrosos y la generación de residuos y emisiones puedan dar lugar a medidas que incorporen mejoras y que permitan optimizar su utilización o disposición, en vista a una producción más limpia y un desarrollo sustentable.

⁵² Véase http://es.wikipedia.org/wiki/ISO_14000. Tras el éxito de la serie de normas ISO 9000 para sistemas de gestión de la calidad, en 1996 se empezó a publicar la serie de normas ISO 14000 de gestión ambiental. El objetivo de estas normas es facilitar a las empresas metodologías adecuadas para la implantación de un sistema de gestión ambiental, similares a las propuestas por la serie ISO 9000 para la gestión de la calidad.

La serie de normas ISO 14000 sobre gestión ambiental incluye las siguientes normas:

- de gestión ambiental (SGA): especificaciones y directrices para su utilización.
- ISO 14001:2004 Sistemas;
- ISO 14004:2004 Sistemas de gestión ambiental. Directrices generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo;
- ISO 19011:2002: guía para las auditorías de sistemas de gestión de calidad o ambiental;
- ISO 14020 Etiquetado y declaraciones ambientales - Principios Generales;
- ISO 14021 Etiquetado y declaraciones ambientales - Autodeclaraciones;
- ISO 14024 Etiquetado y declaraciones ambientales;
- ISO/TR 14025 Etiquetado y declaraciones ambientales;
- ISO 14031:1999 Gestión ambiental. Evaluación del rendimiento ambiental. Directrices;

Amén de que resulta imprescindible que las mismas internalicen los costos de sus impactos ambientales en lugar de transferirlos al consumidor o la sociedad en general (v. gr. si producen elementos de difícil degradación que se ocupen de su recupero y reuso, reciclado o disposición final que corresponda).

Véase, en tal sentido, el Programa Trabajo y Desarrollo Sustentable, de la SAYDS.

6.3.5. Minería

La minería está generando un gran debate en Argentina, el cual no aparece cerrado ni mucho menos, sino simplemente desplazado en el tiempo, en cuanto se discuten

-
- ISO 14032 Gestión ambiental - Ejemplos de evaluación del rendimiento ambiental (ERA);
 - ISO 14040 Gestión ambiental - Evaluación del ciclo de vida - Marco de referencia;
 - ISO 14041. Gestión ambiental - Análisis del ciclo de vida. Definición de la finalidad y el campo y análisis de inventarios;
 - ISO 14042 Gestión ambiental - Análisis del ciclo de vida. Evaluación del impacto del ciclo de vida;
 - ISO 14043 Gestión ambiental - Análisis del ciclo de vida. Interpretación del ciclo de vida;
 - ISO/TR 14047 Gestión ambiental - Evaluación del impacto del ciclo de vida. Ejemplos de aplicación de ISO 14042;
 - ISO/TS 14048 Gestión ambiental - Evaluación del ciclo de vida. Formato de documentación de datos;
 - ISO/TR 14049 Gestión ambiental - Evaluación del ciclo de vida. Ejemplos de la aplicación de ISO 14041 a la definición de objetivo y alcance y análisis de inventario;
 - ISO 14062 Gestión ambiental - Integración de los aspectos ambientales en el diseño y desarrollo del producto.

La única norma de requisitos (registrable/certificable) es la ISO 14001. Esta norma internacional la puede aplicar cualquiera organización que desee establecer, documentar, implantar, mantener y mejorar continuamente un sistema de gestión ambiental. Los pasos para aplicarla son los siguientes:

1. La organización establece, documenta, implanta, mantiene y mejora continuamente un sistema de gestión ambiental de acuerdo con los requisitos de la norma ISO 14001:2004 y determina cómo cumplirá con esos requisitos.
2. La organización planifica, implanta y pone en funcionamiento una política ambiental que tiene que ser apoyada y aprobada al máximo nivel directivo y dada a conocer tanto al personal de la propia organización como todas las partes interesadas. La política ambiental incluye un compromiso de mejora continua y de prevención de la contaminación, así como un compromiso de cumplir con la legislación y reglamentación ambiental aplicable.
3. Se establecen mecanismos de seguimiento y medición de las operaciones y actividades que puedan tener un impacto significativo en el ambiente.
4. La alta dirección de la organización revisa el sistema de gestión ambiental, a intervalos definidos, que sean suficientes para asegurar su adecuación y eficacia.
5. Si la organización desea registrar su sistema de gestión ambiental: contrata una *entidades de certificación* debidamente acreditada (ante los distintos organismos nacionales de acreditación) para que certifique que el sistema de gestión ambiental, basado en la norma ISO 14001:2004 conforma con todos los requisitos de dicha norma.

decisiones globales para el sistema de la producción minera, atento que varias provincias tienen potenciales desarrollos en este rubro.

Las experiencias son realmente complejas: el “No” en Esquel, los problemas del Bajo La Lumbera, entre otros, pero también hay experiencias menos traumáticas y con externalidades positivas, como el caso de “Fomicruz” (www.fomicruz.com.ar), en donde se asigna anualmente una partida para el desarrollo comunitario con la condición de su inversión en dicho año y, de lo contrario, se pierde.

No obstante, el modelo de explotación inducido en la década anterior generaba un cúmulo de beneficios con los tratados de reciprocidad en la inversión, la ley de promoción minera y la modificación del Código⁵³ a los efectos ambientales, generan un sistema que debe ser revisado actualmente con racionalidad, incorporando la variable ambiental y las implicancias de costos y beneficios implicados.

Lo mismo sucede con el tema de las contingencias mineras; deben buscarse sistemas de afianzamiento real y disposición de fondos rápidos ante circunstancias no deseables, y establecer un cronograma muy amplio previo al cierre de la mina, en forma tal que no quede una sociedad fantasma, un pasivo ambiental, y un dique de cola (si la tecnología usa agua) que pende como una bomba sobre poblaciones cercanas o cursos de agua, en caso de colapso.

Lo que sí resulta cierto es que en función de las enormes inversiones y ganancias que la actividad mueve, no se advierte que ello luzca a las empresas del sector en lo relativo al ambiente. Así lo comprobamos al realizar un trabajo de investigación para una ONG de Esquel durante el año 2002 e inicios del 2003.

⁵³ Podemos indicar el siguiente paquete normativo del orden nacional vinculado al sector:

- Código Nacional de Minería - Ley N° 1.919;
- Decreto N° 456/1997 Texto ordenado Código de Minería;
- Ley de Inversiones Mineras N° 24.196 - Decreto Ley Reglamentario N° 2.686;
- Normas Reglamentarias de la Ley N° 24.496;
- Ley de Reordenamiento Minero Ley N° 24.228;
- Acuerdo Federal Minero Ley N° 24.224;
- Acuerdo de Implementación de PASMA (Proyecto de Asistencia al Sector Minero Argentino);
- Régimen de Financiamiento para el pago del IVA (Impuesto al Valor Agregado) Ley N° 24.402;
- Ley de Actualización Minera N° 24.498;
- Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera N° 24.585;
- Ley de Residuos peligrosos N° 24.051;
- Ley N° 23.877 de Innovación tecnológica;
- Ley N° 24.013 Nacional de Empleo;
- Ley N° 24.467 de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

A su vez, resulta relevante la tarea del SEGEMAR, que su propia página *web* se explicita como organismo público vinculado a la actividad adicionalmente al área Ejecutiva específica⁵⁴.

6.3.5.1. Esquel. Un caso emblemático

El contexto global de la instalación de la mina se debe al incentivo determinado por la política económica apuntando a un sector al que se le otorgaban múltiples beneficios, para lo cual se dictó legislación expresa y se modificó el Código de Minería en un capítulo de impacto ambiental (Ley N° 24.585).

En este marco, los organismos nacionales y provinciales sustanciaron los pedidos de autorización de explotación mineras conforme sus incumbencias respectivas, tramitaciones que se fueron sucediendo ininterrumpidamente, sin que fueran objetadas en dichas instancias, al menos como luego sucediera.

⁵⁴ “[...] El Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) es un organismo nacional de larga tradición en la producción de información geológica, geológica-minera y temática territorial. Su origen se remonta a 1885 con la creación de la ‘Sección Minas’ del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación. [...] Entre las décadas del ‘60 y ‘80, la institución realizó importantes planes de exploración regional que, junto a los aportes efectuados por la Dirección General de Fabricaciones Militares, han sido la materia prima y el sustento de la exploración minera en tiempos recientes Más del 80% de los prospectos conocidos han sido hallados por el Estado [...].

Creado en 1996, el SEGEMAR ha estado sujeto a modificaciones en su estructura quedando en la actualidad integrado por dos unidades especializadas: el Instituto de Geología y Recursos Minerales (IGRM) y el Instituto de Tecnología Minera (INTEMIN). Su *misión* resulta ser el Organismo Científico Tecnológico del Estado Nacional responsable de la producción de conocimientos e información geológica, tecnológica, minera y ambiental necesaria para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, su aprovechamiento racional y la prevención de los riesgos naturales y antrópico. Siendo sus objetivos:

- Generar y procesar la información geológico-minera y tecnológica de los recursos naturales, suelo, subsuelo y agua, y propender al uso racional de los mismos.
- Desarrollar y adaptar tecnologías para el sector minero para optimizar el aprovechamiento económico de los recursos minerales como materias primas para la industria manufacturera nacional, así como procurar el acceso de esos productos a los mercados internacionales incrementando su valor agregado.
- Prevenir los efectos provenientes de los riesgos naturales y antrópicos con relación a la instalación de asentamientos humanos, infraestructura y emprendimientos económicos.
- Contribuir a planificar y tomar decisiones de nivel estatal y privado, a partir del conocimiento del territorio, de los recursos y de la tecnología, en los distintos campos de la actividad humana, con énfasis en la sustentabilidad ambiental de las actividades.

Estos objetivos tienen una marcada componente de servicio público, derivada del cumplimiento de funciones indelegables del Estado Nacional en cuanto al desarrollo de la infraestructura geológico-minera del país, el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables del territorio y la promoción de inversiones”.

El proyecto requirió sucesivos estudios de impacto ambiental, los que fueron observados por diferentes falencias, lo que acredita la poca seriedad con que las empresas asumen el tema de este estudio tan relevante (el caso de la pastera finlandesa es semejante).

Posteriormente, con una comunidad francamente opositora se estableció un esquema de audiencia pública que fuera suspendido en forma consecutiva ante los conflictos que arrastraba el avance del emprendimiento.

Finalmente, el Municipio de Esquel llamó a una consulta popular por el “sí” o por el “no” a la mina. El resultado por el “no” fue lapidario: de aproximadamente 20.000 electores posibles, casi 14.000 se manifestaron por el “no”, y sólo 2.500 optaron por el “sí”, entre los cuales existió un grupo mayoritario de futuros posibles operarios en el inicio de los trabajos.

La actividad minera se ubica en la cercanía de líneas divisorias de agua, y por el alto contenido de sustancias venenosas en el sistema de tratamiento –cianuro–, mezclado con el enorme volumen de agua que se arroja a los minerales extraídos para obtener oro, existen riesgos ciertos para la alta calidad del agua, su cercanía con la población, y el alto valor agregado turístico de la comunidad, determinan la oposición manifestada.

Tal es el volumen de agua a utilizar que competirá con el volumen de agua que se requiere en la ciudad, lo cual alertó a la cooperativa del lugar.

La actuación de la empresa supuso una fuerte subestimación de la realidad local, de sus convicciones, del entorno en donde se emplazaba, y pretendía con un simple folleto de frases de estilo y compromisos vacíos convencer a los esquelenses de la “bondad” del proyecto. Empero, contradujo sus propias presentaciones ante las autoridades administrativas, no asumiendo ante las críticas, en forma clara, transparente y garantida, ninguno de los compromisos económicos aludidos de empleo, ni las consecuencias por el riesgo creado a través de un fondo disponible de fideicomiso, tal como se propusiera a autoridades y ONGs locales al inicio del 2003, invitada por el Municipio de Esquel.

6.3.6. Agroeconomía

La discusión de la frontera agropecuaria como un límite productivo-ambiental tuvo lugar en la reunión del COFEMA de Jujuy en 2005, asistiendo el Subsecretario de Agricultura, el Presidente del INTA y otros funcionarios del área productiva, junto al resto de los representantes ambientales provinciales.

Se trabajó en actividades de acercamiento y gestión común con diferentes grados de avance en los siguientes segmentos:

- pertenencia al gabinete productivo al cual se asistía en una concurrencia inédita;
- actividades conjuntas con INTA:

- biocombustibles,
- residuos,
- biodiversidad,
- desertificación,
- acuerdos y jornadas conjuntas en materia de Biodiversidad,
- participación en reuniones de Comisiones Asesoras Temáticas Estratégicas del INTA;
- actividades conjuntas con SAGPyA:
 - en el Consejo Federal Pesquero,
 - integrando al área pesca en un componente específico en el GEF de Contaminación Costera y Biodiversidad,
 - Foro Mundial de Bosques (estrategia común para país sede),
 - unificación de política forestal,
 - acuerdos para la Estrategia Nacional de Biodiversidad,
 - CONABIA,
 - discusiones sobre bioseguridad,
 - desertificación,
 - apoyatura a la Ley Ovina para la Patagonia Argentina.

6.3.7. Agrosanidad

Junto al SENASA, se trabajó en las patologías de la fauna autóctona, y en el tema de la gripe aviar, con origen en aves migratorias, amén de problemas y restricciones derivadas de temas sanitarios de plagas del bosque nativo.

6.3.8. Turismo

Se planteó en la Agenda como un nuevo tema el Turismo y Ambiente. Ello así por cuanto la potencialidad argentina en este tema requiere de un cuidado particular de los ecosistemas, para que precisamente los atractivos turísticos se mantengan en el tiempo (sostenibilidad: v. gr. Iguazú, glaciares, península Valdez, puna, lagos de altura, etcétera).

6.3.9. Justicia y derechos humanos

Este tema lo hemos visto en el Capítulo vinculado al derecho, y por tanto debe profundizarse el vínculo temático como un derecho de tercera generación, y como el acceso mismo a la equidad e igualdad que supone el disfrute de lo ambiental.

6.3.10. Trabajo

Si uno de los objetivos es generar empleo a partir del tema ambiental, es indudable que ciertos procesos hoy en curso requieren de una capacitación diferencial y de la pertinente reconversión (v.gr. la reconversión de la industria forestal nativa en el Gran Chaco argentino). Para ello, existen numerosos programas del Ministerio, como el de “Más y Mejor Trabajo” (v.gr. para canalizar tareas básicas en cooperativas que trabajen carpintería elemental para obras en señalización y tapado de zanjias, cajonería, etcétera).

Asimismo, la variable ambiental comienza a tener ingerencia en las convenciones colectivas como variable de ingreso, y derivación del programa Trabajo y Desarrollo Sustentable.

Además, en coordinación con el Ministerio de Educación, se revaloriza la educación técnica, que provee trabajadores capacidades conforme las nuevas demandas del mercado laboral.

6.3.11. Desarrollo humano

Toda vez que en lo ambiental profundo de nuestro país nos encontramos con poblaciones o sectores excluidos, la participación del Ministerio de Desarrollo es central para el apoyo de pequeños microemprendimientos o formación de cooperativas, o subsidios para capital de trabajo que permitan a quienes tienen medios precarios darle un valor agregado a sus labores que, sin impactar sobre los recursos naturales, obtengan un mejor precio por su esfuerzo; o, como se discutió en un taller de desertificación, implementar micro créditos con un sistema de fondos rotatorios, todas alternativas que maneja esta área que apunta a la promoción y dignidad humana, sin olvidar aspectos que tienen que ver con calidades alimentarias y usos de productos locales con esa finalidad, incluyendo lo relativo al tema de poblaciones originarias tal como el INAI y lo ambiental.

6.3.12. Relaciones Exteriores

Si la noción ambiental es global y local, y existen múltiples escenarios de negociaciones internacionales, la interacción con este Ministerio es permanente, no sólo en las convenciones, sino en foros del tipo de los vinculados con la OMC, con acuerdos sobre patentes y propiedad intelectual, en los acuerdos país-país, en las cooperaciones con financiamiento o donaciones internacionales.

Sí deben compatibilizarse dos visiones:

1) La primera es el “promedio” que utiliza Cancillería en los escenarios y negociaciones que lleva simultáneamente a cabo, con lo cual conoce detalles de las posiciones de países y bloques que trascienden la discusión ambiental, y no pueden igno-

rarse y, por lo tanto, en dicho “promedio” buscar el mejor punto de equilibrio global para las relaciones del país.

2) La otra es la ambiental específica que tiene el área que actúa como autoridad de aplicación.

No obstante, esa armonización, con voluntad política, respeto y trabajo conjunto es posible, más allá de situaciones de discusión (sea por las plazas que se suscitan ante invitaciones internacionales siempre escasas, sea por los roles de las focalidades políticas y técnicas en diversas cuestiones), provocadas por las miradas diferentes que pueden existir en los diferentes temas, sobre sus impactos ambientales concretos.

Las mayores relaciones se dan con el área de Mercosur, Cooperación Internacional, la Dirección General de Medio Ambiente y la Unidad de Asuntos Ambientales Especiales, amén del contacto con las embajadas ante cada evento en el cual se participa, para contar con soporte e información previa, durante y después del evento.

Igualmente, hay una subutilización de las herramientas de la Cancillería para conocer información sobre los mercados en donde productos autóctonos y con origen en aprovechamientos sustentables del ambiente pueden tener cabida.

6.3.13. Fuerzas de seguridad (Ejército, Marina y Fuerza Aérea)

Existen vínculos con las mismas, pero ellos podrían mejorarse. Las tres Fuerzas tienen capacidad logística ociosa que podría ser beneficiosa en su utilización para lo ambiental.

a) *Ejército*: de hecho, se establecieron relaciones para apoyo al Plan Nacional de Manejo del Fuego, pero podrían colaborar para realizar inventarios ambientales en zonas de difícil acceso, amén de su alistamiento para emergencias ambientales naturales o de origen humano, por su capacidad de despliegue y ordenamiento sobre el territorio en momentos de crisis ambientales (incendios, inundaciones, derrames, intoxicaciones, etcétera). Resta también trabajar la calidad ambiental de sus procesos contaminantes o afectantes del ambiente (manejo de residuos peligrosos, prácticas de tiro, etcétera).

b) *Armada*: se trabaja con ella en temas marítimos, a través de Hidrografía Naval. Empero, su capacidad ociosa de patrullaje por falta de combustibles y para sufragar los costos operativos podría redundar de ser financiada en una mejor protección del recurso pesca, depredado por buques factoría y piratas que se ubican a corta distancia del límite internacional, de manera que puedan huir si son descubiertos con facilidad llevando una valiosa carga de nuestro mar continental. Al igual que con el Ejército, debe trabajarse con el tema de calidad ambiental de naves, aeronaves y bases, y todo lo que las mismas generan en cuanto lo ambiental, e igualmente en sus prácticas de tiro.

c) *Fuerza Aérea*: tradicionalmente, ha prestado servicios en lo relativo al Plan Nacional de Manejo del Fuego; deben profundizarse los mejoramientos de calidad ambiental en sus bases y en lo vinculado a prácticas de tiro. No obstante, se trabaja en el tema de residuos en Antártida, en la reserva de biosfera de Mar Chiquita, en temas educativo-ambientales, con premios para los alumnos que incluyen un viaje a la Antártica que ha tenido singular suceso.

6.3.14. Fuerzas federales

La relación ambiental se da intensamente con las tres, a saber:

1. Gendarmería

Se actúa en el control del tráfico de recursos naturales (madera y fauna), lo cual es muy importante con sentido de prevención y represión ante incumplimientos.

Asiste con su laboratorio y presta colaboración en situaciones de emergencia del Plan Nacional de Manejo del Fuego.

Se participaba con aportes a sus cursos formativos en el segmento ambiental de su Escuela Superior.

2. Prefectura

Es relevante en el control del tema de pesca marítima, lacustre y de río, inclusive por su asistencia en casos de derrames en dichos cuerpos de agua. En el proyecto marino costero patagónica posee incumbencias asignadas.

Podrían aumentarse las aportaciones en materia de control de pesca clandestina, e igualmente, podría mejorarse la logística para situaciones de derrames con capacidades mas homogéneas de respuestas en todo el territorio, para lo cual habría que firmar programas de mediano plazo de cooperación, equipamiento y asistencia, que permitan consolidar esta tarea que no es de efectos inmediatos, o verificables (v.gr. la potencialidad disuasoria por mayor eficacia no logra captarse o contar la menor cantidad de capturas clandestinas).

3. Policía Federal

Con ella se trabaja lo vinculado a delitos ecológicos de naturaleza federal, y en ciertas pericias que sus laboratorios pueden realizar. Deberían optimizarse otras acciones, coordinándose con el Ministerio del cual dependen.

4. Ex Policía Aeronáutica

Su intervención es importante para detectar casos de contrabando de fauna viva o, eventualmente, de productos o subproductos derivados de capturas no autorizadas (trofeos, pieles, etcétera).

6.3.15. Con otros actores

Pero como lo ambiental no se agota en lo público, tal nuestro planteo del inicio, cabe ver la interacción con otros sectores de la sociedad que inciden con sus conductas en la mejor calidad del entorno.

6.3.15.1. Gremios

El programa Trabajo y Desarrollo Sustentable de la SAyDS recuperó la relación de lo ambiental con el movimiento obrero organizado, tematizando los diferentes aspectos que esta materia guarda con relación a las actividades productivas. Ellas van desde una superación de las normas de seguridad e higiene industrial, hasta el involucramiento de los trabajadores en mejores prácticas productivas, que llevan todas ellas a utilizar menos recursos naturales con mejores resultados en la cadena de valor, lo cual debe traducirse a una mejora de sus ingresos en el tiempo.

Veamos un ejemplo: si los trabajadores de un aserradero advierten que puede existir un sistema de corte que genera sobrantes mayores, y éstos a su vez pueden ser útiles para parquetes, están aportando desde su experiencia laboral a una mejora productiva y de su propia cadena de valor, generando un proceso de abajo hacia arriba al solicitar un cambio tecnológico que rinde en términos económicos.

Pero también atiende a mejores práctica de tipo interna de los establecimientos.

Otro ejemplo en este segmento: si los trabajadores mejoran artesanalmente los sistemas de despilfarro energético (luces, agua, calor, etcétera) al ajustar sus conductas con sentido del justo a tiempo, habrá un ahorro para la empresa, no coyuntural, sino permanente, y a ingresos fijos con gastos decreciendo aumenta la rentabilidad. Sobre esa porción de riqueza es lícito que los trabajadores planteen una redistribución del ingreso vía salarios, horas extras o mayores puestos de empleo, en tanto son artífices de dicha situación.

6.3.15.2. Empresas: del Pacto Global a la Responsabilidad Social Empresaria y las Acciones Consecuentes

En el año 1999, en el marco del Foro Económico Mundial, Kofi Annan hizo un llamado al sector privado para que trabaje en conjunto con la ONU, las uniones de trabajadores y la sociedad civil, aportando a la construcción de una economía mundial más inclusiva y sustentable, deviniendo al año siguiente en la firma del Pacto Global.

Argentina forma parte del mismo, el que traza una serie de objetivos relacionados con el desarrollo de los países para el año 2015, es decir, el plazo de los Objetivos

del Milenio (ODM), lo cual supone la redefinición en el mundo de nuevas relaciones, basadas en el respeto a los derechos humanos, la confianza, la ética y el compromiso compartido entre Estados, Sociedad Civil y Empresas.

Este Pacto Global es una apelación a la comunidad internacional, en especial al sector privado, para que adhiera a valores y principios universales en las áreas de los Derechos Humanos, los Derechos Laborales y el Medio Ambiente que se derivan de Tratados y Conferencias aceptadas mundialmente: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo.

Lanzado en nuestro país en septiembre del 2003 por el PNUD (sumándose CEPAL), se conformó un grupo promotor en Argentina.

El tema está involucrado con la Responsabilidad Social Empresaria (RSE), los manuales de ética generales y con los compromisos ambientales que se asumen.

Nuestra experiencia, cabe decirlo, denota que el empresariado argentino está más en el discurso sobre el tema que en la acción, y con una chequera por cierto demasiado austera. Ojalá mediara un error de apreciación, y nos llovieran cartas, correos, e informes acreditando millones de pesos invertidos en pequeños proyectos comunitarios ambientales, y de transferencia de parte de las ganancias en extensiones de perfil ambiental, y no sólo en reconversión tecnológica ambiental, que constituye un deber en sí mismo de toda empresa que genera impactos y que hace a su propia rentabilidad.

Merecen citarse, aun con dolor propio y satisfacción por ellos, experiencias de empresas brasileñas que vuelcan ingentes esfuerzos y compromisos verificables sobre el ambiente. Particularmente, nos sorprendió la empresa “O Boticario”⁵⁵, firma dedicada a productos de farmacia, belleza y cosmética con sede en Curitiba, Brasil, la cual integra en su comercialización una impronta diferente que tiene que ver con el cuidado de lo ambiental, e igualmente financia un conjunto de importantes proyectos específicos.

Pero su discurso o *marketing* no se agota en aparecer como “ecológica”, sino que profundiza hacia dentro en prácticas de RSE; en talleres con sus proveedores, ha establecido indicadores para medir las prácticas concretas de ellos. Como resultado de esta primera etapa, cuarenta y siete empresas asociadas a O Boticario enviaron el informe de los indicadores de aceptación, alcanzando un 57% del total de proveedores estratégicos de productos y servicios.

⁵⁵ Véase www.boticario.com.br.

Cruzando las informaciones, creó el “Banco de Indicadores” y apuntó algunos temas prioritarios para los próximos años. Los temas resultantes abarcaron: trabajo infantil, trabajo forzado, prácticas discriminatorias, acción social, medio ambiente y salud, y seguridad en el trabajo.

La meta es aumentar progresivamente el peso de las acciones de RSE hasta 2010, para que los proveedores tengan tiempo para evolucionar y cumplir sus planes de mejora. Es decir, prácticas hacia fuera y hacia dentro al autodefinirse como “[...] una empresa ciudadana que asume el compromiso corporativo de contribuir con el desarrollo de sus colaboradores, sus familiares y de la comunidad en general”.

Sería esperable que las empresas en Argentina, tal como señaláramos⁵⁶, pudieran:

- adelantar el impacto inexorable de lo ambiental en sus agendas productivas para no quedar fuera del mercado en algún momento futuro de corto o mediano plazo;
- establecer la trazabilidad ambiental a sus procesos incorporando los procesos de MDL (mecanismo de desarrollo limpio) para sí y para sus proveedores;
- internalizar los costos ambientales evitando su socialización comunitaria;
- tener en cuenta que las prácticas ambientales son siempre un mejor negocio u opción, constituyendo una variable de inversión.

6.3.15.3. *Las ONGs*

En diversas partes mencionamos los perfiles de las ONGs, su importante rol social y ambiental, no excluyente, pero también como resultaron utilizadas para demoler el cimiento de lo estatal, porque éstas no pueden funcionar sin oxígeno de financiación, salvo la heroicidad voluntarista de cientos de ellas en el interior de nuestro país, pero no es esperable que un esquema de complementariedad de políticas públicas funcione sobre esta base, si bien lo hicieron en la descomunal crisis del 2001-2002 (la que parece tan distante), cuando miles de estas estructuras anónimas, sin estatutos, sin balances, ni experticias prechequeadas, ni programas aprobados con marcos lógicos incluidos, contuvieron el drama social, el hambre, y la desesperación de millones de connacionales con una abnegación admirable.

Y en este punto, cuando las ONGs requieren del financiamiento de privados directos (magnates, empresas, otras ONGs más grandes) o indirectas (fundaciones constituidas por estos mismos magnates o de las propias empresas), la selectividad

⁵⁶ “Ambiente y sustentabilidad/sustentabilidad y ambiente. Nuevos paradigmas para los tiempos presentes y futuros”, publicado en *Revista ADEERA* (Asoc. de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina), Año III, N° XIII, noviembre 2005, p. 10.

de las acciones aparece en forma directa o sutil. Ninguna fundación corporativa financiará proyectos que atenten potencialmente contra sí mismas: v. gr., monitoreo de aire en las adyacencias de un polo petroquímico que contenga a una petrolera patrocinante de una fundación u ONG, o desarrollo de explotaciones rurales turísticas por poblaciones originarias en las adyacencias o superponiendo áreas clausuradas por los nuevos dueños del paisaje argentino. Y en este punto, deben aceptar la limitación, aunque la tarea alternativa que hagan sea útil. Pero está insito el punto de colisión de intereses. O más aún: ¿financiaría el gobierno británico el efecto de estudiar la depredación en los Mares del Sur por los permisos pesqueros de los habitantes de Malvinas? Seguramente que no.

Pero, particularmente, es nuestro deseo detenernos en una de ellas, de las que llamamos las ONGs globalizadas, por discrepar profundamente con su estilo, aunque tenga un sistema de financiamiento al menos parcialmente distinto: Greenpeace. Asumimos que discrepar con esta multinacional de la sociedad civil nos traerá no pocos problemas, pero, en rigor, algunos de los comentarios no son originales, sino compartidos, sólo que no han sido volcados de manera pública. En algún momento debe intentarse un análisis crítico de su forma de actuar, y de los dudosos resultados en función del ambiente, al menos desde nuestra perspectiva para la construcción de procesos ambientales.

6.3.15.4. La multinacional de la Sociedad Civil⁵⁷

Veamos inicialmente su derrotero:

A. En el mundo

El primer dato curioso: es una ONG que es accionista de una de las petroleras cuyo historial resulta uno de los peores en el ranking contra el ambiente, tal como

⁵⁷ Ver "Greenpeace accionista de Shell", *Empresa y Medio Ambiente*, N° 48. En dicha publicación se alude a la estrategia supuestamente revolucionaria de dicha participación en punto a construir paneles solares masivamente. Se desconoce al momento, el éxito de dicha estrategia sobre la cual se invirtieron 250.000 euros a esa fecha (año 2000). Es sorprendente como una ONG ambientalista se integra a una petrolera que es una de las mayores contaminantes, y su récord por todo el planeta no parece el mejor en lo ambiental. Coincidencias aparte de que ambas son de origen inglés. Y ver diario *Clarín* de fecha 15 de marzo de 2000: "Greenpeace compró acciones de Shell. La organización ecologista Greenpeace compró ayer en la bolsa de Ámsterdam acciones del grupo anglo-holandés Shell por valor de 250.000 euros (alrededor de 250.000 dólares) con la intención de influir en la creación de una fábrica de paneles solares [...]".

hemos visto. Sin embargo, no se advierten sus críticas al tema⁵⁸, ni que su presencia haya torcido el rumbo de la petrolera.

B. En Argentina.

En ocasión del derrame de petróleo en Magdalena y Berisso, no medió un solo reclamo o acción escenográfica de este verdadero desastre para ambos municipios⁵⁹.

Algunos de los miembros originarios con quienes conversamos también se retiraron, según confiaron, muy dolidos por los cambios operados y el estilo y manejo de la misma.

C. El análisis de su página web.

En www.greanpeace.org.ar, asistimos a un diseño que genera un bombardeo de información de venta de los productos de la ONG. Es decir, tiene el mismo diseño de otras páginas *web* donde ciertos *banners* atraen para interiorizarse de sus contenidos

No parece una página para ilustrarse, sino para *comprar el “producto Greenpeace”* sobre la base de la defensa irrestricta y sin concesiones sobre el ambiente, con un grado de heroicidad importante (los gomones para evitar la caza de ballenas, los encadenamientos, los motociclistas en Salta, etcétera).

D. Sumarse

Desde la lógica de la convocatoria, *sumarse* es tener una tarjeta de crédito, con lo cual los socios de esta ONG poseen una selectividad *a priori*, y buscan un *target* no de convicciones o de militancia ambiental, sino simplemente de capacidad socio económica, y que también tengan computadora. Pero, además, restan a la reflexión.

⁵⁸ Su página *web* central no contiene, salvo una errónea lectura sistemática de nuestra parte, argumentos que contradigan el tema petrolero. Sí están tema nuclear, la defensa de los bosques, la preservación de especies simpáticas para la gente (ballenas por ejemplo, que no son las únicas afectadas por el hombre, pero éstas sí son conocidas y permiten recaudar fondos, lo que no se lograría para el tatú carreta que no es visible ni localizable por el turismo ABCI que viaja a Puerto Madryn), dado que tiene hábitos nocturnos y está prácticamente extinguido, siendo su localización zonas por demás inhóspitas (es decir, de turismo no rentable, sino solo investigadores esforzados).

Consumismo y poder adquisitivo van de la mano de las donantes en función de una estrategia *marketinera* excelente que poseen, pero sólo para quienes detentan sistemas de pago automáticos y bancarizados.

⁵⁹ Debemos indicar que algún conocimiento del tema nos asiste, por cuanto fuimos apoderados por el Municipio de Berisso para la demanda civil, y la participación como “damnificado por el delito” en la causa penal, resultando el caso doblemente interesante: por un lado, un municipio querellante, y por otro, el hecho de que el petróleo en el agua resultara un residuo peligroso. En consecuencia, no hubo ninguna acción esgrimida por la ONG que permitiera ser utilizada como prueba a favor. Sentado que Greenpeace era accionista de Shell, es sorprendente su pasividad posterior como dueño de la empresa contaminante, para que dentro de sus atribuciones y en las asambleas de accionistas hiciera valer esta deuda ambiental en Argentina. Por lo que se sabe, como comunicación nada hicieron al respecto.

No hay espacio para la discusión ni deliberación de las campañas que se deciden y están predeterminadas.

El *click* de la página remite inmediatamente a un formulario computarizado que discrimina datos y culmina en la aptitud de pago simplificado; nada de cobrador como los clubes comunes, sino con la sofisticación de la tecnología y la impersonalidad de la globalización.

Superado este escollo económico, que garantiza su desenvolvimiento y los salarios de la estructura (que son absolutamente desconocidos), uno adquiere el *status* de socio.

No obstante, no están muy claros los derechos de pertenecer a esta Fundación. En efecto, en su página, en la propuesta de asociado, sólo se informa acerca de la forma de pago, el *merchandising* obsequio (del tipo del “llame ya”), y si además en su buscador se pregunta “derechos de los socios”, no hay respuesta alguna, como tampoco en “donantes”, o en “rendición de cuentas”, todo lo cual es cuando menos curioso.

Es evidente que la idea es no abrir la brecha participativa interna en serio, sino limitar a una participación externa, periférica y pasiva, sumándose sólo a las campañas públicas donde necesitan militantes para el evento escenográfico a montar, el cual, como es positivo, siempre encuentra voluntarios.

La publicidad reciente protagonizada por una conocida artista oriental pregunta a los televidentes luego de imágenes relativas a las ballenas: “*contamos con vos*”; y luego, mirando fijo, pregunta inquisitivamente: “¿*contamos?*”, como dando a entender que el que no está en esa causa sería una suerte de desertor ambiental.

E. Rendir cuentas

El concepto de rendición de cuentas no tiene el menor rigor, sino que simplemente es un resumen visual, de tipo infográfico, que poco aporta para tener una idea cierta de lo que supone una rendición de cuentas medianamente seria, más allá de sus balances, que no están en la página *web*. Indican las desagregaciones de costos a manera de presupuestos públicos.

F. Participar.

Centralmente, interpretan que la participación es la actividad desde una computadora, aunque se la tiña de activismo pese a la pasividad y soledad que la relación hombre-computadora supone como constante. Asimismo, quien participa desde su PC no molesta ni interfiere con su presencia en la organización. Esta técnica está muy clara a partir de la automatización que los bancos proponen a sus clientes, que les simplifica la gestión diaria de la organización donde el cliente está, pero no ocupa espacio ni habla con nadie, aunque los mantienen en su red de intereses. Así, dicen: “[...] El ciberactivismo es una de las principales herramientas de participación con las que contamos. Junto a Greenpeace, podés ser parte activa de nuestros reclamos y acciones.

Mediante tu *e-mail* podrás exigir a los responsables –organismos de control, empresas, legisladores, gobiernos, etcétera– soluciones inmediatas a los abusos contra el medio ambiente.

Por eso, es fundamental que seas parte de nuestra comunidad de ciberactivistas. Te invitamos a que nos dejes tus datos para poder avisarte cuando necesitemos que participes en las acciones que realizamos (Por ejemplo, enviar un *mail* a un político, hacer una llamada a una empresa, contarle a tus amigos sobre un determinado problema, etcétera).

Si querés ser ciberactivista y tener una participación activa en la defensa del medio ambiente completá los datos que siguen: [...]”.

G. Sus contradictores

1. Los fundadores

Patrick Moore, uno de sus fundadores, ahora fuerte crítico de la organización, señala en su propia página *web*⁶⁰ cuán enfermo está el movimiento ambientalista sobre la base de que ha perdido su rumbo⁶¹. Critica que, hacia 1980, Greenpeace y muchos de los movimientos ambientalistas hicieron un cambio hacia planteos de izquierda, y comenzaron la adopción de agendas extremas, abandonando la ciencia y el sentido común a favor de emociones y sensacionalismo Moore se habría apartado sobre la base del convencimiento de que el esquema en el que todos ganen pueden lograrse en lugar de buscar la confrontación sistemática.

Se basa en el problema a reconocer que seis billones de personas necesitan crecer en el mundo, y por tanto, ciertos planteos pueden producir daño al ambiente y la salud si progresaran.

Y repasa algunos de sus banderas de cuestionamiento:

1) *la genética en agricultura* que bien utilizado podría dar soluciones a poblaciones pauperizadas⁶². Por lo demás, está instalada en el mundo;

2) *la acuicultura del salmón*, privando de un alimento sano y la menor presión sobre el salmón en su hábitat natural. La respuesta es comer peces salvajes. No parece ser la solución para disminuir la captura en la naturaleza;

⁶⁰ Dr. Patrick Moore, Chairman and Chief Scientist of Greenspirit Strategies Ltd. in Vancouver, Canada: www.greenspiritstrategies.com.

⁶¹ Ver documento completo en inglés. Apéndice Documental Ficha N° 39.

⁶² El bloque es casualmente en países pobres, con lo cual su pobreza y crisis aumenta.

3) *la batalla contra el PVC*, catalogado como el veneno plástico, ignorando el uso que se le da en la construcción y que transporta agua sana a millones de personas;

4) *la oposición a la hidroelectricidad*: este sistema provee el 12% de las necesidades del mundo. No explican cómo sustituirla ni el costo alternativo. En el ínterin, ¿querrán plantas de carbón?, se pregunta Moore;

5) *energía eólica*: los activistas argumentan contra esta fuente que mata aves. Pero Moore indica que muchos más matan los gatos o los vehículos⁶³;

6) *energía nuclear*⁶⁴: el titular de “Green Spiriti” alude a este sistema como beneficioso contra los gases de efecto invernadero, trayendo la opinión de Lovelock en favor de esta alternativa como llave para la salud futura de GAIA. Si bien los activistas están en el esquema emergente de Kyoto, se advierte que dichos sistemas de energías renovables son una parte de la solución y que la energía nuclear tiene capacidad de abastecer la demanda global;

7) *bosques*: critica la posición de detener el corte de árboles y disminuir el uso de la madera. De hecho, está visto que el uso sustentable permite mantener superficies boscosas. Cita el ejemplo de EEUU, el mayor consumidor *per cápita* de madera del mundo, que posee igual superficie que cien años atrás de bosques. Asimismo, éste es un recurso renovable, biodegradable y abundante en el planeta.

8) *Proyecciones*: concluye indicando que el ambientalismo se ha convertido en un movimiento antindustrial, y ha abandonado la ciencia por el sensacionalismo. La tolerancia cero o las campañas de miedo traerán más problemas que soluciones., preguntándose qué clase de enfermedad es ésta.

2. Desde la inteligencia o contrainteligencia

Pudiendo ser suministrados los datos como de inteligencia o contrainteligencia, en Internet circulan informes sobre el alineamiento de esta ONG con los postulados de la inteligencia británica; veraces o no, se basan en algunas circunstancias fácticas que, cuando menos, obligan a una reflexión.

⁶³ Igualmente existen algunas contradicciones por cuanto en Argentina apoyan este sistema.

⁶⁴ Anotemos como detalle que el tema nuclear, amén de su costado bélico, es uno de los pocos datos de respeto soberano por desarrollo tecnológico del país del norte, en sus conflictos con Corea, Irán, Irak, y nuestro país en la década del ‘90 sobre la base de las “relaciones carnales” mediante logró un importante nivel en el desmantelamiento de nuestra capacidad en el tema. Es curioso como estrategias desde diferentes lugares y temas convergen en un mismo resultado: la indefensión estratégica de una nación no sólo militarmente, sino como sistema de sofisticación en el manejo de tecnologías complejas.

“*Los Secretos de Greenpeace*⁶⁵ .

Nada más perverso y eficaz que apelar a los sentimientos nobles o valores éticos del ser humano insertos en la conciencia social de un pueblo o una nación con el fin de utilizarlos y manipularlos en detrimento del conjunto de intereses a los que éste representa⁶⁶ [...]: la Ingeniería Social, y sus mecanismos de inducción psicosocial tales como la Acción Psicológica y los métodos de manipulación e influencia subliminales⁶⁷ .

Con mucha pompa publicitaria y orientada hacia cierto público joven y no tan joven, Greenpeace se presenta ante el mundo como una organización ecologista holandesa de carácter internacional dedicada a la ‘Protección del medio ambiente y la ecología’. Lo interesante de los ejercicios económicos de Greenpeace Argentina son sus detalles sobre los orígenes de sus fondos, cuyas subvenciones reflejan los importantes montos de dinero recibidos desde el exterior⁶⁸ . Sus objetivos para el año de este informe 1997 eran entre otros:

[...]

2. Impulsar la Patagonia como *región no nuclear*.

3. Confrontar las flotas pesqueras ilegales europeas y asiáticas en el Atlántico Sur.

4. Evitar la ampliación en la capacidad de generación nuclear o la extensión de la vida útil de las centrales.

5. Evitar la iniciativa del proyecto del reactor de mediana capacidad INVAP.

6. Impedir la conclusión de Atucha II.

7. Apoyar el plan de cierre de plantas nucleares ‘2010 sin Energía Nuclear’.

[...] Sus verdaderos objetivos son:

⁶⁵ Véase www.seprin.com/menu/notas5784.htm; Mario López Ibáñez, lonko@vtr.net, Ted.Shackley@gmail.com, MarioLopezI@gmail.com , averell.harriman@gmail.com.

⁶⁶ Recordemos cómo en Argentina, aun con una dictadura, medió un apoyo al gobierno en función de la reivindicación que éste hacía con relación al tema Malvinas, aunque luego quedó claro el perverso fin real de la escalada bélica que era perpetuarse en el poder.

⁶⁷ Salir con un paraguas o un piloto si se escuchó por algún medio que se pronostica lluvia es un reflejo inducido. Por más que esta reacción haya sido producto de la deducción lógica del hecho de que estaría por llover.

⁶⁸ En ocasión de la campaña con los motoqueros denominados Yaguaretés en Reserva Pizarro, Provincia de Salta, es decir, la asociación moderna de los héroes con una suerte de “superpoderes” (del tipo de los “*Power Rangers*”) con una realidad ambiental, quedó claro que la campaña era hacia fuera, no hacia los wichi ni los criollos, incapaces de tener esas motos y trajes absurdos para el lugar (semejantes a corredores de la categoría 500cc3 del mundial de motociclismo), y lo increíble es que los carteles que pusieron a los equipos viales deforestadores que ataron estaban en... ¡inglés!. Es decir, buscan el financiamiento en poblaciones exóticas que pueden ver con simpatía este tipo de acciones, desconociendo absolutamente el trasfondo pertinente. Lo cual no supone defender a Salta de tal circunstancia, en tanto fue una decisión respetada por imperio de la Constitución pero no compartida en nuestra gestión.

1. Impedir todo tipo de desarrollo tecnológico de los países en vías de desarrollo.

2. En la Argentina concentra su accionar en el ataque a la investigación y desarrollo tecnológico nuclear argentino a través de la sistemática campaña realizada contra las centrales nucleares argentinas, y no así contra las termoeléctricas que son las contaminantes.

2. Realización de *lobby* a través de las campañas de Acción Psicológica (AP) con la excusa de la ecología para atacar a concesiones de capitales ajenos a los británicos en favor de éstos últimos.

3. El ejemplo mas claro de ello fue cuando en Junio de 1998, luego de una extensa campaña realizada en defensa de los jaguares de la selva de Yungas; de gasoducto [...] para la empresa de capitales franceses Tractebel; logró luego de su extensa campaña de acción psicológica (para la que habitualmente llovieron los fondos del exterior) que la Jueza Federal de Salta, Susana Córdoba, ordenara la suspensión de las obras del gasoducto; beneficiando con ello a la empresa Gas Atacama de capitales estadounidenses y canadienses, cuyo gasoducto hace un trayecto más extenso y extiende su beneficio a minas de propiedad británicas.

4. Idéntica situación ocurre con la constante campaña que Greenpeace realiza a los efectos de denunciar la ‘devastación’ de la flota pesquera *japonesa* en el sur de nuestro país, pero obviando hacer mención de la depredación de la riqueza ictícola que hacen tanto las flotas *inglesas* como las *rusas* que pescan con permiso de la primera, y a las que nunca se molestaron en denunciar ni en mencionar.

5. Culpan a los consumidores de desodorantes y otros productos envasados con CFC, pero no hacen nada en concreto contra las fábricas de heladeras y las plantas productoras de gases para refrigeración como el freón, principales fuentes contaminantes y monopolios industriales de capitales canadienses, estadounidenses y británicos.

‘Toda verdad pasa por tres etapas: primero es ridiculizada, secundariamente sufre una oposición violenta, y tres, es aceptada como *autoevidente*’. Arthur Schopenhauer, filósofo, 1788-1860. ‘There are three things to remember: claim everything, explain nothing, deny everything’ (‘Hay tres cosas para recordar: reclama todo, no expliques nada y niega todo’). Prescott Bush”.

H. Del aislamiento con otras ONGs argentinas

Usualmente, esta ONG trabaja en soledad. Nuestra memoria registra sólo una acción común con FARN y FVS, en ocasión del problema de “Pizarro” en Salta.

I. De los dichos fuera de micrófono

Estábamos en una reunión informal con ambientalistas en San Sebastián cuando un inglés, cuyo nombre no recordamos, ex colaborador de Greenpeace, en una amplia mesa reconocía que la estrategia apuntaba sólo a la denuncia, sin construcción

posterior de solución alguna. Fue sólo una opinión, pero una que casualmente coincidía con algunas percepciones propias.

J. Sus métodos

Hacen hincapié en las mejores técnicas del manejo de acción psicológica y, según el informe aludido precedentemente, aplican la utilización de Inteligencia Cultural Estratégica (ICE), buscando alto impacto, simplismo, inexistencia de explicaciones, verdades dogmáticas y ridiculización o desacreditación de sus contradictores (v. gr. escraches y estenografías sólo de impacto mediático).

K. La desacreditación pública con verdades a medias

Veamos cómo funcionó el manual en el tema de la media sanción de la normativa de bosques sobre presupuestos mínimos, y la forma en cómo encaró la publicidad de esta circunstancia⁶⁹.

a) “Greenpeace delimita ‘escena del crimen’ para denunciar a diputados que boicotean la Ley de Bosques”.

- La primera idea que quiere trasuntarse con la imagen es que los legisladores – no importaba qué discutieran– eran delincuentes en la lógica de la organización, pero no conforme al Código Penal argentino.

- El término “boicot” pone a descubierto el poco apego democrático a la representatividad parlamentaria y el mandato del pueblo; es decir que el disenso parlamentario es boicot para esta multinacional civil.

- No es causal la elección de la idea de “*escena del crimen*” para la asociación, por cuanto el inconsciente asocia crimen, delincuente (malos: son los legisladores), denunciante (es el bueno).

b) “[...] Buenos Aires, Argentina. Con su ausencia, legisladores del Noroeste argentino y de Salta no están dando quórum en la Cámara de Diputados e impiden la aprobación de la Ley de Emergencia Forestal. Greenpeace está exponiendo a los diputados ‘*buscados*’ en su sitio de Internet”.

- Aquí se asocia nuevamente a la idea de “*buscados*” (muy americana e incorporada por las películas del Lejano Oeste con los carteles “*wanted dead or alive*” –“buscado vivo o muerto”–), para lograr la comparecencia de los delincuentes; es decir que con verdadero ingenio publicitario se profundiza el vínculo buscados, crimen, malos: legisladores, sin saber las razones de las ausencias ni del contenido de sus observaciones al proyecto de ley.

⁶⁹ Tomado de su página *web* y en función de la escenografía de “Escena del Crimen” en el Parlamento.

c) “[...] Greenpeace denunció este lunes que diputados de las Provincias de Corrientes, Formosa, Misiones, Chaco y Salta están boicoteando la Ley de Bosques al no dar el quórum necesario en las sesiones y evitar así la media sanción de este proyecto que podría proteger las últimas masas forestales nativas que quedan en la Argentina [...]”.

- La acusación simplista no indaga los cuestionamientos de la norma que estos legisladores pudieran tener. La democracia importa poco para esta ONG si no se votan los proyectos que ella bendice. Véase al respecto el análisis de esta propuesta normativa (Capítulo III).

d) “[...] Un grupo de activistas de Greenpeace realizaron hoy la representación de una zona de desmonte con troncos talados en las veredas del Congreso Nacional mientras otro grupo de activistas disfrazados de policías repartieron folletos con las fotos de los diputados ‘buscados’ por no permitir la sanción de la ley.

Durante la última sesión en Diputados se debió suspender la votación de la Ley de Bosques por falta de quórum. Se supo luego que los diputados del Frente para la Victoria de las Provincias de Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco habían abandonado el recinto. Lo mismo hicieron diputados de las bancadas del PRO y la UCR. Esta semana habrá un nuevo intento para que el proyecto reciba media sanción [...]”.

- Es decir que se reconoce que son varios los bloques con objeciones, pero se apunta básicamente al oficialismo.

- Del proyecto nada se habla ni se explica.

L. La realidad simplificada

La estrategia mediática es producir asociaciones con valores caros a la gente, apelar a su sensibilidad, no explicar los problemas sino mostrar imágenes y simplificar las consignas de su crítica y las posibles soluciones que son casi mágicas, apareciendo la idea de que la *no solución* es un simple problema de *falta de voluntad de gente mala*. Tampoco asumen explicitar los costos directos e indirectos para los beneficiarios supuestos de tales mejores propuestas.

Se construye un escenario en base a la crítica y la denuncia, y no desde la movilización social, desplegando estrategias comunicacionales sobre las dinámicas de las culturas cotidianas, con esquemas narrativos –prefijados por los *mass media*– que aprovecharon ciertamente las transformaciones de la tecnología de la información y la comunicación.

La televisión es el “arma” en su “lucha foquista” por sensibilizar y construir nuevos imaginarios sobre lo ambiental; pero centralmente, para constituirse y legitimarse como “*el actor ambiental*” privilegiado para las empresas de comunicación por la espectacularidad y originalidad de sus mensajes.

La televisión es disparador de los nuevos modos de construcción del discurso público y Greenpeace comprendió que con la mediación de las imágenes se aseguraba su lugar entre los televidentes como espectadores de la escena pública nacional.

En consecuencia, es un producto interesante para la TV. Las representaciones y expresiones deben estar sujetas a las narrativas propias del medio y en función del “*marketing ambiental*”, con un rol de defensa que autoencarna con exclusividad.

Al centrar su acción en el ciberespacio, por un lado, y por otro en la TV, genera adhesiones de simpatía, pero ciertamente pasivas. Es decir, ninguno de estos sujetos se plantea ir a una discusión de estrategias en la sede de la Fundación multinacional civil, porque sencillamente en este esquema de comunicación no hay direcciones terrenales: códigos postales, la posibilidad del uno a uno, del cuerpo a cuerpo que da la política de la participación real. Todo está controlado por la distancia, y las consignas se cumplen sin debate alguno.

Claro está que desde lo comunicacional, con el montaje para la televisión con intervenciones guionadas y previamente elaboradas para el espectáculo, la pretensión de un accionar movilizador de tipo social está descartada del repertorio. Establece una nueva relación social adoptando las formas, tiempos y discursos de la televisión; y buscando equivalencias para un montaje global sobre la percepción del mundo. Así, la imagen por ellos armada es “*garantía de realidad*”, lo cual excluye todo criterio de verdad. A partir de esta perspectiva, monta el espectáculo en un mundo recortado y que llega a los hogares, llenando el vacío y las grietas que deja el Estado alimentando una falsa sensación de participación social a través de esta ONG.

Se muestra como “*organización ecologista internacional, económica y políticamente independiente*”, haciendo “*frente a la creciente degradación medio ambiental del Planeta*”. Sostiene una posición contraria a la participación político-partidaria, pero utiliza técnicas políticas de presión, y *lobby* como forma de capitalizar sus proyectos. Se destaca la misión de haber logrado que “*la Legislatura porteña apruebe la Ley de Basura Cero creada por Greenpeace*”, como así también su acción por la ley de presupuestos mínimos de bosques.

No puede ser de otra manera, por cuanto si reconociera a la política, introduciría un virus mortal interno en la organización: dejaría de ser robótica, autista de lo social y terminaría su verticalidad interna. La política impide la inexistencia de debates, obliga a plenarios, votaciones, aprobaciones, marchas y contramarchas, lujo que la multinacional no admite tampoco que los pobres participen, pero no lo hacen más allá de la restricción general, ya que carecen de tarjeta de crédito o débito (activas).

Así, se derivan las estrategias para la acción ante temas clave que la organización considera por sí y ante sí, y con el objetivo de generar impacto mediático con el despliegue de los adherentes desde la “*resistencia civil no violenta*”.

Es curioso, pero sus estrategias socio-comunicacionales, las propuestas “críticas” sobre las políticas ambientales nacionales, resultan la apuesta y el giro –dado en los últimos años– para la vehiculización y la emergencia de un discurso promovido ya no contra las grandes multinacionales, sino contra el rol del Estado de Derecho: legisladores, Ejecutivo y, eventualmente, la Justicia. Es decir que las acciones no siempre van contra empresas, sino contra la estructura estatal, a la cual se la hostiga y desacredita permanentemente, cuando es la titular del interés colectivo público del cual se tratan de apropiar.

M. La anécdota inconclusa y poco clara del yaguareté en Salta

Nunca quedó definitivamente esclarecido, al menos en los que es de nuestro conocimiento, el episodio del estudio del yaguareté en Salta, en donde nunca hubo fotos de su captura alegando dificultades en el momento de hacerlo y, sin embargo, se emitían señales permanentes a través de un collar que se le habría colocado. Las noticias de la época (2003/2004) indicaron que un baqueano acolloró a un ternero al que paseaba por la montaña. Seguramente, luego de estos episodios el salvaje animal habrá logrado desembarazarse del molesto y antinatural adminículo para terminar con el rastreo de su hábitat en las yungas argentinas⁷⁰, sobre el que se recibió una fuerte donación.

7. LA REACCIÓN SOCIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE PROCESOS AMBIENTALES CONCRETOS Y POSITIVOS

En las últimas décadas ha podido advertirse por la acción de organismos internacionales, en mérito a las convenciones marco, las propias legislaciones y motivaciones locales, un mayor nivel de conciencia colectiva en la tutela de los derechos ambientalmente consagrados. No obstante, entre estas conductas reactivas ciertamente positivas y la modificación de situaciones que les dan origen (instalación de una fábrica, construcción de un puente, una represa, etcétera), media una brecha sustancial y temporal significativa.

En efecto, una cosa es generar una medida restrictiva de prohibición sobre una conducta que opera en contra el recurso, y otra muy diferente es redefinir una política compleja para que haga variar el escenario cuestionado sobre la base de nuevos intereses, en donde lo ambiental resulte beneficiado. De allí a que si bien las denuncias no pueden dejar de meritarse, éstas son sólo una parte para la reversión del deterioro progresivo, y no debe satisfacernos la actitud testimonial, sino que la misma debe acompañarse de los procesos concretos en donde la realidad pueda modificarse concretamente.

⁷⁰ De hecho, rastreando en su página, nada de esto se dice como investigación aplicada. Y páginas afines no aluden a esta experiencia tan poco clara.

7.1. Los conflictos

Toda vez que las diversas conductas antrópicas siempre impactan en lo ambiental, se suceden controversias: entre estas situaciones con otros seres (sean estos pares –humanos– o hermanos de la naturaleza). De allí que es importante el establecimiento de sistemas que permitan resolverlos en el propio plano social.

7.2. Barreras de prevención y contención

Así, entonces, oficinas de conciliación, defensorías del pueblo, medidas preliminares no judiciales, tribunales administrativos, esquemas de mediación o facilitación incorporadas en estructuras institucionales (colegios de profesionales, universidades, sindicatos, fundaciones, etcétera) se transforman en verdaderos diques de contención y encauzamiento de una conflictividad ambiental creciente, para luego ser contenidos en procesos progresivos público privados que arbitren políticas de estado tales como las que hemos indicado precedentemente.

7.3. Armonización y solución

La rapidez en el arbitrio de una solución de fondo está ligada proporcionalmente a la mejor defensa ambiental. Cada día que pasa en un conflicto sin solución, la estadística específica sufre un retroceso de difícil cuando no imposible recuperación. Por tanto, la búsqueda de estas armonizaciones siempre resulta una excelente inversión social y ambiental.

7.4. La judicialidad como última alternativa

En la lógica anteriormente descrita, el caso ambiental que llega a la Justicia encuentra los siguientes elementos negativos:

- una estructura no preparada para lo ambiental (el mismo proceso, sus principios funcionales, el esquema probatorio);
- la falta de adecuación temporal entre el conflicto y la solución (salvo la adopción de medidas cautelares);
- carencias en una correcta capacitación y formación judicial en un tema ciertamente nuevo dentro de dicho ámbito, que seguramente no ha integrado la currícula en la cual estos decisores fueron formados;
- con lo cual es un punto terminal para el conflicto, pero no para el problema ambiental, el cual subsiste.

7.5. De menor a mayor

Existe en los países en desarrollo una tendencia, al tratar ciertos institutos ambientales, de copiar aquellos modelos exitosos de los países centrales. Empero, estos diseños se hacen sobre realidades muy diferentes. Básicamente, son países que sus recursos naturales están severamente comprometidos, cuando no han desaparecido; su nivel de cultura y conducta ambiental es un dato instalado, y poseen muchos mayores recursos para su afectación. Consecuentemente, el principio de progresividad es central en nuestros esquemas, con umbrales menores de exigencias para incorporar al mayor número posible del universo de actores con incidencia ambiental al marco de legalidad pertinente, y, luego de que ellos están encuadrados, intensificar el nivel de exigencia de cumplimiento. Umbrales de ingreso bajos, progresividad en las exigencias, con altos estándares en el cumplimiento de las etapas de adaptación y transición, son la mejor ecuación contra aquellas medidas que parten de altas condicionalidades, pero que a la postre no resultan eficaces ni eficientes.

7.6. Los mecanismos de audiencias públicas

Este esquema, frecuentemente regulado, supone maratónicas sesiones, las cuales terminan en dictámenes no vinculantes, en donde los protagonistas tienen enormes disimilitudes en su nivel de información y capacidad de gestión, e igualmente es difícil garantizar un nivel de participación equilibrada del conjunto social. A dichas audiencias concurren sólo expresiones ambientalistas, con lo cual este tipo de herramientas debe mejorarse en su implementación, por cuanto sólo reúne a los interesados en un proyecto económico, y sus contradictores pro-ambiente (que en ocasiones desatienden algunas razones de contexto de los proyectos).

De allí a la necesidad de su utilización racional y prudente: cada tema no puede estar sometido a “audiencia pública”. Vimos en el caso de la propuesta avalada por Greenpeace, la Secretaría de Ambiente y que fuera elaborada por el Diputado Bonasso en sus versiones preliminares, el abuso del instituto por cuanto debía utilizarse para cada situación de aprovechamiento del bosque nativo.

El simplismo en utilizar herramientas complejas termina desalentándolas, se las neutraliza, esteriliza y luego pasan a ser una figura incómoda que todos tratarán de evitar con “*by pass*” normativos o interpretativos.

En efecto, el proyecto, en su versión inicial, indicaba su virtual necesidad, en toda ocasión, lo cual era un verdadero despropósito y dispendio de recursos y tiempos en función de magnitudes en juego.

7.7. Información, educación y generación de cultura ambiental

Quien no está informado, en la sociedad actual, está excluido de la posibilidad legal de participar. Por ello la importancia de generar sistemas de información ambiental pública, por cuanto adicionalmente resulta un elemento indirecto del control de la gestión específica. Pero esta información se potencia cuando se traduce en educación masiva e integradora de los sujetos con su entorno ambiental. En tal sentido, la educación ambiental no debe ser abstracta, sino articular a los sujetos del proceso educativo con la aptitud de comprensión y operación ambiental de su entorno.

Igualmente, la cultura ancestral debe ser un componente insoslayable por la enorme sabiduría y armonía que las poblaciones originarias de nuestra América poseían con la naturaleza y su aprovechamiento productivo.

CAPÍTULO X

REPERTORIO DE ACCIONES POSIBLES

SUMARIO: 1. Los principios y la política ambiental. 2. La política y el rol estatal a cumplir. 3. La vaciedad de algunas propuestas. 3.1. Un caso práctico. 4. Los medios de comunicación: ¿solución o problema? 4.1. Aportes positivos. 4.2. Un nuevo procedimiento jurídico administrativo: el mediático. 5. A cada problema, un programa/solución. 5.1. Secuencia de análisis. 5.2. Superar las limitantes. 5.2.1. En punto a la organización. 5.2.3. En punto a las contrataciones. 5.2.4. En punto al control. 5.2.5. En punto a la participación. 5.2.6. En punto al personal. 5.3. Volvamos a la incorporación de los paradigmas. A. Equilibrio en producción y ambiente. B. El diseño y capacitación de la estructura mínima para la atención del programa y su continuidad operativa. C. Organización administrativa reducida. D. Elección del personal más calificado y con vocación de polifuncionalidad de los existentes o por ingresar. E. Estímulos e incentivos para el personal. F. Equipamientos mínimos. G. Simplificación/minimización de trámites. H. Calidad de atención a los terceros. I. Severidad ante incumplimientos propios y/o de terceros. J. Sencillez en la normativa o instructivos de aplicación. K. Información. L. Involucramiento y participación ordenada de los actores. 6. El diseño del programa. 7. Ideas y propuestas de gestión. 8. Datos de la experiencia. 8.1. Planificación. 8.2. Tablero de comando. 8.3. Escenarios institucionales en función de tiempos de gestión 2006-2007. 8.3.1. Coyuntura funcional: lo interno. 8.3.2. Escenario tema Riachuelo. 8.3.3. Escenario post-Guauguaychú. 8.3.3.1. Previo al fallo de La Haya (julio 2007). 8.3.3.2. Vinculaciones entre el Acta de Guauguaychú y las acciones estructurales a emprender. 8.3.4. Escenario de conflicto con Uruguay. 9. Menos decir, más hacer.

1. LOS PRINCIPIOS Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

Anteriormente (ver Capítulo III), destacábamos la función de los principios para ordenar las políticas ambientales, y del conjunto de ellos poder obtener un repertorio que, sin cambiar el rumbo, permitiera sostener una travesía difícil impuesta por las condiciones de nuestro ámbito de marcha y llegar al puerto deseado, el cual, en nuestro ejemplo, serían las condiciones del clima (viento, lluvias) y el estado consecuente del mar (sus olas y corrientes).

Políticas que naturalmente tienen en la organización administrativa pública (nuestro imaginario barco) a un actor central para que ello sea posible (ver Capítulo VIII).

2. LA POLÍTICA Y EL ROL ESTATAL A CUMPLIR

Si la política constituye *el arte de lo posible*, transitando dentro de un marco de legalidad y transparencia, de complejas circunstancias ambientales, actividades colectivas, intereses contrapuestos, transversalidades, interdisciplinariedad, pero siempre con anclaje en realidades concretas de tiempo y espacio, la utilización de los principios de diversa fuente dan aquella cuota de flexibilidad a las directrices de las políticas ambientales para aplicarlas contextualizadas en un ámbito predeterminado.

Si relacionamos algunos de las ideas vertidas anteriormente y en forma sucesiva, tales como:

- el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- la preservación para las generaciones futuras;
- la inviabilidad del mercado para proteger la naturaleza;
- el carácter democrático y plural de la naturaleza;
- el valor estratégico diferencial de los recursos naturales hacia el futuro inmediato;
- la utilización de las figuras jurídicas clásicos aptas, en la medida de su redefinición en sus usos y contenidos;
- podríamos hablar de una nueva situación que da al Estado un rol que permite articular este conjunto de ideas a manera de síntesis, con un instituto conocido a través de la figura de la *fiducia ambiental*, tal la herramienta del fideicomiso.

Previamente, repasemos su definición legal: “[...] Habrá fideicomiso cuando una persona (*fiduciante*) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (*fiduciario*), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (*beneficiario*), y a trasmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario” (Art. 1º, Ley Nº 24.441).

Si con alguna licencia se nos permite introducir cambios a la definición para reforzar nuestra idea, la misma quedaría así: “[...] Habrá fideicomiso cuando el fiduciante, denominado de ahora en más *el pueblo* transmita la propiedad fiduciaria de *sus bienes ambientales* previamente determinados a otra *persona que los represente*, tal el *Estado Nacional, provincial y municipal*, los cuales se obligan a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato *como beneficiario*, denominado *en adelante las generaciones futuras*, y a trasmitirlo al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario al cumplimiento de un plazo o condición siendo tal condición *la sustentabilidad futura*”.

Es decir que mediará una relación fiduciaria o de custodia de los Estados con respecto al ambiente, como aspecto relevante de sus misiones y funciones, esto es, de lo que usualmente consideramos cometidos públicos¹.

¹ Conforme José Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, Mc Graw Hill, 1999.

3. LA VACIEDAD DE ALGUNAS PROPUESTAS

Phillip Broughton², especialista del servicio público de salud norteamericano y estudioso de las cuestiones de la organización administrativa, elaboró un juego de treinta palabras expuestas del cero al nueve, que combinadas de a tres parecen representar algunas de las expresiones de los autores modernos que pretenden sofisticar los fenómenos y comportamientos administrativos y económicos, a lo cual no escapa el discurso temático específico.

Sin pretender recargar las tintas sobre las gestiones ambientales (de cualquier jurisdicción local, nacional o internacional), los propios relatos y reflexiones anotadas en capítulos anteriores denotan la existencia de encendidos discursos, pocas acciones o demoras inauditas o exasperantes en materializarlas, o simplemente documentos pomposos que sólo justifican salarios y posiciones burocráticas. Es más fácil exhibir un documento que medir un resultado ambiental en el terreno, presupuesto mediante.

A manera de un antídoto para analizar estrategias, planes, programas, proyectos, acciones, tareas y actividades, traemos a colación y en la jerga de los documentos formulados por expertos de toda laya, un *hallazgo*, con *la recomendación* de aplicarlo críticamente cuanto aparezcan una sumatoria de palabras huecas, que si bien “*visiten*” poco “*abrigan*”.

0. Programación	0. Funcional	0. Sistemática
1. Estrategia	1. Operacional	1. Integrada
2. Movilidad	2. Dimensional	2. Equilibrada
3. Planificación	3. Transicional	3. Totalizada
4. Dinámica	4. Estructural	4. Insumida
5. Flexibilidad	5. Direccional	5. Coordinada
6. Implementación	6. Opcional	6. Combinada
7. Instrumentación	7. Global	7. Balanceada
8. Retroacción	8. Central	8. Estabilizada
9. Proyección	9. Logística	9. Paralela

Así, ¿qué ciudadano, poblador originario, criollo, ONG local, funcionario municipal o provincial de segundas o terceras líneas podría atreverse a criticar la presentación de:

- una *programación (0) estructural (4) balanceada (7) para lograr la sustentabilidad*, o bien

² Ver *Epistemowikia* (publicación disponible en Internet, en el *Campus Virtual* de la Universidad de Extremadura, España: campusvirtual.unex.es).

- una instrumentación (7) de logística (9) global (7) combinada (6) para prevenir emergencias y potenciales incendios, o

- un lanzamiento del programa de implementación (6) equilibrada (2) para estabilizar (8) la sustentabilidad del corredor de biodiversidad.

Evidentemente, ninguno... *Y así siguen las cosas...*

3.1. Un caso práctico

Veamos un documento de un grupo de expertos del SBSTTA³, al cual haremos alguna glosa que traduzca los implícitos de tales textos con un crudo realismo⁴: “[...] El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico puede considerar oportuno:

1. *Acoger con beneplácito* el informe del Grupo especial de expertos técnicos (AHTEG) sobre [...] como base para la labor futura [...]”.

Traducción crítica: sumemos un documento más a la larga lista de los existentes sin obligarnos a nada en punto al mismo, ni fijar tiempos para su utilización práctica.

“2. *Expresar su agradecimiento* al Gobierno de Finlandia por su apoyo logístico y financiero a la reunión del Grupo especial de expertos técnicos [...]”.

Traducción crítica: rendimos pleitesía al gobierno que pago los pasajes, estadía, y logística, lo que permitió conocer Finlandia, un destino poco probable en términos de turismo tradicional, lo cual amerita esta cortesía específica, de buen gusto y educación.

“3. *Tomar nota* de [...]”.

Traducción crítica: tal vez lo tomemos en cuenta si no contradice los intereses centrales en juego de los países desarrollados en futuros eventos, dejándose expresa constancia que ni lo aprobamos ni lo elogiamos ni nos comprometemos con sus contenidos.

“4. *Tomar nota* de [...]”.

a) El asesoramiento o la orientación que contienen la presente nota [...].

³ Subsidiary Body on Scientific Technical and Technology Advice –SBSTTA– (Órgano Subsidiario de Asistencia y Consejo Científico y Técnico).

⁴ Cabe aclarar, en este punto, que la intención es demostrar otras caras de la realidad ambiental, con sus marchas, contramarchas, hipocresías, debilidades, y condicionamientos. Hemos tenido participación en eventos de este tipo, y las propias condiciones y mandatos muchas veces impiden mejores opciones. Estas limitaciones no tienen porqué conformarnos y muchos menos callar las realidades vistas a través de nuestro propio prisma.

b) La cantidad de oportunidades que existen para fomentar la sinergia entre las actividades dirigidas a la diversidad biológica, la desertificación, la degradación de la tierra y el cambio climático [...]”.

Traducción crítica: es decir, la reiteración escrita y documentada de lo obvio.

“c) La necesidad de dedicar más atención a la cuestión de la adaptación al cambio climático para la conservación y la utilización sostenible de [...]”.

Traducción crítica: dedicar más tiempo para nuevos estudios de expertos a los deterioros previsibles en la situación ocasionada por el paso del tiempo y la acción del hombre.

Es decir, que se demuestra los lentos avances de toda propuesta ambiental, el lavado, licuación y permanente rediscusión de aquello que suponga pasos concretos, demostrándose también el abismo entre los foros de discusión y los territorios en los cuales las conclusiones de los debates deben ponerse en práctica.

En alguna reunión con estos perfiles, esbozamos la preocupación que nos embargaba, atenta la enorme lentitud y detalle para el avance en la redacción de un documento, con la siguiente reflexión: “[...] ¿qué pasaría si los destinatarios de este evento –connacionales de todos nosotros– pudieran estar mirando nuestros debates tras un espejo; o bien vernos en directo con su crítico derredor de pobreza, contaminación, inundación, sequía, deforestación, mortandad o desaparición de sus especies de captura y supervivencia?”.

Y nos auto respondíamos: “[...] realmente se molestarían muchísimo viendo nuestra poca eficiencia al discutir textos para describir sus realidades y metodologías de cómo encarar sus problemas... ante sus necesidades acuciantes... y nos darían una lección de realismo y seguramente sugerencias operativas de la mayor eficacia y bajísimo costo [...]”.

No hubo mayores comentarios en voz alta, más allá de algunos asentimientos con la cabeza, y rápidamente quien presidía la sesión pidió seguir con los corchetes y paréntesis del documento en discusión, siguiendo la rutina formal preestablecida.

El caso suponía acordar un documento, que diferiría a un esquema metodológico la presentación de las necesidades en proyectos a ser evaluados por expertos, para luego constituir un fondo con aportaciones de países donantes y la cooperación internacional que financiara en definitiva una pequeña porción de todos los problemas.

Y así siguen las cosas...

Indudablemente, existe una cultura inercial rodeando a lo ambiental profundo y urgente, que opta muchas veces por lo superestructural sin indagar demasiado en la eficacia de sus cometidos, sin rigor autocrítico, sin una vocación de discusión de los rumbos inmediatos con presentes y futuros negativos absolutamente incontrastables.

Mientras todos están en esa atmósfera o burbuja, hay una sensación de satisfacción porque “estamos avanzando en el proceso”, “existe un progreso en las discusiones”, “se establece una nueva fecha de encuentro para aprobar la metodología operativa, lo cual supone cumplir la agenda acordada”, pero nunca se habla de resultados.

Con esto queremos decir que si bien es lícito vivir de lo ambiental (consultorías, animación de talleres, venta de servicios e insumos, como funcionario, como experto, etcétera, etcétera), se requiere algo más: compromiso e involucramiento personal más allá de lo estrictamente profesional, que puede ser de excelencia, pero será siempre insuficiente. Hay un nivel de conexión entre hombre y naturaleza que no puede perderse, ya que esa desconexión no permite percibir e interpretar cabalmente las demandas de lo que debemos hacer y no hacer con lo que nos rodea para que nosotros podamos seguir como especie viva.

Y así siguen las cosas...

4. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: ¿SOLUCIÓN O PROBLEMA?

Nadie duda de la necesidad de la información, del rol de los medios independientes, de la importancia del periodismo, y hechas estas afirmaciones para que no medie el facilismo de tildar de autoritario a quien critica alguna expresión o metodología de la prensa, caben algunas precisiones:

➤ ¿Hablamos de periodismo independiente o de empresas con intereses concretos que entre la multiplicidad de sus actividades poseen medios de difusión integrados vertical y horizontalmente (diario, cable, canal de aire, radio, revistas)?

➤ ¿Hablamos de objetividad informativa o se especula con la crítica para contar con el beneplácito de la publicidad oficial o de los grandes grupos económicos, siempre rentable y cuantiosa?

➤ ¿Hablamos de programas desinteresados o el desinterés termina con el *sponsor* de turno?

➤ ¿Hablamos de rigurosidad en la información cuando en realidad el grupo de periodistas ambientales del conjunto del total es minúsculo, y en general muchas de las notas tienen por fuente internet y los entrevistadores/noteros poco saben del tema y preguntan las generalidades más obvias que a nada conducen?

➤ ¿Hablamos de rigurosidad cuando sólo se destacan los costados trágicos, efectistas o meramente conmocionantes de las cuestiones ambientales en lugar de ver las formas de aportar información útil para orientar conductas adecuadas del conjunto de televidentes, oyentes y lectores?

Asimismo, si bien no es incorrecto, dado que es una parte de la verdad, el periodismo “crítico”, “duro”, “sin concesiones”, se orienta sólo hacia situaciones de de-

nuncia con poco trabajo de investigación previa de los procesos ambientales, sus soluciones posibles, las complejidades existentes, etcétera. Es más elocuente y simple mostrar el “*desastre*” que ponerse a indagar los factores concurrentes que lo han producido en el tiempo.

Lo primero es poner una cámara u micrófono delante de un ciudadano que legítima y honestamente cree que una situación de contaminación es la concausa directa de su problema, lo cual rinde en términos de imagen; lo otro es una producción e investigación periodística que no es sencilla, rápida ni barata para sostener programas semanales o diarios ávidos de este tipo de episodios desafortunados. El desastre ambiental es comparable con las páginas policiales, en donde lo más cruento y truculento gana el espacio existente de aire o gráfica.

No obstante, en un esquema de menor rentabilidad mediática está la otra parte de la verdad, la cual es relatar las formas, tiempos y costos para construir la solución al problema denunciado. Lo que no se logrará con un megáfono en la puerta, o llevándose un perchero de la oficina, ni una volanteada en los pasillos, o una escenografía irónica de regalo en la puerta de las dependencias públicas competentes.

Nos referimos a cierto nivel de periodismo con tintes de humor, u otro más serio de rostros adustos que miran a la cámara y dirigiéndose a los supuestos responsables públicos pronuncian una *pregunta-sentencia*, un “hasta cuándo esto seguirá”, “esperamos una inmediata solución”, a manera de condena indirecta sin posibilidad de réplica e ignoran o al menos no indagan en cómo se resuelven los temas y cómo ellos podrían sumar a tales procesos positivos y concretos de mejora en la calidad ambiental en lugar de ser jueces de todo. Pero eso requiere segundos de aire o centímetros cuadrados que tienen costos, sobre los cuales los mismos “periodistas-jueces” no asumen ningún compromiso.

Es usual que en algún reportaje digan previamente al entrevistado “tenemos tres minutos”, y es ése el tiempo porque la “pausa/pauta comercial” empuja y presiona, y durante ese tiempo hay que tratar de explicar un tema en sí mismo complejo.

De lo contrario, se cae en el reduccionismo (como dato cultural instalado) de que una queja con medios de prensa delante (convocados por los propios denunciantes) garantizan la solución, lo cual no es cierto ni posible en esos términos, sindicando siempre a la autoridad administrativa como la centralmente responsable.

Ciertamente, y en nuestra óptica, lo estatal tiene un rol central en la reconversión ambiental, pero requiere el concurso de muchos otros actores.

Hay que fortalecer lo ambiental público, privado y comunitario, y no pegarle a lo que hoy es frágil (ver Capítulos VIII y IX), o terminará estallando o implosionando lo poco que hay para sostener esta batalla de la sustentabilidad presente y futura.

Entendemos que algunos ejemplos visuales pueden ser útiles para expresar esta idea:

- Imaginamos entrar a un restaurante con mucha gente, pocos mozos y un problema de ausencia de algunos de los cocineros por enfermedad. Si presionamos a quienes pese a las dificultades (siempre en la medida que demuestren entrega y vocación para cumplir su tarea) nos atienden, veremos que no dan abasto, y si seguimos apurando la comida llegará cruda y mal presentada. Si por el contrario elegimos en el contexto del caso un plato sencillo, vamos nosotros por el menú cercano en una mesa, y apilamos la vajilla de quienes estuvieron antes que nosotros, el resultado será mejor para todos.

Poner cámaras frente a vecinos con problemas lo único que logra es una catarsis de quienes muchas veces esperan funcionarios que sólo pasaron en campaña haciendo promesas, o de aquellos que están hartos de hacer notas, pedir audiencias, sin respuestas concretas, o compromisos verificables. Todo lo cual no exige a que aquellos cuestionados den la cara y enfrenten la situación.

La ridiculización de funcionarios o de situaciones aporta más *al show* que a una cuestión de contribuir a la cultura informativa general ambiental a través del sistema de multimedios.

Pocos son los periodistas⁵ que mantienen el tema en el aire cuando dejó de ser noticia espectacular o *la noticia* del día. De lo cual deviene una nueva frustración comunitaria, que alentó expectativas sobre un mecanismo efectista pero no institucional en los mecanismos de funcionamiento de la Administración real, aquella Administración anónima y burocrática –técnicamente– que sigue trabajando después que se fue la prensa, y se apagaron los focos de los noticieros.

Cuando los periodistas informan sobre una realidad puntual del universo existente que presenta cientos de situaciones, eligiendo qué y cómo lo hacen, ¿acaso no están dándole un contexto valorativo e incidiendo en la perspectiva de asimilación de tal noticia en el receptor?

También hay algo que cuesta entender, y es que cuando los periodistas dicen que informan concretando presentaciones en sus programas, o convocando invitados sistemáticos o contrariamente existiendo no invitados sistemáticos, y a través de sus editoriales, cierres o reflexiones, ¿acaso no son de absoluta opinión y toma de partido? Mucho más cuando el invitado terminó el bloque, o finalizó el diálogo o reportaje al aire. ¿Esto es ser objetivo? ¿O transmitir sólo lo que pasa? ¿O es algo más en términos ideológicos, pero que no quedaría bien reconocer? Todos hacemos política y asumimos posición. Que cada lector defina su lugar acerca de la comunicación periodística que permanentemente recibe y el rol político de las mismas.

⁵ Seguramente pecando de omisión para algunos, el Dr. Nelson Castro retoma con alguna periodicidad los temas, al menos en lo que nuestra memoria nos permite recordar.

4.1. Aportes positivos

Pero así como somos críticos por esta manera de construir información/opinión relativa al tema, también tenemos que rescatar interesantes aportes sistemáticos⁶, para quienes logran aunar profesionalidad y rigor en su tarea, colaborando en la idea de construir ciudadanía ambiental.

4.2. Un nuevo procedimiento jurídico administrativo: el mediático

En función de nuestra personal vinculación al derecho administrativo, la observación de programas de TV con debates, informes de los noticieros, reportajes en vivo, comentarios de los periodistas a cargo de los programas de opinión, o de escuchar sus equivalentes por la radio, o los resúmenes sectoriales de noticias que llegan diariamente a los funcionarios de alto rango, nos permitió referir a los alumnos de grado y postgrado la existencia de un nuevo procedimiento administrativo no pautado en la legislación específica nacional, provincial o municipal, ni tampoco en los programas de estudio de derecho administrativo: *el procedimiento administrativo especial mediático*.

¿En qué consiste? Sencillamente, en que si un problema es noticia puede suceder lo siguiente:

a) El funcionario de mayor rango (político) pregunta: ¿por qué ha salido esa noticia?

b) La pregunta lleva una acción y orden implícita: hay que resolverla para que no siga en los medios.

c) La noticia es reciclada, reutilizada y recuperada –al más puro estilo ambiental– durante el día (declaración de las siete de la mañana, repetida en todos los noticieros sucesivos) y absorbida por diferentes medios, con lo cual el mismo tema, con algunos aspectos evolutivos –sorprendentemente rápidos, dado que todos transcurren durante la fecha de emisión–, que se van sucediendo en forma de preguntas parecidas o las respuestas de las primeras preguntas que vuelven a ser preguntas al estilo de: ¿usted dijo que...?, generándose polémicas sólo sobre las declaraciones y/o palabras y perdiéndose el rumbo de los hechos, sus causas y efectos.

d) Si la situación se plantea a través de una entrevista, el ciudadano afectado queda en línea con el funcionario competente, lo cual en condiciones jurídicas ordinarias ello le sería casi imposible, al menos con esa celeridad.

⁶ Existen unos pocos periodistas que manejan criteriosamente el tema, más allá de varios programas en cable y radio, y una asociación que los nuclea, la cual ha concretado una interesante publicación. Véase AAPA; www.periodistasamb.org.ar (v. gr. Guía de Argentina Sustentable).

e) Si el funcionario no es hallado por la producción, se realiza el pedido al aire: “a ver si alguien que nos escucha/que nos esté viendo y pueda dar solución a... o comunicarse con nuestra producción”.

En consecuencia, sin papel alguno, mesa de entradas que folie y caratule, mágicamente se produce la impulsión de oficio de arriba hacia abajo con instrucciones para *resolver ese caso, y no las situaciones estructurales* que lo determinan, dado que esas situaciones no son las que han tenido “aire o éter”, y sí el efecto de ellas sobre tal o cual/es vecino/s.

Lo de resolver es relativo, porque muchas veces es imposible. Generalmente, hay alguna acción visible que demuestre voluntad política, y luego se retoma la rutina que supone atender lo que se puede, dado que la realidad indica que en cualquier órbita competencial hay más demandas que ofertas posibles de actividades en el territorio por insuficiencia de recursos materiales y capital humano.

En definitiva, este atajo a la lógica funcional administrativa es un paliativo para alguien cansado de esperar respuestas y necesitado de la mínima contención que supone ser respetado y escuchado en su problema, ante la insensibilidad muchas veces de una Administración que piensa más en ella misma que en su misión intrínseca de servir.

5. A CADA PROBLEMA, UN PROGRAMA/SOLUCIÓN

Dado un problema ambiental, se verifican distintas metodologías para su abordaje. Veamos algunos pasos básicos para poder alcanzar algún resultado medianamente exitoso, con independencia de la complejidad y extensión que le demos a estas variables, sobre la idea de programas.

Los programas resultan por definición “un conjunto armónico de actividades o servicios coordinados entre sí y de similar entidad. Un conjunto de programas constituye un plan”.

Nuestra Administración debería basar su accionar en los mismos. Así suelen expresarse los presupuestos económicos que dicen ser elaborados “por programas”. Pero la realidad supera los mandatos y, en consecuencia, como esta técnica de funcionamiento es más compleja, la carga legal se cumplimenta al poner en el pedido de partidas la simple nominación “Programa de Aprovechamiento de...”, sin conformar ninguna metodología operativa cierta. Pero todos nos contentamos y autoengañamos con esta ficción.

5.1. Secuencia de análisis

Con absoluto realismo, veamos la secuencia sugerida, adaptable a una secretaría, a una dirección, a un departamento o a una simple oficina. Lo que podrá variar es la dimensión o rigor de las etapas.

Primero: asumir la situación

Para ello, es imprescindible:

- a) Sincerar los problemas determinantes.
- b) Reconocer los límites de la acción posible.
- c) Ser autocríticos.
- d) Identificar los actores involucrados en la posible solución.

Segundo: informarse

- a) Establecimiento de la información crítica.
- b) Obtención de la misma.

Tercero: delinear la solución

a) Preguntar a los actores cotidianos qué piensan del tema y cómo lo resolverían ellos, dado que los agentes saben mucho más de lo que expresan, sólo que nadie les da la ocasión para ello.

- b) Estudiar variantes en experiencias afines comparadas (*benchmarking*).
- c) Con la totalidad de elementos sobre la mesa, proceder a la sistematización de la información.
- d) Discusión de las prioridades.
- e) Bosquejar de manera simplificada la solución.

Cuarto: formular un programa institucional de corto mediano y largo plazo

El mismo permite la especificidad temática y define objetivos metas y acciones con los diferentes tiempos propuestos. El corto plazo puede ser un día, una semana, o un mes, depende el nivel en el desarrollo de la respuesta. Pero el método es siempre el mismo. Mirar el presente y el horizonte.

Quinto: incorporar los nuevos paradigmas ambientales y de gestión

Si nuestro diseño suma estos elementos, siquiera homeopáticamente, los productos a obtener serán mejores.

- a) Equilibrio en producción y ambiente y ambiente y producción.

Preguntarse al culminar: ¿con esto aumentamos la producción y el empleo pre-existente? ¿Logramos disminuir o eliminar los impactos actuales?

- b) El diseño y capacitación de la estructura mínima para la atención del programa y su continuidad operativa.

¿Con cuánta gente podemos arrancar el programa?

Explicación a cada uno de su tarea y el porque de la misma⁷.

¿Podremos integrarlo luego a la estructura administrativa o esta atado al presupuesto específico asignado al programa con fondos externos?

c) Organización administrativa reducida.

Pocos pero los mejores, y que tengan convicción por el tema.

Los agentes que están sólo por compromiso resultan un conflicto permanente.

d) Elección del personal más calificado y con vocación de polifuncionalidad de los existentes o de aquellos que estén por ingresar.

Si hay que elegir de la planta ver las profesiones de aquellos que estén disponibles, o ver personal que realiza funciones que nada tiene que ver con su profesión para ver de su incorporación. Quien vea en el programa una oportunidad de superación y capacitación será polifuncional, por cuanto le agregará valor a sus conocimientos y prácticas⁸.

e) Ver los estímulos e incentivos disponibles para el personal.

Quien organiza debe saber si puede manejar viáticos, horas extras, diferencias de valores para los contratos, eventuales coberturas de vacantes, facilitación de capacitaciones, etcétera. Es decir, dentro de lo apretado del esquema retributivo, poder manejar premios para los más eficientes y dedicados.

f) Tener equipamientos mínimos.

Exigir a los superiores los recursos informáticos y logísticos imprescindibles. De lo contrario, advertir que los resultados no llegarán de la forma esperada.

g) Simplificación/minimización de trámites.

Ver cuántos pueden suprimirse, y analizar los existentes para hacerlos más fáciles. Eso es tiempo a futuro y reducción de tareas de rango menor que permite atender las cosas más relevantes, ganando en eficacia y eficiencia permanente como mecanismo de rutina.

⁷ Véase Apéndice Documental Ficha N° 40.

⁸ Al implementar un programa jurídico en la gestión de la Subsecretaría que nucleaba a los abogados, se dieron estos perfiles: muchos lo tomaron como una nueva carga rutinaria y burocrática, viendo cómo minimizar la asistencia y los esfuerzos, con excepciones múltiples. Otros se involucraron decididamente, dándole vida al cuerpo constituido, y estos actores dinámicos eran de diversas “generaciones” jurídicas. No es un problema de juventud sino de estilos para encarar las cosas.

h) Calidad de atención a los terceros.

Entrenar al personal que atiende a los ciudadanos que van por información o trámites. Una sonrisa es gratuita y mejora la relación y la intervención administrativa⁹.

i) Severidad ante incumplimientos propios y/o de terceros.

Si los terceros controlados, o el público o ciudadanos o los propios empleados, ven indulgencia y tolerancia en incumplimientos el sistema se relaja, y se quiebra, tornándose falto de credibilidad. Este valor es central en el ejercicio de las funciones administrativas. Cuesta mucho mantenerlo y poco perderlo.

j) Sencillez en el diseño y lenguaje de la normativa o en los instructivos de aplicación.

Repasar todo lo que se hace y por qué se hace. Ver los datos básicos, y la forma de explicar los trámites de manera coloquial pero precisa a la hora de los resultados. Los terceros no tienen porque manejar el léxico rutinario de la actividad específica. Hay que medir cuánto tiempo se tarda en completarlos. Las normas deben ser entendibles fácilmente.

k) Información amplia y de fácil obtención.

No sólo es Internet, sino también carteleras, folletos, etcétera.

l) Involucramiento y participación ordenada de los actores.

Cuando se lanzan los programas es fácil sumar adhesiones, y es el momento del compromiso público de los actores en orden a exigirles conductas luego acordes a tales compromisos, sinceros o no pero, útiles al fin.

5.2. Superar las limitantes

Todos sabemos que los elementos que hacen a la dinámica de la administración son diversos institutos tales como:

- la organización;
- el procedimiento;

⁹ Un estudio de alumnos del posgrado en nuestra Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, de la materia que tenemos a cargo, indicaba paradójicamente que en un área de gestión de cobro de tributos, sitio particularmente “ingrato” al contribuyente, la encuesta que realizaron para su trabajo teórico práctico final indicaba la satisfacción con la calidad de la atención de dicha oficina. Esto demuestra la importancia de este dato central de la comunicación y reracionamiento humano, usualmente descuidado. Basta recordar el histórico personaje de Antonio Gasalla de la empleada pública como arquetipo de lo burocrático inconsistente e irracional, que, como todo acto de humor, se nutre de la realidad.

- las contrataciones;
- el régimen de empleo;
- el presupuesto;
- los sistemas de control.

Por tanto, si ellos tienen disfunciones, desajustes, o comportamientos ineficaces o ineficientes, el resultado a lograr es de difícil obtención.

Intentaremos bosquejar algunos ejes que permitirían mejorar el tema desde una visión general y más técnica, cuyos desarrollos exceden este libro, y son propios de las ciencias de la administración y el derecho administrativo, pero la intención es mostrar algunos aspectos perfectibles en estos elementos estructurales.

5.2.1. En punto a la organización

5.2.1.1. Redefinir misiones y funciones evitando la compartimentalización, las superposiciones, y cubriendo las necesidades que hacen a los cometidos específicos.

No siempre se necesitan decretos, resoluciones o disposiciones. Las más de las veces es repensar las rutinas y ajustarlas nuevamente.

5.2.1.2. Convenir descentralizaciones operativas con actores comunitarios, terceros interesados y otros responsables, sin delegar aquellas competencias propias de lo público.

Esto permite ampliar el radio de acción de los programas, con menos esfuerzos y mejores resultados por intermediación de estos terceros a la Administración.

5.2.2. En punto al procedimiento administrativo

5.2.2.1. El procedimiento es el mecanismo de comunicación que posee el ciudadano con la Administración. No puede ser excesivamente ritual o solemne, debiendo tener las formalidades mínimas.

5.2.2.2. Sólo acceden a este sistema aquellos que están por sobre un nivel mínimo de recursos socioeconómicos. Los excluidos no alcanzan a establecer vínculos formales con la Administración.

5.2.2.3. Hay que tener la posibilidad de escuchar al otro, para lo cual el procedimiento debe ir hacia la gente, no transformarse en un dialecto que excluya a los más débiles, con lo que aumenta su vulnerabilidad. Instalar “ventanillas” de atención/recepción distantes a la estructura central que suele estar en los centros de mayor población, pero lejos de muchas realidades ambientales

5.2.2.4. Compensar las desigualdades funcionales de ciudadano y Administración, brindándole asistencia al mismo para el mejor ejercicio de sus derechos. El

ciudadano en la cultura administrativa muchas veces es el “adversario”, cuando paradójicamente es el destinatario a servir por la función que se desempeña aunque sea en ocasiones el controlado.

5.2.2.5. Simplificación y celeridad de trámites y tiempos. Tal como decíamos antes, este esfuerzo, es una vez y rinde de manera geométrica, es decir, tantas veces como trámites más cortos y fáciles se suceden tanto para los funcionarios como para los ciudadanos. Dedicarle tiempo a ello es una verdadera inversión a futuro y de tipo permanente (hasta su nuevo ajuste).

5.2.3.6. Multiplicidad de lugares para la recepción llevando la Administración y el derecho a la gente.

5.2.3.7. Unidad de trámites y responsables funcionales de los mismos. El nivel de impersonalidad no es sostenible. Alguien debe estar encargado de las cosas¹⁰.

5.2.3.8. Asistencia institucional al ciudadano que como lego no conoce los vericuetos procedimentales, corriendo el riesgo de que ante la gratuidad del procedimiento y por falta de consulta letrada, pueda perder derechos en sede administrativa.

5.2.3. En punto a las contrataciones

5.2.3.1. Unificación del sistema. Una parte general común y capítulos especiales para cada contrato (locación de obras, servicios, concesiones, suministros, etcétera). Hoy están en regímenes separados. Además, los contratos son claves para obtener los insumos que hacen funcionar a la Administración y sus programas. Es necesario repensar los tiempos, y cómo podrían acortarse sin complicar los temas de transparencia, pero esto excede nuestro cometido.

5.2.3.2. Establecimiento de nuevas formas de competencia real entre oferentes. Los sistemas de publicidad actual no la garantizan. Sería saludable un sistema de oferta pública simultánea, con garantías pertinentes en una competencia en tiempo real y de acceso irrestricto.

5.2.3.4. Régimen de controles ciertos, en los cuales puedan participar terceros a manera de colaboración interesada. Un vecino que sabe el espesor del pavimento que pasa por la puerta de su casa, impedirá una situación de connivencia entre empresa e inspectores si el grosor es menor. Si un productor participa en una licitación de compra de caravanas para identificar el ganado aportará su experiencia sobre la calidad del insumo por comprar.

¹⁰ Ver Punto 7 del presente capítulo.

5.2.3.5. Admisibilidad o exclusiones cruzadas a nivel registral. La falta de registros de proveedores centralizados permiten que empresarios sancionados concurren en otras jurisdicciones o conformen nuevas sociedades que son sólo pantallas formales para la misma inescrupulosidad.

5.2.3.6. Contratos abiertos de mayor plazo, escalas de oferentes para la participación de más oferentes. Esto permite al demandante administrar su contrato con la colaboración del tercero, dosificando el consumo y las escalas el crecimiento de todos para evitar capas geológicas de contratistas permanentes y excluyentes de otros limitando la real competencia.

5.2.3.7. Admisibilidad de la participación interesada, sobre parámetros de control y auditoría.

5.2.4. En punto al control

5.2.4.1. Incorporación del control de gestión.

5.2.4.2. Flexibilización de los controles formales.

5.2.4.3. Permitir diversas formas del control comunitario.

5.2.4.4. Admisibilidad del control interesado del tercero desplazado en los contratos.

5.2.5. En punto a la participación

5.2.5.1. Mejorando el acceso a la información.

5.2.5.2. Reglamentando la participación pública (foros, audiencias, comisiones, etcétera) con sentido realista y útil, admitiendo los límites de tales cuestiones.

5.2.5.2. Asignando cupos de labores o prestaciones a ser ejecutados por niveles comunitarios.

5.2.6. En punto al personal

5.2.6.1. Permitir verificar su idoneidad inicial.

5.2.6.2. Diseñar la carrera administrativa.

5.2.6.3. Redefinir un régimen de polifuncionalidad que elimine la superabundancia en diferentes áreas y carencias en otros.

5.2.6.4. Establecer derechos y deberes a favor de la capacitación y superación.

5.2.6.4. Permitir el desplazamiento de aquellos que se nieguen a la capacitación o pese a ella no logren estándares mínimos admisibles.

La sociedad como conjunto no debe subsidiar agentes descomprometidos e ineficientes.

5.3. Volvamos a la incorporación de los paradigmas

Intentaremos demostrar cómo es posible aun con severas restricciones, lograr mínimos avances. No olvidemos que estos avances son pisos de calidad, y si logramos uno vamos por otro nuevo, inaugurando modestamente en nuestro ámbito de acción administrativo (pequeño o grande) un proceso de calidad permanente.

A. Equilibrio en producción y ambiente

Propuesta: asumir la compatibilidad entre estas variables buscando que una no sea excluyente de la otra, ni antagónicas. Siempre podrá haber una variable ambiental a ser aplicada en un proceso productivo, y una producción posible alternativa o mínima que no dañe un ecosistema.

B. El diseño y capacitación de la estructura mínima para la atención del programa y su continuidad operativa

Propuesta: bosquejar un funcionamiento más racional de una nueva propuesta no requiere de consultoras, sino de dialogar con el equipo que tendrá a cargo la tarea, y un simple papel y lápiz para diseñar un circuito de trabajo, explicando a sus integrantes lo que deberán hacer cada uno de ellos.

C. Organización administrativa reducida

Propuesta: mucha gente no garantiza mejores productos, sino la estrictamente necesaria, y en la opción es mejor menos pero motivados que un número aparentemente suficiente pero sin compromiso alguno en la tarea.

D. Elección del personal más calificado y con vocación de polifuncionalidad de los existentes o por ingresar

Propuesta: en los planteles existentes, es recurrente la situación que mucha gente no rinde por cuanto no encuentra “su espacio”, o el sentido a su tarea. Y esa persona que en apariencia no rendía, en la medida que es ubicada conforme alguna de sus aptitudes se transforma en un empleado/a más que idóneo/a. Asimismo, la idea de programa encierra la noción de que todos hacen un poco de todo.

E. Estímulos e incentivos para el personal

Propuesta: ellos radican muchas veces en el simple elogio y felicitación por la tarea, pero también existen esquemas alternativos de tipo material: la posibilidad de una comisión de servicios para alguna actividad del área, horas extras, la propuesta de promoción, la recomendación pertinente, la asignación de un mejor equipamiento en la oficina, horas extras, etcétera, es decir que aun con recursos escasos pueden darse variantes de mejora pero en forma selectiva. Igualar hacia abajo no es aconsejable.

F. Equipamientos mínimos

Propuesta: para algunos programas sólo se necesita mejorar la infraestructura de la oficina. Suelen haber infinitos mobiliarios que por detalles resultan abandonados.

En el caso de que sean necesarios vehículos, la experiencia indica que también no es tan complejo buscar mecanismos de reparación, sólo que a veces hay que actuar como si se fuera la propia dirección de administración y compras, para buscar los extremos que hagan posible el trámite del área específica. Para la misma, es un tema entre cientos; para el programa, es uno de sus problemas claves. El seguimiento es entonces central para el objetivo. Lo mismo es la lucha por computadoras e impresoras.

G. Simplificación/minimización de trámites

Propuesta: hay que repensar los trámites que se están haciendo, su utilidad real, revisar si los formularios son “cortos” o “largos” y la razón por la que tienen el diseño actual. Esta tarea seguramente deparará rápidos cambios en beneficio propio y de los terceros, reduciendo cargas burocráticas las más de las veces innecesarias¹¹.

H. Calidad de atención a los terceros

Propuesta: en este punto, alguien cuyo trámite no avanza pero es mal atendido, duplica el problema. Instruir al personal para que dé información, explique las cosas, que siempre haya alguien para atender, o si no estuviera el encargado, el más próximo atiende y luego remite. La espera se torna en un dato exasperante para el ciudadano, máxime si encuentra otros empleados que no lo atienden –y cuyas actividades el realmente desconoce– o las consabida puertas cerradas con carteles ya expulsivos del tipo “golpee y espere”, “para su atención toque timbre y aguarde”, o peor aún, ingresar a la Administración pero descubrir que su oficina atiende con horarios reducidos: “Horario de atención de... hasta...”, cuestión que se definió informalmente y no guarda usualmente legalidad alguna.

¹¹ En una ocasión, colaborando en el reordenamiento de una dependencia, preguntamos cuál era la razón de un conjunto de datos del formulario que me presentaban. La respuesta fue: “no sabemos, así los mandan siempre desde la imprenta”. En otra ocasión, ante un casillero que requería un dato obsoleto, y otros de dudosa utilidad, pregunté por qué no los modificaban. La respuesta fue: “todavía tenemos muchos formularios”. Es decir que son respuestas honestas, ingenuas, en donde se advierte que no existe espacio para que los agentes se expresen sobre sus actividades, dado que la cultura imperante es seguir haciendo lo que nos enseñaron cuando ingresamos en la oficina. Un ejemplo más de estas inconsecuencias fue en otra dependencia provincial, en donde las infracciones aplicadas nunca lucían en la cuenta de recaudación de la secretaría asesorada. Siguiendo el curso de las “aguas procedimentales”, inquirimos ante la Justicia la razón de las nulidades de las infracciones realizadas que imponían las multas actos administrativos mediante. Consultado un magistrado sobre la razón de tantas nulidades, manifestó los formularios tenían poco espacio para llenar los hechos por parte de los funcionarios actuantes, entonces éstos ponían una cruz y seguían a la vuelta. Pero no salvaban esta circunstancia con un “agregado vale” y tampoco consignaban las firmas que sólo lucían en los puntitos respectivos de la hoja inicial. Ergo, el acta era nula. Quien diseñó el formulario de infracción no reparó en la posibilidad de mayores textos o en caligrafías generosas de los inspectores, las cuales se hacen usualmente en condiciones de conflicto ante el infractor o en la calle, sin comodidad alguna.

I. Severidad ante incumplimientos propios y/o de terceros

Propuesta: si los controlados advierten que hay preferidos dentro del sistema, o que errores de los agentes los perjudican y no hay sumario o sanción alguna, cambian de estilo. Por un lado, discutirán la infracción propia con la no aplicación de la infracción ajena, por otro verán como ser favorecidos de manera igual que a quien vieron era atendido sin espera alguna. Por lo demás, ser sancionado en alguna ocasión, y luego ver que errores de los agentes de esa misma dependencia son olvidados por espíritu de cuerpo, no alienta una disciplina de cumplimiento que siempre es en sí misma difícil.

J. Sencillez en la normativa o instructivos de aplicación

Propuesta: antes de lanzar un esquema regulatorio, debe ser dado a leer a quienes están vinculados con el procedimiento de la oficina pertinente con la pregunta: ¿es entendible? ¿Vos podrás llenarlo? ¿Falta o sobra algo? ¿Qué sugerirías? Si éstos no lo entienden o lo observan, tenemos un problema potencial a futuro.

K. Información

Propuesta: lo público es, diría Perogrullo, público. La información no es propiedad de la oficina – como concepto integrativo del colectivo de sus personas–. Hay una cultura del ocultamiento de la información que no es legal, máxime en la actualidad con la normativa vigente. Pero la actitud informativa puede hacerse con cartelera en mesa de entradas, con paneles de información, con una PC (si hay disponibilidad) de consulta, etcétera.

L. Involucramiento y participación ordenada de los actores

Propuesta: los actores, desde sus propios intereses, son imprescindibles para el logro de resultados positivos. Si en un programa foresto-industrial no consultamos al industrial, al carpintero más modesto, a productores y trabajadores, a los habitantes del bosque, estamos omitiendo el dato central de que *la política es para la gente, y la gente es su actor* específico, que tiene saberes factibles de ser aplicados a los programas. Tiene experiencias positivas y negativas. El rol del funcionario es encontrar el rumbo público para que los intereses singulares en forma de promedio permita los mayores beneficios. En aquellos sistemas donde unos pocos ganan, los resultados nunca son buenos para el conjunto¹².

¹² A manera de ejemplo, vale recordar la experiencia de Trenque Lauquen para comenzar con la modificación del sistema de recolección y separación de residuos en origen. Se convocó a las escuelas para que a través de sus alumnos (motivación mediante con clases alusivas, asumidas con la mejor voluntad por sus docentes) hicieran un sencillo censo de la basura en sus casas: cuánto de orgánicos había, cuánto de inorgánicos, alguna rápida clasificación de porcentualidad en función del peso total de la misma. Una vez modificado el sistema, los alumnos impulsaron a sus padres a respetar el sistema de separación en origen, o lo hacían ellos mismos. El programa fue y es exitoso.

6. EL DISEÑO DEL PROGRAMA

El siguiente cuadro permite sencillamente construir un programa de trabajo, dado que está inspirado en el sentido común, y responde a las necesidades básicas, a pesar de la existencia de nuevas figuras como “los marcos lógicos”. Las metodologías para desarrollo de proyectos no pueden saltar este recorrido elemental, al cual siempre se vuelve¹³.

POR QUÉ	se quiere hacer	Naturaleza del proyecto
PARA QUÉ	se quiere hacer	Objetivos, propósitos
POR QUÉ	se quiere hacer	Origen y fundamentos
CUÁNTO	se quiere hacer	Metas
DÓNDE	se quiere hacer	Localización física
CÓMO	se va a hacer	Actividades y Tareas
CUÁNDO	se va a hacer	Tiempo
A QUIÉNES	va dirigido	Destinatarios
QUIÉNES	lo van a hacer	¿Cuántos somos?
CON QUÉ	se va a hacer	Recursos materiales/ recursos financieros
CÓMO SALIÓ	medición	Eficacia/eficiencia

Institucionalización de nuevos paradigmas + derecho aplicado en esa función:

- *es igual a una gestión eficiente.*
- *La gestión eficiente es igual a:*
 - (+) resultados;
 - (-) gente afectada por área;
 - (-) costo funcional;
 - (+) más cometidos posibles de ser atendidos;
 - (+) más destinatarios de la acción e interés publico.

7. IDEAS Y PROPUESTAS DE GESTIÓN

Amén de que muchas de ellas comenzaron a tener vigencia u operatividad durante nuestra gestión en la Secretaría de Ambiente (06-2003/07-2006), haremos un

¹³ Véase Ander Egg, Ezequiel y Aguilar Ida, María José, *Cómo elaborar un proyecto*, Buenos Aires, Lumen-Humanitas, 1998.

resumen de cuestiones que pueden irse desarrollando, conforme diferentes programas de trabajo para generar cambios cualitativos en el día a día ambiental.

1. Que los proyectos de uso sustentable de fauna contengan informes de referencia obligatorios del sistema científico para convalidar sus avances.

2. Que dichos proyectos incorporen la cadena de valor y trazabilidad económica pertinente, de lo contrario resulta un negocio para quienes están en la etapa terminal de su comercialización.

3. Generar nodos integrales del SIAN como ejes articuladores de políticas federales de información, sistematización, control y proyección de datos en las provincias, aportando a la información anual sobre el ambiente, pero articulando por inteligencia informativa sobre datos productivos que afectan lo ambiental: v. gr. ampliación de superficie sembrada: ¿cuándo, dónde y con qué tecnología?

4. Designar nexos permanentes en las provincias de articulación con la SAyDS para profundizar las acciones del conjunto del área ambiental con sus pares de provincia, haciendo más fluida la comunicación.

5. Celebrar reuniones de gabinete espejadas entre nación y provincias, en forma paralela al COFEMA en temas ambientales, para tener intermediación y analizar in situ solución a los problemas planteados.

6. Realización de formularios estandarizados para denuncias ambientales en forma de facilitar la acción de la denuncia propiamente dicha y la sustanciación adecuada por pertinencia de los datos requeridos.

7. Materializar la oficina de solución de controversias.

8. Sobre la base de un relevamiento de la realidad parlamentaria, acordar una estrategia de conjunto haciendo conocer las prioridades sectoriales ambientales al conjunto de los legisladores.

9. Establecer alianzas estratégicas con universidades locales y regionales para generación de proyectos, soporte de series estadísticas y búsquedas de financiamiento en función de las prioridades ambientales en provincias, regiones o municipios.

10. Cada Director Nacional, Subsecretaría y Secretaría debe utilizar tableros de comando simplificados para monitorear las gestiones.

11. Establecer un sistema de acceso y seguimiento de expedientes ambientales por vía de pantalla, hasta no hace mucho inexistente.

12. Imposición de sellos o etiquetas verdes iniciando un proceso de consulta con los involucrados.

13. Inicio de procesos ISO e ISO 14.000 en las oficinas públicas comenzando por la SAyDS.

14. Generación de una experiencia integrada de reconversión foresto-industrial del nativo en el gran chaco argentino (explotación del bosque, industrialización, diseño, comercialización, optimización de sus residuos, recalificación de mano de obra).

15. Establecimiento de elementos formales para reorientar las carreras de investigación en CONICET con modulaciones ambientales.

16. Ídem de incorporación de lo ambiental como temas específicamente curriculares en el nivel de grado de las universidades.

17. Repasar las ofertas académicas de los postgrados colaborando en afinar sus especializaciones hacia sectores de demanda ambiental sobre la base de la visión global del área nacional en conjunto con el COFEMA.

18. Inicio del proceso para que sectores privados no externalicen sus impactos ambientales (botellas, bolsas plásticas, cartuchos, pilas, latas, computadoras obsoletas, impresoras, celulares, neumáticos, etcétera).

19. Revisar integralmente con los industriales los procesos de distribución y logística por envases de todo tipo: gaseosas, cervezas, vinos, productos de limpieza, etc. premiando en el precio el consumo ambientalmente más adecuado.

20. Nombramiento de ambientalistas ciudadanos, andinos, lacustres, forestales, faunísticos, etcétera, en donde se les asigne una capacidad de denuncia y referencia especial para movilizar el tema ambiental de abajo hacia arriba, es decir una suerte de “defensores ambientales locales”, previa designación por concurso y por tiempo determinado.

21. Inicio de una discusión para que el cumplimiento de estándares ambientales mejoren la coparticipación provincial o municipal.

22. Incorporar el tema de las cuentas nacionales ambientales.

23. Generar fideicomisos para fondear cuentas ambientales específicas o dotarlas de presupuesto (v. gr. desertificación, Ley General del Ambiente, Gestiones de Cuencas).

24. Resolver los problemas de los neumáticos usados.

25. Generar canales para depósito de la chatarra industrial.

26. Implementar un sistema de cuencas nacionales, atacando las más conflictivas: Salí, Bermejo, y apoyando aquellas de naturaleza meramente provincial.

27. Enlazar acciones entre sectores públicos para enfrentar problemas estructurales: v.gr. sin el INTA y la SAGPyA la lucha contra la desertificación es imposible.

28. Inventario de reservas de agua potable en argentina y sistemas de uso racional en la agricultura atento su carácter de recurso escaso en el tiempo.

29. Cerrar las cuestiones derivadas de los acuerdos de Bioseguridad y Fitogenéticos, alineando una posición común en los actores vinculados, y maximizando nuestra capacidad científico-tecnológica.

30. Culminar el proceso de reordenamiento del territorio nacional en forma urgente.

31. Iniciar desde la nación un proceso de fortalecimiento integral de las oficinas provinciales ambientales a tono con las demandas constitucionales, que incluya los sistemas de prevención de desastres, emergencias, del fuego y sus rutinas usuales.

32. Incorporar contenidos regionales ambientales en la educación de los primeros niveles en función de las realidades de sus propios ecosistemas.

33. Definir áreas ambientales estratégicas en orden a los requisitos para la transferencia de dichas propiedades a privados nacionales o extranjeros, sobre la base de anotaciones preventivas ambientales en los respectivos títulos.

34. Experimentar un proceso de evaluación país en materia ambiental.

35. Profundizar los programas de Agenda 21 y Municipios.

36. Temas a estudiar, profundizar y realizar experiencias piloto:

36.1. Servidumbres ambientales.

36.2. Fideicomisos ambientales.

Valor de los servicios ambientales y mecanismos de pago o compensación.

36.3. Prueba piloto de EAE (especialmente en ciudades o localidades de crecimientos relevantes: Cariló, Calafate, Purmamarca, Puerto Madryn, desde lo turístico por ejemplo).

37. Culminar la estandarización del circuito de información pública ambiental, generando *links* de referencia integrados.

38. Boletines electrónicos sectoriales con la información que se carga a las páginas ambientales para ampliar los circuitos informativos específicos y calificados, incluyendo las áreas científicas involucradas.

39. Crear un área de asistencia y orientación técnica sin cargo para PYMEs y MICROPYMEs en forma tal de aportar a su reconversión ambiental (experiencia del IHOBE vasco entre otras).

40. Informar el ranking de presupuestos para el ambiente de municipios, provincias y su evolución en nación en forma comparativa, desagregando los conceptos centrales. Ello desnudará cruelmente la importancia que los decisores políticos es decir el Gobernador y el conjunto de las legislaturas que aprueban o modifican el mismo le asignan al tema fuera de todo discurso retórico.

41. Iniciar junto al COFEMA y el Consejo Federal de la Producción debates de articulación e integración de áreas afines pero competencialmente separadas para acciones eficaces con sesiones conjuntas.

42. Ídem con lo relativo a energía, minería, hídricos, municipales, salud, educación, etcétera.

43. Iniciar un conjunto de estudios científicos que den certeza a temas controvertidos: v. gr. transgénicos en un programa de corto y mediano plazo vía SECYT y el CIN.

44. Culminar un inventario de pasivos ambientales nacionales.

45. Iniciar una campaña nacional de *inclusión y calidad ambiental* para el conjunto de los sectores del comercio, la producción, la industria y los servicios para mejorar los niveles de gestión actual con incentivos específicos por el beneficio que su reconversión supone.

46. Que lo ambiental resulte variable de negociación en las convenciones colectivas de trabajo, por utilidades obtenidas en estos rubros y que beneficien a los trabajadores del movimiento obrero organizado.

47. Confeccionar el Banco Nacional de Experiencias Exitosas ambientales (básicamente con un índice preliminar unificando los datos de las propias áreas de la SAyDS hoy dispersos), y la matriz unificada que haga sencilla su evaluación por terceros interesados.

48. Poner en marcha un Plan nacional de RSU desde la Nación para apoyar tal problemática provincial y municipal por excelencia.

49. Apalancar con otros fondos e instrumentos el esquema de MDL (fideicomisos, sistemas de garantías recíprocas, etcétera).

50. Analizar la fiscalidad ambiental (impuestos, tasas, sellos, beneficios).

51. Intensificar campañas contra plagas y exóticas cuya multiplicación puede tornarlas incontrolables (v. gr. en el ámbito de la fauna en peces, crustáceos, aves, mamíferos, algas, etc.).

52. Llamar a concurso a la sociedad civil para presentar proyectos por ecoregiones del COFEMA para pequeños montos, en modo tal de facilitar su participación, con temas parcialmente predefinidos por acuerdos de prioridades entre Nación y provincias, y con un porcentaje de temas libres para los proponentes.

53. Culminar con la implementación normativa de la secuencia daño, responsabilidad y seguros ambientales y derivaciones de los presupuestos mínimos sancionados.

54. Igualmente con aquellas desarrolladas (Ver Capítulos III y X) las que deberían continuar y profundizarse.

Para la Administración pública

55. Generar políticas ambientales convergentes y duraderas entre Nación, provincia y municipios con coordinaciones competenciales interinstitucionales vía programas conjuntos.

56. Implementar una fiscalidad ambiental hoy inexistente.

57. Desarrollar esquemas de sellos verdes favoreciendo valor agregado a los productos ambientalmente amigables.

58. Culminar con la implementación normativa de la secuencia daño, responsabilidad y seguros ambientales y derivaciones de los presupuestos mínimos sancionados.

59. Mejorar los sistemas de persecución de la evasión ambiental generando paralelamente incentivos para el abandono de tales prácticas.

60. Ser un ejemplo en el uso de practicas ambientales (compras, consumos, etcétera).

Para el sistema científico

61. Acercar sus posibilidades al sector público y privado.

62. Reorientar la investigación y extensión en función de las demandas concretas utilizando el enorme potencial que posee (alumnos y docentes) que son financiados como inversión publica para sostener la educación superior gratuita, la que debe revertir en forma concreta.

Para las ONG

63. No agotar su labor sólo a denunciar sino dar un salto cualitativo en la construcción de procesos ambientales en el territorio, complementando la labor estatal e interactuando con los privados.

Para la Sociedad Civil

64. Sumar a su favorable perspectiva proambiental, conductas diarias que incidan en el contexto con relación al consumo y a los impactos ambientales.

Para las empresas

65. Adelantar el impacto inexorable de lo ambiental en sus agendas.

66. Establecer la trazabilidad ambiental a sus actividades, incorporando los procesos de MDL (mecanismo de desarrollo limpio) para sí y para sus proveedores.

67. Internalizar los costos ambientales.

68. Actuar con sentido de extensión, su responsabilidad social empresaria en materia ambiental colaborando en proyectos concretos comunitarios.

69. Tener en cuenta que las prácticas ambientales son siempre un buen negocio.

8. DATOS DE LA EXPERIENCIA

Como práctica de gestión, decidimos realizar reuniones con todos los componentes de la Subsecretaría, en sus propios lugares de trabajo, es decir, permitiendo *in situ* una interacción de la conducción política con la totalidad de los empleados de una dirección, coordinación o programa. Allí se preguntaba qué hacían, qué harían, y qué opinaban.

A esta recorrida se sumaron las reuniones con los responsables de cada uno de estos nodos operativos, para solicitarles indicaran el programa anual de trabajo.

Luego de tomar nota y recibir los informes de todos y cada uno de ellos, se dio un salto cualitativo al requerirles lo siguiente: “[...] dado que están con una enorme cantidad de tareas, traduzcan las mismas en productos, indiquen las fechas de concreción e igualmente las personas claves que están en su seguimiento [...]”.

De esta manera, el discurso usual de “estamos trabajando fuertemente en”, “tenemos en estudio”, “vamos a”, “estamos por”, comienzan a tener una definición del objeto, del tiempo y se lo personaliza en alguien.

De lo contrario, es aplicable aquel sistema de licuación de responsabilidades propio de los sistemas burocráticos complejos que las tienen poco definidas¹⁴. En este sentido, vale la pena aludir a la historia sobre cuatro personas llamadas *todos*, *alguien*, *cualquiera* y *nadie*: “Había una vez un importante trabajo que hacer. *Todos* estaban seguros que *alguien* lo haría. *Cualquiera* podía hacerlo pero *nadie* lo hizo. *Alguien* se enojó porque el trabajo era de *todos*. *Todos* pensaron que *cualquiera* podía hacerlo, pero *nadie* se dio cuenta de que *todos* no lo harían. El asunto terminó cuando *todos* culparon a *alguien*, porque *nadie* hizo lo que *cualquiera* pudo haber hecho” (extraído del afiche de un comercio).

8.1. Planificación

Fue así que se diseñó un esquema básico de planificación anual: “A partir de la fecha, la Subsecretaría cuenta con un nomenclador por área de acuerdo al perfil de la estructura jerárquica realizada en el *Avance de gestión*, claramente expresado en el manual de aplicación.

Ingresando a la aplicación, en la columna de la izquierda denominada ID están disponibles los códigos asignados a cada renglón que se va armando de acuerdo a su procedencia (capas superiores de las que depende).

Para proceder e interpretar correctamente el funcionamiento, describimos con un ejemplo:

¹⁴ Agustín Gordillo, con su permanente lucidez, nos advertía en su libro *La Administración paralela* lo clave que es lograr sacar las cosas del anonimato, donde se aplica la regla de la historia aludida.

**ID 1. 1. 1. 2. 1. 1. Recopilación de información sobre áreas digitalizadas
(código de Actividad=1)**

ha.de bosque nativo en las á.protegidas pcial. (código de Producto =1)

Programa Criterios e Indicadores (código de División=2)

DB Dirección de Bosques (código de Dirección=1)

Dir. Nac de Rec. Nac. y Cons. Biodiv (código de Dirección Nacional=1)

En consecuencia, se deberá seguir cargando los productos y las actividades para el año 2006, para que en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días estén completas las cargas con sus respectivos códigos.

Avance de Gestión

Se desarrolló e implementó la aplicación de Avance de Gestión, la misma tiene a identificar las tareas relacionadas con las competencias de las áreas dependientes de la SsRNyRI.

Ventajas: permite realizar un seguimiento de actividades de direcciones, áreas, unidades o programas que llevan a cabo durante el año para dar cumplimiento a los objetivos de la planificación anual.

Es posible ver el estado de avance de cada actividad tanto como el presupuesto estimado y las horas consumidas, y permite visualizar en forma transversal las actividades que se están desarrollando por distintas áreas en un determinado lugar a los efectos de lograr una mejor comunicación y unificar esfuerzos.



La aplicación permite definir las distintas áreas con sus jerarquías y responsables”.

Esto consistió en analizar la actividad anual propuesta por las áreas, redefiniéndolas como productos o resultados a obtener, identificando los tiempos, y las personas responsables.

Es decir que esta primera definición simple de tipo interna y participativa apuntaba a un esquema de gestión por resultados, la posibilidad de ajustar las tareas a esquemas de programas para alinearlos al presupuesto, y centralmente a mejorar la calidad de las prestaciones, jerarquizando a los protagonistas específicas más allá de las jerarquías de la estructura administrativa.

8.2. Tablero de comando

Los tableros de comando, por definición en los textos de ciencias de la administración, representan el máximo nivel de síntesis de la información, constituyéndose en un sistema de control estratégico de gestión que apunta a construir indicadores de desempeño claves, adecuados a la naturaleza de la organización al tipo de información de gestión estratégica que requieren sus niveles jerárquicos, y a los roles que éstos deben desempeñar.

Por tanto, fuera del estricto rigor que hubiese sido deseable para su confección, y habida cuenta de que la cultura en la organización no lo tenía incorporado se efectuó un sistema de verificación para dicho sistema, al cual tuvieron acceso los diferentes actores internos de la SAyDS, dado que era un tramo experimental y de ajuste, con miras a su inclusión a la página una vez consolidado en su funcionamiento, y con los ajustes que el devenir aconsejaron para hacerlo algo útil y no un elemento formal más.

8.3. Escenarios institucionales en función de tiempos de gestión 2006-2007

Oportunamente, como ejercicio interno comenzamos a generar papeles informales de debate, en los cuales planteábamos:

8.3.1. Coyuntura funcional: lo interno

- Readecuación de estructura.
- Renovación de cargos por concursos SINAPA vencidos y prorrogados.
- Letras para cubrir cargos jerárquicos.
- Repaso profundo e integral de rutinas.

➤ Fortalecimiento de sectores claves: Personal-Administración.

➤ Incentivo y aumento de la capacitación que no sólo sea útil en relación a créditos SINAPA, sino que guarden relación con las necesidades institucionales.

Gran parte de estas cuestiones fueron resueltas con la transferencia y jerarquización de la SAYDS a la Jefatura de Gabinete, por cuanto se rediseñó la estructura, se renovaron algunos cargos relevantes, se otorgaron plazas administrativas para cubrir vacancias competenciales (nuevos contratos), mayor presupuesto, y obtención de un Sistema de Administración Financiera propio que permite recuperar una individualidad de gestión de la cual se carecía (personal, administración, servicio jurídico).

Por cierto, quedan aun algunas cuestiones pendientes, tales como el repaso de rutinas que podrán realizarse una vez instalado el nuevo segmento de personal.

8.3.2. Escenario tema Riachuelo

Supone una complejidad de gestión indudable, bajo la atenta mirada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sociedad toda a partir de la publicidad que el máximo organismo jurisdiccional hace de lo tratado en las audiencias celebradas y por celebrarse y auditoria técnica de la UBA.

Debe darse el espejamiento y acción concertada con múltiples áreas del gobierno nacional, partiendo de iniciativas propias de contactos y consensos, y una acción política directa que articule y acuerde con los intendentes –referentes clave en esta problemática–, los sectores empresarios, y los actores sociales (aquellos que resultan dinámicos como denunciantes y aquellos que son receptores pasivos de los problemas de contaminación), achicando la brecha de falta de coordinación casi histórica entre la Nación y su par ambiental de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma (ver Capítulo III).

8.3.3. Escenario post-Gualeguaychú

El mismo estuvo planteado desde el inicio del conflicto, ya que era de toda evidencia que en algún momento debía abordarse la implicancia del mismo mirando hacia el interior del país, cualesquiera que fuera el resultado de la negociación con la Republica Oriental del Uruguay por las dos plantas de pasteras con pretensiones de funcionar frente a nuestras costas en el Río Uruguay¹⁵.

¹⁵ Elevado juntamente con el Expediente en Informe de gestión N° 1-2002 53 51001760-06-5, Junio/julio 2006, a las actuales autoridades nacionales del área.

Ello suponía cerrar lo avanzado en diversas audiencias con la SEPYME, Industria, Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires, BICE y Banco Nación en cuanto líneas y estímulos para reconversión ambiental del parque industrial nacional, sumando una presión prioritaria a las industrias locales de pulpa y papel a través de su cámara y persiguiendo compromisos singulares empresarios.

8.3.3.1. Previo al fallo de La Haya (julio 2007)

A. Reunión de áreas nacionales que puedan aportar programas a la reconversión productiva ambiental (industria y agro, comercio y servicios) incluyendo la banca pública (Ciudad, Nación, BICE, otros vía SEPYME).

B. Adaptación de dichos programas con una componente ambiental y con fuerte perfil social y de inclusión social.

C. Elaboración de un plan federal de reconversión ambiental.

D. Marco normativo de contención y acogimiento.

E. Difusión masiva y encuentros regionales por las seis ecoregiones COFEMA a cargo de las autoridades Ambientales. Este esquema repite el planteo de Agenda Ambiental.

F. Signatura de compromisos sectoriales e individuales de reconversión con metas progresivas.

G. Otorgamiento de beneficios a quienes se acogieron a la normativa y exhiben resultados positivos.

Esto podría haberse culminado como Programa de Acción, dado que se trataba de sumar la experiencia acumulada, las acciones iniciadas que sólo requerirán de la firma de un protocolo de actuación para iniciar su implementación.

8.3.3.2. Vinculaciones entre el Acta de Gualeguaychú y las acciones estructurales a emprender

La lectura de dicha acta permite inferir la orientación de las conductas públicas mediatas e inmediatas: “[...] *Artículo 2º*: Las provincias y la Nación trabajarán mancomunadamente para asegurar, la plena operatividad de este propósito, a través de políticas integrales, que incorporen adecuadamente las dimensiones ambientales, sociales y económicas.

II.1. Cuenca Matanza Riachuelo

II.1.1. Autoridad de cuenca interjurisdiccional: Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios¹⁶.

¹⁶ Se concretó posteriormente a través del dictado de la ley específica.

II.1.2. Unidad Ejecutora: cloacas, emisarios, tratamientos de efluentes, residuos sólidos, control industrial y producción limpia, relocalización de asentamientos, control de napas, promoción social, etcétera.

II.2. Polo Petroquímico Dock Sud

II.2.1. Relocalización de las actividades de mayor riesgo.

II.2.2. Remediación de sitios.

II.2.3. Relocalización de asentamientos.

II.2.4. La identificación de actividades de riesgo fue realizada mediante un trabajo conjunto entre SAyDS, Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda.

II.3. Cuenca del Río Salí-Dulce

II.3.1. Problema: contaminación del dique frontal de Río Hondo.

II.3.2. Acciones a desarrollar:

II.3.2.1. promover creación de la autoridad de cuenca;

II.3.2.2. producción limpia (en ejecución);

II.3.2.3. saneamiento básico;

II.3.2.4. manejo integral de la cuenca.

II.4. Industria celulosa y del papel en Argentina

II.4.1. Firma el Acta de Intención entre la Cámara de la Industria del Papel y Celulosa, con las provincias donde tienen radicación las plantas y la SAyDS, para implementar programas de producción limpia, y acuerdos por empresa.

II.5. Sitios contaminados

II.5.1. Inventario Nacional de sitios potencialmente contaminados: la SAyDS inició el trabajo de elaboración del inventario con participación de las provincias.

II.5.2. Plazo para su finalización: mayo de 2007.

II.5.3. Caracterización y priorización: mayo 2007-mayo 2008.

II.5.4. Remediación a partir de mayo de 2008.

II.6. Residuos sólidos

II.6.1. Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos desarrollada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Etapa de diagnóstico concluida. Inicio de la etapa de implementación: junio de 2006.

Se encuentra en trámite para su firma el decreto de aceptación del crédito del Banco Mundial a estos fines y una posibilidad ampliatoria.

“Artículo 3º: La dimensión ambiental estará incorporada en las políticas sectoriales de todos los niveles de gobierno”.

III. Coordinación de políticas

III.1. Evaluaciones Estratégicas Ambientales.

III.2. Coordinaciones interadministrativas e interorgánicas.

III.3. Planificaciones de corto, mediano y largo plazo.

III.4. Aceleración de los convenios suscriptos con el sistema científico que no estuvieran caídos.

“Artículo 4º: Impulsar conjuntamente el desarrollo y consolidación de los principios e instrumentos para la administración del desarrollo sostenible que establece la Ley General del Ambiente”.

IV.1. Deforestación

IV. 1.1. Política Forestal Unificada a desarrollarse con la SAGPyA.

IV. 1.2. Promoción del bosque nativo: proyecto de decreto listo, a la firma de Economía.

IV.2. Fauna y biodiversidad

IV. 2.1. Lanzamiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad¹⁷.

IV. 2.2. Convocatoria a la primera reunión de la CONADIBIO.

¹⁷ Superadas dudas, y habiendo logrado acuerdos con las autoridades de la SAGPyA, en un expediente en el cual mediaban situaciones a clarificar, se pudo avanzar, si bien con algunas demoras. En dicho expediente faltaba la intervención formal de dicha Secretaría (existencia de una hoja sin firma), y la intervención del INTA era por correo electrónico, y concretada por funcionarios de niveles intermedios. Es decir que en una lógica de sinergias y no confrontación por preconcepciones, era imposible avanzar sobre dichas bases, resultando inexplicable que hubiese logrado arribar al punto que lo hiciera con tamañas falencias posteriormente saneadas.

IV.3. Áreas protegidas

IV. 3.1. Consolidación del Sistema Federal de Áreas protegidas.

IV. 3.2. Proyectos de ley en trámite.

IV.4. Calidad de aire

IV. 4.1. Definición de estándares nacionales de calidad.

IV. 4.2. Capacitación y herramientas Provincias para determinar áreas más importantes.

La propuesta de creación de una oficina descentralizada para ocuparse del tema está siendo analizada en la Secretaría de la Función Pública.

IV.5. Protección de fuentes de agua potable

IV. 5.1. Localización y diagnóstico de efectivas fuentes.

IV. 5.2. Control de la contaminación antrópica.

IV.6. Desertificación

IV. 6.1. Integración de las políticas productivas y de manejo del recurso agua para disminuir la superficie actual y evitar su aumento.

“Artículo 5º: Fortalecer la institucionalidad ambiental federal”.

V.1. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental en provincias y municipios

V. 1. Capacitación de gestores ambientales locales.

V. 2. Fortalecimiento del sistema de información ambiental nacional.

V. 3. Mecanismos de participación y desarrollo local.

“Artículo 6º: Optimizar el uso de instrumentos tales como: a) el ordenamiento del territorio, b) la evaluación de impacto ambiental, c) los sistemas de control y monitoreo, d) la educación ambiental, e) el sistema de diagnóstico e información ambiental, f) la participación ciudadana y g) el régimen económico de promoción del desarrollo sostenible”.

VI.1. Ordenamiento territorial

VI. 1.1. Articulación para la definición de una normativa de presupuestos mínimos.

VI. 1.2. Definición y mapeo de vulnerabilidades ambientales.

VI.1.3. Actividades realizadas: se creó la REOT como ámbito interjurisdiccional.

VI.2. Evaluación de impacto ambiental

VI. 2.1. Proyecto de Ley Nacional en trámite.

VI. 2.2. Adecuación del marco normativo provincial.

VI.3. Reconversión industrial en PyMES

VI. 3.1. Producción limpia para PyMES.

VI. 3.2. Fuente de financiamiento.

VI. 3.3. Acceso a mercados.

VI. 3.4. Incorporación de nuevas tecnologías.

VI. 3.5. Capacitación laboral.

8.3.4. Escenario de conflicto con Uruguay

Propuestas de acciones ambientales binacionales positivas:

A. GEF para el Río Uruguay (biodiversidad, pesquerías, termales, turismo, etcétera).

B. Parque Binacional junto a la APN.

9. MENOS DECIR, MÁS HACER

Es una proclama permanente del *discurso político la participación*. Lo que sucede en la práctica es reiteradamente una distorsión entre el decir y el hacer. En rigor, se busca lograr a través de la participación un ámbito de acompañamiento social *a las decisiones tomadas con anterioridad*, y en caso de que la participación resulte adversa siempre será no vinculante.

Diferente es la *participación como herramienta de contralor de la gestión pública* y como dinamizador efectivo de las políticas activas que se implementen.

Pero puede llegar a incomodar, dado que la presencia comunitaria es incorruptible y un implacable ojo fiscalizador de los errores que se cometen.

No obstante, hay que indicar que la *participación debe darse en forma organizada*, seria, con posibilidad de que los actores puedan efectuar análisis rigurosos y atendibles, y no en una suerte de democracia directa con representaciones cuanti y cualitativamente discutibles que afecten a los muchos que no pudieron asistir y con bajo nivel técnico que hace que los aportes sean finalmente inviables aunque en su formulación pueden parecer correctos. Quién no quiere eliminar la contaminación, pero hay que ver la forma de hacerlo, no de predicarlo.

Lo social es hoy, en épocas de crisis y restricciones, más necesario de lo que lo es siempre. En efecto, por un lado hace a la *dinámica sustantiva de la democracia*, pero por otro la participación comunitaria permite hacer más eficiente la gestión estatal, por llegar a donde ésta no llega o no sabe, e igualmente supone el aporte desinteresado, solidario de un conjunto de voluntades y recursos que hacen viable un programa.

Un barrio aportará toda su energía social e infraestructura comunitaria.

A manera de grueso ejemplo:

- la disponibilidad sin cargo de un salón de la entidad vecinal;
- todo lo que ello supone (iluminación, micrófono, luz, limpieza), etcétera;
- los vecinos difundiendo la idea entre sí (ahorrando notas, correos, etcétera);
- los mismos vecinos estudiando un tema (conocimientos técnicos y concretos sobre el punto sin honorarios de consultores ajenos y distantes);
- el tiempo de todos y cada uno en horas hombre que no deben ser costeados ni abonados estatalmente, y que hacen que el programa “*llegue a la gente*”.

Todo con la sola condición que pone la comunidad de que *algo se concrete*, que *algo se termine*, que precisamente lo declamado alcance materialidad, es decir que su propio esfuerzo les redunde en beneficios para “*su barrio*”, es decir su pago pequeño del territorio municipal.

Y centralmente, *porque sin pueblo, sin gente* (tan mencionada en los discursos, pero que paradójicamente algunos que hacen política deben evitar para no ser abucheados), *no hay posibilidad* de ninguna acción o *política de Estado*, en tanto el pueblo como inasible concepto colectivo, debería ser el destinatario real de los esfuerzos primeros y últimos de la actividad política, como excelsa actividad del hombre, y no como un mercantilismo de mera supervivencia personal, grupal o partidaria o profesionalidad político corporativa.

En esta línea de razonamiento, la planificación, su externalización, el asumir voluntariamente metas de gestión, facilitar el contacto con el otro, permite tener una mayor coherencia entre la proclama y la acción.

Tenemos ese derecho como ciudadanos, sólo que debemos aprender a ejercerlo, y la Administración debe colaborar a dicho ejercicio, resultando en ocasión de la función pública un deber.

CAPÍTULO XI

REFLEXIONES FINALES

SUMARIO: 1. Nuestra pertenencia a la Pachamama. 2. El alegre e irresponsable camino a la catarata. 3. La oportunidad. 4. Agradecimientos. 5. Por qué al final. 6. Una esperanza. 7. El saludo *ayni*.

1. NUESTRA PERTENENCIA A LA PACHAMAMA

Más allá de las perspectivas y creencias religiosas, no cabe alguna duda de que somos hijos de la naturaleza, participamos de ella, nos nutrimos de ella, aprendemos de ella... Pero algo pasó en la historia, en punto a la amnesia colectiva que nos embarga, ya que tales enseñanzas sólo quedan asimiladas por nuestros ancestros y están peligrosamente adormecidas, cuando no olvidadas por esta *civilización occidental del progreso* (¿?).

Si vivimos de los recursos naturales (renovables o no renovables), si nuestra relación población-ocupación del espacio en el planeta aumenta, si la contaminación, depredación y destrucción del ambiente continúa, no podemos menos que detener esta locura y actuar con reciprocidad para quien nos da todo y no pide sino respeto y amor.

2. EL ALEGRE E IRRESPONSABLE CAMINO A LA CATARATA

De allí que el panorama que advertimos, máxime cuando nos vamos enterando de la dosificación de los informes –por lo apocalíptico de sus contenidos– del impacto global del cambio climático, no puede dejar de ser preocupante, no sólo para nosotros, los ilustres ciudadanos del planeta en forma singular, sino especialmente para quienes desde la gestión pública y aquellos con responsabilidades políticas deben velar por los intereses colectivos –y *el ambiente ciertamente es un patrimonio común*–.

Pareciera que todos marchamos en un bote disfrutando alegremente del paisaje, o, por el contrario, peleándonos por ver quién ocupa el sitial más cómodo, mientras los

animales y los árboles de las riberas nos miran perplejos y se dicen: *pobres humanos: se pelean por cosas menores y no se dan cuenta de que este río luego de la próxima curva termina en una gran catarata*"; y esta imagen creo que refleja cabalmente nuestro estar actual en el mundo. Con un agravante adicional: el cambio en el clima impactará una vez más a los pobres y excluidos de todos los continentes, sumiéndolos en una situación desesperanzada y aumentando el número de los refugiados ecológicos, tal lo que antes señalábamos resultando una verdadera catástrofe humana.

3. LA OPORTUNIDAD

Está escrito que las crisis permiten optar por nuevos caminos. Éste es un punto crucial de inflexión para tomar una senda correcta. Ningún cambio en la historia se hizo sin esfuerzos. La parte sur del planeta, el escenario latinoamericano, resulta en términos comparativos un sitio de relativo privilegio. Es nuestro tiempo y oportunidad para establecer un modo de vida distinto. Tenemos la capacidad de hacerlo, sólo necesitamos de una mejor organización, de una más justa distribución y del cambio de ciertos patrones culturales posesivos y poco solidarios que a nada conducen. ¿Qué haremos con nuestras pertenencias en los cementerios bajo un alud de barro, dentro de la ola del tsunami, en el medio de un desierto?

La dirigencia que de alguna manera integramos, en los diferentes niveles de los quehaceres de cada quien, tiene un compromiso concreto, "tan impostergable como ineludible". El concepto de generación futura no es teórico e impersonal: tienen nombre y apellido; son nuestros hijos, nuestros nietos, nuestros vecinos del barrio, los niños que vemos todos los días saliendo de los colegios que no saben lo que le estamos haciendo a ese planeta de forma idílica que acaban de ver en las láminas del aula.

Si algo no es recuperable es el tiempo, y en términos de ambiente, estamos en cuenta regresiva.

Pero la apuesta de cambio no es tan difícil; se trata simplemente de observar el comportamiento de la naturaleza y todas sus criaturas: allá están las claves de la sabiduría y de la armonía entre los seres vivos. Muy cerca de nosotros, con la posibilidad del acceso sin claves complejas, sin sistemas que se caen, sino simplemente con la paciencia de una observación acompañada por el silencio para contemplar su incommensurable belleza, sustancias y múltiples mensajes.

4. AGRADECIMIENTOS

Un libro es una síntesis enorme de experiencias, vivencias, ilusiones, desilusiones, acumulaciones útiles e inútiles de conocimientos, miles de charlas, contac-

tos y discusiones. Pero en ese recorte de parte de toda una vida, siempre hay seres identificables a los cuales se debe tener la deferencia del reconocimiento y agradecimiento.

El reconocimiento a mi esposa María Isabel, faro permanente de amor, luz y orientación en nuestra vida, a mis queridos hijos Lucrecia, Nehuen y Máximo, sentido de todos nuestros esfuerzos, alegría familiar permanente, pero también mirada crítica y no conformista de lo que hacemos o dejamos de hacer.

A mis padres, que desde distintos lugares transitaron también por la generación de ideas, sea a través de textos universitarios o desde la poesía, marcando un surco para su posterior tránsito.

A mi hermana María Marta, por ordenar el desarrollo de los textos desde sus específicos conocimientos; a Laura Gallegos y Sebastián Castelli, por su incansable tarea de sistematizar informes, textos y ubicarlos adecuadamente en la estructura de lo que hoy finalmente es este libro. También a todos aquellos con los que trabajé en la SAYDS, aun con quienes disintimos, por cuanto ello mejora la calidad del debate y la responsabilidad por las decisiones, y a todo el resto del personal, del cual siempre se aprende a través de reuniones, entrevistas, talleres, diálogos y aun de sus críticas.

5. POR QUÉ AL FINAL

Porque el lector, si ha llegado a este punto, juzgará el sentido de los reconocimientos y agradecimientos no como un acto singular del autor, sino como un aporte colectivo que se ha logrado integrar a esta obra y a ellos corresponde destacar como partícipes imprescindibles.

6. UNA ESPERANZA

Que a los destinatarios de este ordenamiento inteligente de información, con opinión y propuestas, pueda el mismo motivarles una acción, más pronto que tarde, más emocional que racional, sin ajenidad, con la pasión que sólo el amor por la naturaleza y hacia todos los seres que la habitamos necesita para poder cambiar el curso de la historia predecible... La otra está en manos de Dios, y asumimos como capitanes de nuestro destino el timón que lleve a esta barca que nos contiene (como una nueva arca de Noé) a una evolución que tenga futuro para todos.

7. EL SALUDO AYNI

Finalmente, en la despedida, invoco este saludo ancestral que cruza brazos y palmas. Supone el concepto de reciprocidad andina, traducido en:

- *pauta axiológica de comportamiento;*
- *símbolo milenario de código vigente;*
- *trabajo compartido;*
- *solidaridad;*
- *hermandad;*
- *amor por el otro.*

