

Libros de **Cátedra**

Ambiente, derecho y contextos

Una mirada a la complejidad ambiental con sentido crítico

Homero M. Bibiloni y Guillermo Piovano
(coordinadores)

FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

S
sociales

**Eduulp**
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

AMBIENTE, DERECHO Y CONTEXTOS
UNA MIRADA A LA COMPLEJIDAD AMBIENTAL
CON SENTIDO CRÍTICO

Homero M. Bibiloni
Guillermo Piovano
(coordinadores)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA


Edulp
EDITORIAL DE LA UNLP

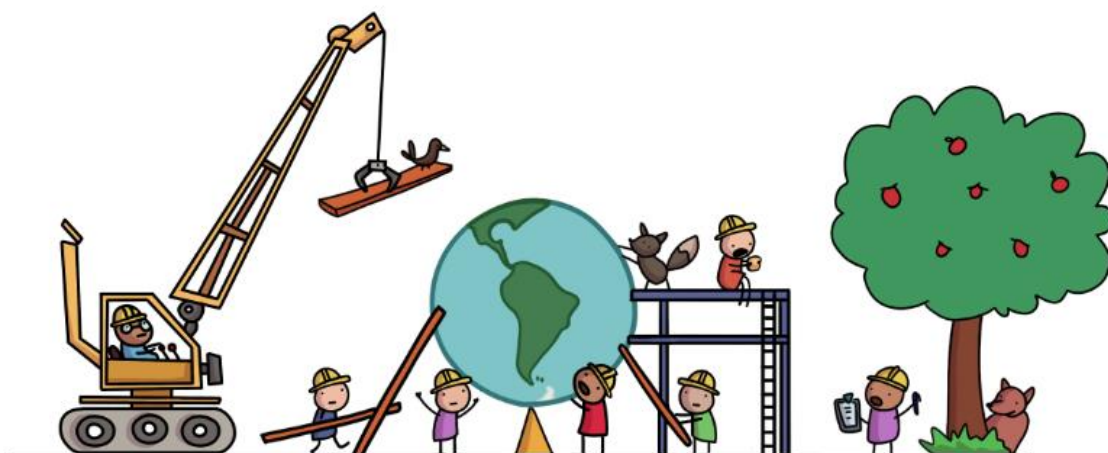
El presente trabajo lo dedicamos a la memoria de la Lic. Yolanda Ortiz, pionera en materia ambiental, quien desde su conocimiento pero también humildad sembró conocimiento por donde transitara, ya sea en la función pública (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1974) —desde la sociedad civil con la fundación que la tenía como referente— como asesora de varias gestiones en la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y en toda aquella ocasión que fuera convocada para disertar, opinar o debatir. Una pionera del género en materia ambiental, debidamente reconocida recientemente a través de la Ley N° 27.592, que lleva coloquialmente su nombre y por la cual se difundirá lo ambiental en las múltiples funciones del estado de derecho, desde los más altos niveles jerárquicos al del último y más novel agente escalafonario, en tanto lo ambiental es inclusivo e igualitario. De esta manera sumamos nuestro aporte para hacer dicha difusión desde el derecho, para hacerlo más asequible, para que el respeto a la cuestión ambiental en un marco de responsabilidades comunes pero diferenciadas se acelere, dado que, a contrario, las consecuencias serán fatales para el conjunto de especies y ecosistemas que habitamos para lo que podemos denominar el planeta, GAIA, la Madre Tierra o la Casa Común.

Agradecimientos

Siempre es bueno ser agradecido, y en esa línea sin rango de prioridades, debemos agradecer a nuestras familias a quienes quitamos tiempos vitales para dedicarnos a construir un producto cultural tan apasionante como un libro. Asimismo, agradecer a quienes fueron nuestros profesores, a los pares con los cuales gestionamos tanto la docencia como la investigación, a compañeros y compañeras de trabajo; y a nuestros alumnos y alumnas quienes siempre nos obligaron a superarnos en un proceso de aprendizaje compartido, tal como enseñara, en una mirada pionera, Paulo Freire, hace ya mucho tiempo. Y adelantándonos en el tiempo, agradecemos a todos aquellos que lean este trabajo y nos hagan llegar sus comentarios.

Destacamos la tarea de los ilustradores, Daniela Montesi y Máximo "Pit" Bibiloni, por interpretar visual y artísticamente los conceptos centrales de cada capítulo.

Los autores



Introducción	7
Capítulo 1	
El derecho como parte del todo ambiental.....	8
<i>Homero M. Bibiloni</i>	
Capítulo 2	
Los Actores Ambientales.....	21
<i>Guillermo Piovano</i>	
Capítulo 3	
Regulación del ambiente y la sostenibilidad	40
<i>Gonzalo Saráchaga</i>	
Capítulo 4	
Proceso y ambiente.....	59
<i>Gonzalo Saráchaga</i>	
Capítulo 5	
Derecho Penal Ambiental.....	81
<i>Julio Díaz, Marcelo Mendy y José Francisco Peralta Sánchez</i>	
Capítulo 6	
Ordenamiento ambiental del territorio.....	99
<i>Paula Sidoti y Sergio Resa</i>	

Capítulo 7

El agua y la gestión de cuencas..... 122

Silvia Polenta

Capítulo 8

Evaluación de impacto ambiental y actividades productivas 139

Manuel Morrone

Capítulo 9

Del atomismo de las ciencias al ambiente global Nota sobre economía ambiental 160

Silvina Batakis - Colaborador: Juan Pablo Rodríguez

Capítulo 10

Economía circular y gestión de residuos 177

Máximo Lanzetta

Capítulo 11

Comunicación y ambiente: derechos indivisibles..... 198

Analia Elíades

Capítulo 12

Acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana 214

Pedro Sisti

Capítulo 13

Agenda internacional del ambiente 239

Guillermo Piovano

Los autores 261

Introducción

El presente libro, que surge del trabajo en conjunto de hacedores y docentes ambientales, con orgulloso equilibrio de género, supone un aporte conceptual, ordenatorio y práctico para la carrera de Derecho, en tanto la nutrimos de componentes de las ciencias sociales y de otras materias para demostrar el dato de interdisciplinariedad imprescindible en todo cometido ambiental.

La verificación del perfil profesional y curricular de algunos de ellos trató de evidenciar que más allá de sus sólidos conocimientos, lo ambiental no se construye solamente con el derecho.

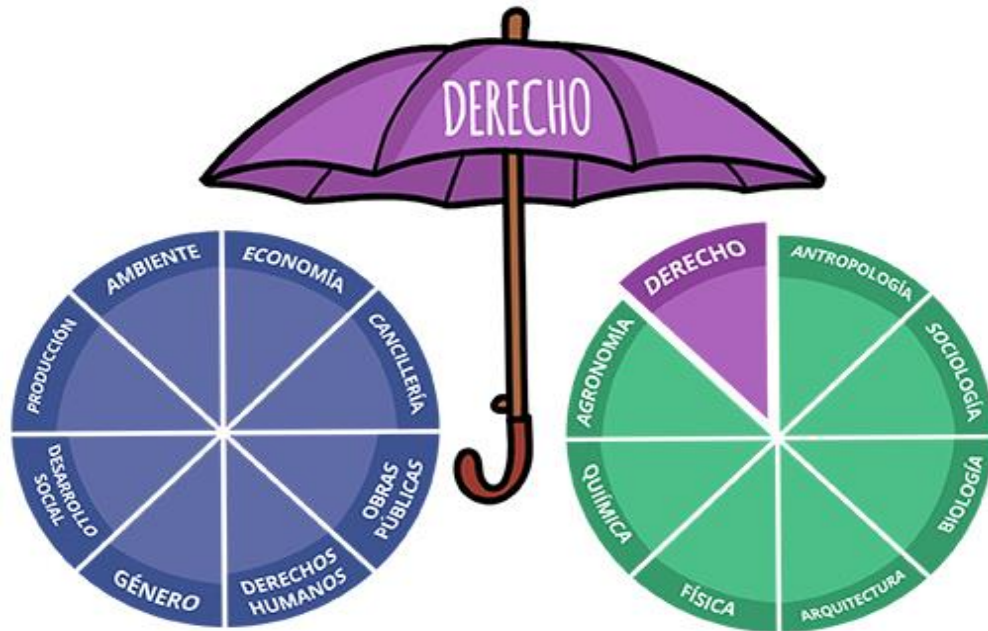
Asimismo, incorporar de manera adelantada esta temática en el grado para consolidar los progresivos avances periféricos en la materia para nuestra Facultad (Seminario Ambiental, Clínicas Jurídicas, referencias temáticas en algunas materias segmentadas, la Especialización en Derecho Ambiental dentro del posgrado, cursos adicionales virtuales en posgrado, charlas en diferentes ámbitos y niveles de la Facultad como el CIDERCRIT, aportes en Anales o RE-DEA, etc.) previendo que, más temprano que tarde, la estructura curricular albergará una materia específica que con la adjetividad ambiental pero con su sustantividad, deberá incluir todo lo que ello importa explicitando la normatividad que le es de aplicación (Ambiente Derecho y Sustentabilidad) para simplemente graficar esta idea.

Homero m. Bibiloni
Co-coordinador

CAPÍTULO 1

El derecho como parte del todo ambiental

Homero M. Bibiloni



Objetivos de Aprendizaje

- Comprender la complejidad de lo ambiental pero poderla simplificar para buscar soluciones concretas no teóricas.
- Visualizar diferentes sistemas de abordaje de lo ambiental a partir de recursos personales propios en toda persona.
- Posibilitar una aplicación holística e integrada del derecho como dato dinámico, y parcialidad de una realidad mayor e interdisciplinar pero que en suma regula la totalidad de cuestiones ambientales dentro de un estado de derecho.

Introducción

Al tener que asumir el capítulo que inicia en esta publicación, entendí que la mejor manera era tratar de generar un conjunto de afirmaciones surgidas de lo académico, de las propias miradas de lo ambiental, de la experiencia de acompañar gestiones provinciales y municipales en la materia; sumadas a las que se desprenden tanto de las responsabilidades que tuviera en el cargo máximo del área específica a nivel nacional, como de ser la autoridad en la multijurisdiccional ACUMAR, y el haber transitado por la globalidad ambiental, como así también la tarea en entes binacionales dentro de estos temas. Este recorrido, permitiría dar una perspectiva de 360 grados

a la cuestión, tomando títulos y conceptos sueltos vertidos en otros trabajos y contextos, solo que ordenados de manera diferente y con las acotaciones pertinentes para tener una verticalidad y circularidad que los integre, que por razones de espacio deben resultar sumamente compactos y dogmáticos, es decir, sin desarrollos exhaustivos. Entendiendo que volver sobre ciertos conceptos en una lógica y objetivos diferentes, tiene su utilidad y fundamento, limitándome entonces a comentarios factibles de ampliar en los artículos citados como referencias.

Concepto de ambiente

No podemos hablar de este derecho si no tenemos clara la noción de lo ambiental en un sentido genérico. Hay una definición permanente en clases y talleres que explica la complejidad ambiental al decir que: **es todo lo que nos rodea**, lo que significa una realidad **multidimensional**. Lo cual, importa otro concepto central, **somos parte del ambiente**, no estamos fuera del mismo, ni tampoco somos su centralidad, compartimos el mismo espacio vital con ecosistemas, otros hermanos de la naturaleza y un conjunto de bienes naturales (suelo, agua, aire, calor, energía, etc.), aunque debemos decirlo, somos la especie más dañina, feroz y predatoria en toda la historia de este pequeño punto cósmico del universo.

Lo ambiental es también político

Hay siempre un concepto muy utilizado por las derechas en el mundo, en cuanto que lo que ellos pregonan no es político, lo disfrazan de conceptos científicos, de alta profesionalidad, de rigor intelectual, de datos objetivos, es decir, que sus posiciones u omisiones o críticas son impolutas. Es mentira. Ya decían los griegos que el hombre es un ser político, y por tanto las cuestiones que le atañen tienen la impregnación del modo de ver las cosas (político) y las acciones que se despliegan en tales sentidos (intereses). De allí que cuando nos paremos en un tema ambiental estaremos siempre haciendo política.

Además, en los debates es una forma que pretende descalificar al otro/a: “Ud. está haciendo política mientras yo hago ciencia” Es absolutamente falaz, porque el mundo se edifica desde la política, solo que si lo hacen ellos —la derecha— está bien y no estará teñido de ideología (conforme sus intereses), y si lo está, si lo hacen los otros (y confrontan sus intereses), condeñando de manera maliciosa e intencionada la razón de ser misma del hombre convivir en sociedad y en armonía con el ambiente.

Complejidad

En el primer punto hablamos de multidimensión ambiental y por eso podemos indicar conceptos que implican **multicategorías**:

La Multitemporalidad

Ningún problema ambiental apareció ayer, son acumulativos por años o siglos, en tanto lo ambiental cobró alguna vigencia hace más o menos 50 años, lo cual determina que el ayer debemos resolverlo ahora para modificar un futuro apocalíptico¹, siendo un ejemplo la acumulación de un basural en un barrio.

Lo Multicompetencial

Si creemos que un tema en la gestión administrativa lo va resolver, solo el área ambiental nos equivocamos. La complejidad solo se resuelve por complementariedad de competencias ministeriales, de secretarías, subsecretarías, direcciones, etc. Dos ejemplos: La ACUMAR² y el PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental³) para sanear la deuda histórica del Matanza Riachuelo y el otro resulta el Gabinete Nacional de Cambio Climático⁴.

Lo Multidisciplinar

Y así como son muchas las áreas públicas para resolver algo ambiental, son otras tantas las disciplinas necesarias para su diagnóstico y propuesta de solución, solo que algunas pueden tener primacías relativas. Un ejemplo clásico en tal sentido lo tenemos en un tema preventivo tal como son los Estudios de Impacto Ambiental, donde concurren varias profesiones, o en el ordenamiento del territorio, o en la caracterización del daño ambiental a poco que leamos el artículo 27 de la Ley N° 25.675 veremos que son varios los puntos a discernir que provienen de diagnósticos no jurídicos para poder afirmar que hay daño ambiental.

Lo Multijurisdiccional

Los temas se resuelven de abajo hacia arriba en las estructuras públicas, y también de arriba hacia abajo. Por ello la Nación, la Provincia y los Municipios deben articular sus políticas en tal sentido en una sincronía virtuosa. El ejemplo de ACUMAR vale para este concepto, pero también lo relativo a residuos sólidos urbanos⁵ y CEAMSE⁶.

Lo Multitemático

Siempre se sostuvo que el tema ambiental es transversal, pero en los últimos años los derechos humanos, y las cuestiones de género, han tomado la debida relevancia y ciertamente son tan transversales como lo ambiental y adicionalmente se integran en un concepto colectivo

¹ <https://www.worldometers.info/es/>

² <http://www.acumar.gob.ar/>

³ <https://www.acumar.gob.ar/plan-integral/>

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/control/estrategia-nacional>

⁶ <https://www.ceamse.gov.ar/>

integral que hace a la vida misma. Ver una experiencia de sinergia de convenciones de Naciones Unidas en El Salvador⁷.

El dato Multisocial

Lo ambiental nos compete a todos, pero tal como reza el apotegma ambiental tenemos responsabilidad comunes pero diferenciadas, especialmente aquellos que más impactan, es decir, actores corporativos o segmentos sociales de mayor poder adquisitivo y consecuente derroche, así hay diferencias entre quienes integran el 5% más rico, segmento socio económico del denominado ABC1 y el resto de la sociedad, en tanto los primeros triplican la generación de residuos sólidos urbanos con relación al común.

La película Wall.E⁸ es una premonición cada vez más probable, y en tal caso muy cercana en el tiempo. O también a nivel países en materia de cambio climático donde hay deudores ambientales y acreedores en tal sentido (v. gr. EEUU deudor histórico pese a ser uno de los responsables de tal desastre).

Desempolvar la creatividad

En el derecho a veces abusamos de la cita, es decir lo que dice la ley, lo que dice un autor lo que dice la jurisprudencia, pero en este campo tan novedoso dinámico y apasionante la actividad jurídica tiene que ser creativa, utilizando la parte no racional del cerebro, pensando soluciones integradoras, que confluyan valores, principios, conceptos complementarios e integrados. Por eso siempre recordamos la escultura *El Pensador* de Rodin, famoso artista francés, por sobre la noción de la mera repetición rutinaria o el copio-pegado informático. Romper el paradigma, y hacerlo de manera diferente, máxime que a través de la Ley General del ambiente se introducen los principios ambientales (art.4 Ley N° 25.675).

Lo ambiental no solo lo instrumenta el ejecutivo

Para atender los temas ambientales somos “ejecutivo-céntricos”, es decir, pensamos que todo lo deben hacer los ejecutivos, es decir, intendente/as, gobernador/as/ y presidenta/es.

En realidad, las tres funciones del poder (legislativo, ejecutivo y judicial) actúan en el estado de derecho y es importante su dialogo interinstitucional permanente, en tanto ese es un diseño constitucional manteniendo su independencia y el sistema de controles recíprocos, a la par de las independencias respectivas.

⁷ https://www.desenredando.org/public/articulos/2003/icsma/icsma_abr-24-2003.pdf

⁸ <https://es.wikipedia.org/wiki/WALL%C2%B7E>

Entre ellos pueden construirse mejores soluciones. V. gr. El Fallo Mendoza por la CSJN, la Ley de creación de ACUMAR, y la integración del organismo por los estados demandados/condenados a través de sus ejecutivos para cumplir el PISA.

No pensemos que todo lo hace el estado: los privados también juegan

El imaginario colectivo siempre apunta a que los problemas los resuelve el estado en sentido amplio, y más precisamente los ejecutivos tal lo dicho en el punto anterior, confundiendo un poco los conceptos, pero lo cierto es que la administración fija políticas públicas con soporte en el juego parlamentario (aprobación de presupuesto⁹) y luego trata de aplicarlas.

Esto ignora en parte las causalidades porque son los privados que internalizan ganancias y socializan pasivos ambientales, y por tanto es necesario no solo una actuar responsable y solidario sino también la capacidad de control y en algunos casos de fomento por parte del sector público. (V. gr. Hoy por hoy un privado gana en un agua mineral saborizada y se desentiende del envase que puede pasar negligencia ciudadana por medio, un parque, a una playa, a una plaza, a ser ingerido por una especie marina o fluvial, sin mecanismos de financiamiento ordenado del recupero. Para que este problema se resuelva se necesita una ley de envases y un mecanismo público privado de recaudación para ordenar un sistema nacional de colecta para reciclados por ejemplo, tema que hoy falta en Argentina).

Los abordajes

¿Cómo encaro un conflicto ambiental sobre el cual me consultan? Sin ser las “recetas de la abuela” en cocina, caben estas propuestas:

Visualización: una técnica necesaria

En la niñez jugábamos al gallito ciego, experiencia hoy superada por la virtualidad, pero se trataba de acertar en detectar y alcanzar una persona sin verla que nos estaba rodeando entre muchas. Es muy frecuente que esta práctica se haga de manera inconsciente. Se aborda un tema, pero no se indaga, no se “ve” la película que le ha dado origen.

⁹ Es muy habitual no pedir facturas, pero si el consumidor pide facturas (ojo que no son marcianos sino somos nosotros mismos) permite la tributación pública, que financia los cometidos estatales. Ignorar esta causalidad es grave como resultado ambiental futuro.

Es necesario siempre poder rebobinar desde el presente al pasado, conforme las multitemporalidades, y luego conocer otras alternativas que nos describan un futuro posible de lo que es motivo de nuestra labor profesional o investigación académica.

Si queremos proteger una especie de la fauna silvestre, hay que saber cómo viven, de que se alimentan, cuáles son sus predadores, sus amenazas, sus habilidades, sus sistemas reproductivos, sus refugios, etc. Solo con estos datos podemos encarar con mejores herramientas un tema ambiental. Hoy en día en internet hay innumerables posibilidades de acceder a videos que ilustren sobre estos temas.

Por tanto, es un error tomar la cuestión ambiental como una foto estática, en donde solo vemos lo que muestra la foto, pero en rigor esa foto (como es en la realidad del celuloide, es tan solo una parte de la película que tiene un antes, un durante y un después).

Hay un ejercicio base que siempre aconsejo y que transcribo lo que suelo hacer en clases o talleres y planteo a los cursantes más o menos esto:

“...Imaginen un edificio que conozcan, y anoten rápidamente como ejercicio, qué elementos fácticos o de otro tipo lo han hecho posible, en un par de minutos poniendo cada elemento que visualicen en orden vertical y cronológico conforme la realidad que ha permitido que de la nada haya el edificio visualizado y conocido”. (Ejemplo arbitrario e indicativo: Hombres, Materiales, Ventanas, seguros, etc.)

Seguramente pondrán muchos elementos, o quizás pocos, pero lo harán en un orden inadecuado, u omitiendo factores que hacen que el edificio nunca se podría realizar con los datos que se brindan (esto ha sucedido en el 100% de las experiencias los talleres y clases sobre el tema así que no deben desanimarse), sencillamente porque han perdido la práctica de la visualización y su desarrollo (que no es sino la película de cualquier proceso para concretar algo)¹⁰.

El efecto dominó o causal con tendencia al infinito

Una derivación del edificio es la causalidad o secuencia ordenada de cómo deben darse las cosas para producir ciertos efectos. En lo ambiental nada es casual, todo es causal. Si desaparece un alimento muere la especie que se alimenta de ellos (v.gr. el krill en relación a las ballenas, si no llueve se mueren especies que beben en los abrevaderos naturales.) Esto guarda relación también con la expansión de la circularidad y contextos ambientales.

¹⁰ Comparen la anotación que realizan con este orden medianamente completo: idea para hacer el edificio, discusión de perfiles del mismo, cuantificación para financiarlo, análisis de factibilidad de terrenos conforme ordenamiento de usos del suelo, ante proyecto, compra del terreno, escrituración, proyecto con un profesional, pago de honorarios y aranceles, presentación en el municipio, aprobación, permiso de obra, diseño del consorcio/fideicomiso/ construcción por si mismos y posterior venta, contratación de equipos y empresa, personal conforme a normas y régimen de desempleo, seguros, excavación, cerco de obra, fundaciones de hormigón, albañilería, cerramientos, techos, e instalaciones, equipamientos, revestimientos, pinturas, conexiones a los servicios, pruebas, autorizaciones, planos conforme a obra para el final pertinente, puesta en venta de los departamentos, venta, escritura, posesión, habitación, etc.

La mirada de iceberg

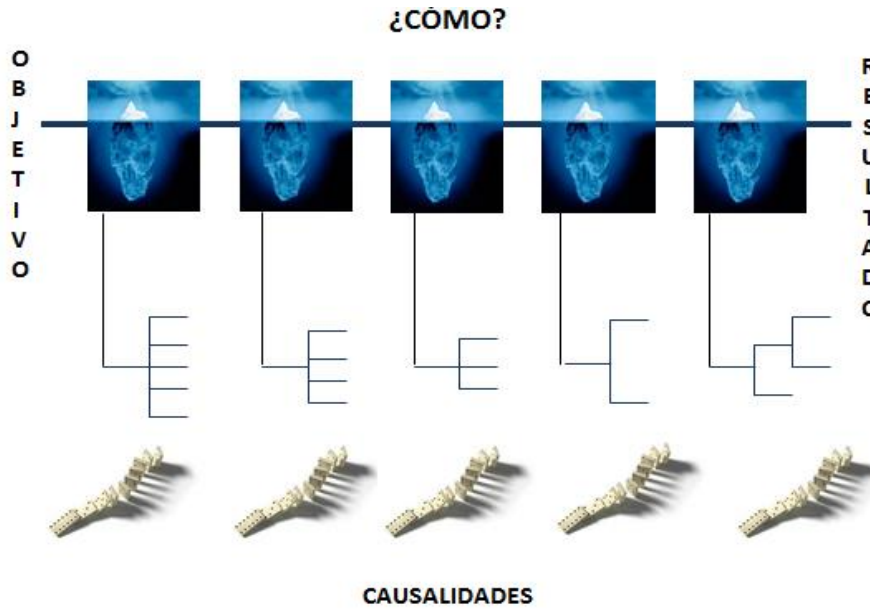
Veamos como derivación de la cuestión del edificio, especialmente lo que yo llamo caseramente la técnica del iceberg. Los argentinos/as rápidamente imaginamos lo que usualmente vemos de un iceberg como una realidad concreta, es decir su parte de arriba, sin percatarnos de que para que veamos esa parte hay 6 a 7 veces el mismo volumen bajo la superficie. Traducido a un caso como la pandemia (Argentina 2020-2021), la figura sería decir “debemos vacunarnos rápidamente para prevenimos de la enfermedad” y entonces ya nos vemos en un vacunatorio recibiendo las dosis contra el COVID 19.

Pero ¿qué debe pasar para que eso suceda?, que es nada más ni nada menos que la parte de abajo del iceberg. Veamos un rápido repaso siguiendo la lógica del edificio:

- Tratativas del estado nacional con países y/o laboratorios.
- Cierre de dicho negocio de compra de vacunas en escala significativa.
- Capacidad del laboratorio de provisión.
- Cumplimiento de las entregas en tiempo oportuno.
- Envío del avión y arribo del mismo al país sin contratiempos.
- Distribución de las vacunas desde Ezeiza a los más remotos parajes de la Argentina, pasando por las diferentes provincias como nodos de distribución.
- Preparación de los vacunatorios en diferentes edificios (ello supone adecuaciones, carteles identificatorios, distribución racional, etc.)
- Capacitación del personal para ello y logística para mantenimiento de las vacunas.
- En paralelo crear una aplicación para inscribir, sistematizar y tener un registro de personas a vacunar para segmentar por grupos de riesgo, características de enfermedades, etc.
- Que las personas se inscriban en dichos registros.
- El diseño de aplicación debe tener una capacidad de memoria acorde a la magnitud de millones de datos a ser alojados y procesados.
- Citación de las personas.
- Asistencia de puntual de las personas.
- Diseño de un sistema de fichas de control entre vacunas enviadas, personas vacunadas, tipo de vacuna otorgada, etc. para programar la segunda vacunación.

Y así la historia vuelve a comenzar en casi todas sus etapas.

En suma, siempre pensar con esta lógica visual:



Fuente: elaboración propia en base a clases y talleres.

Circularidad multidimensional

Si decíamos que lo ambiental es lo que nos rodea no podemos sino concluir que para comprender los problemas tenemos que tener una mirada circular, de “o” en 360.

Si estamos analizando la contaminación de una fábrica, y solo entramos por el portón del frente y vamos con el experto para medir los vuelcos que presuntamente contaminan a un arroyo que está en el fondo, habremos visto una parcialidad del predio. Tenemos que recorrer todo el perímetro de la industria y lo que la rodea, lo cual incluye su entorno, e igualmente pensar que habrá debajo de la fábrica (v. gr. Un reservorio de agua) o hacia arriba (emanaciones, y hacia donde el viento empuja sus emisiones por las chimeneas).

La perspectiva desde el dron

Al hablar desde el entorno, lo que nos rodea, de un esquema de “películas del ambiente en acción” con sus causalidades, eso debe poderse ver claramente y la mejor forma es desde “arriba”. De allí a tratar de practicar en el análisis de un caso con una mirada aérea para tener dimensión, y perspectiva, tal como se hace con las carreras de autos, o con la mirada en un laberinto de algún conocido que nos orienta por donde salir porque tiene un panorama más amplio que el que está chocando con las paredes del mismo y sus presuntas salidas que son ciegas.

Contextos de la urgencia

Para concluir en ver lo que nos rodea en materia ambiental es bueno analizar algunas valoraciones por sus significados inversos, es decir cuando el valor de “más “ es en realidad absolutamente negativo, lo que decíamos en trabajos previo, significando “ menos” en términos de valor social u ambiental.

Más pobres con menos personas cada vez más ricas

Como muestra suele decirse basta un botón. Veamos este dato hacia 2018, 26 personas del mundo poseen riquezas por casi la mitad del planeta¹¹, y con nombre y apellido Jeff Bezos, Elonk Musk, Bill Gates, Marc Zuckerberg, etc., y localmente Marcos Galperín y los hermanos Rocca .

Más vulnerados y poblaciones en riesgo

La concentración económica, y los sistemas de paquetes tecnológicos, van produciendo año a año más personas afectadas en sus existencias provocando desplazados ambientales¹².

Más personas en igual espacio

La población mundial es de más de 7.500 millones en el mismo espacio vital planetario. Casos como San Pablo, México DF, Santiago de Chile, o nuestro AMBA (CABA mas Co-nurbano) son muestras de estas realidades (dado que hoy en día el 80% de la población mundial vive en las ciudades).

Más emisiones de gases de efecto invernadero y vinculados

Los pronósticos del IPCC, el organismo científico vinculado al cambio climático, siempre fueron superados por la incontinencia del hombre para reducir emisiones¹³. Algo que sucede ininterrumpidamente desde la revolución industrial (progreso técnico y deterioro ambiental), solo alterado por la parálisis de excepción planetaria desatada por la pandemia.

Más velocidad de impacto

Antes los problemas se medían en generaciones, hoy se lo cuantifica en un corto ciclo de años¹⁴. Observen cuánto tarda un árbol nativo en estar en un grado de madurez importante

¹¹ <https://www.ela.eus/es/noticias/personas-ricas-cada-vez-mas-ricas-y-pobres-cada-vez-mas-pobres>

¹² <https://news.un.org/es/story/2016/10/1365941>

¹³ [https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/discurso-de-taiana-en-copenhague-las-negociaciones-no-avanzan-porque-los.](https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/discurso-de-taiana-en-copenhague-las-negociaciones-no-avanzan-porque-los)

¹⁴ https://elpais.com/sociedad/2007/05/22/actualidad/1179784806_850215.html

(40/50 años) y cuánto tiempo se lo tarda en talar con un equipo mecánico en minutos¹⁵, con lo cual entramos en la era de la muerte de los nacimientos.

Más megaexplotaciones y cambio de escalas en todos los rubros

El modelo neoliberal global apunta a dejar de lado la producción artesanal, local, de pequeño volumen para pasar a escalas cada vez mayores, bastando visualizar los nuevos barcos portacontenedores gigantes, aviones de pasajeros de dos pisos, equipos agrícolas que no pasan por las tranqueras de anchos que resultan, camiones de muchos ejes, agricultura en invernáculos o por riego, crianza en granjas de a miles de animales, enormes refinerías, etc.

Más conflictos y tensiones



Diseño propio sobre artículo de Horacio Verbitsky en Página 12

Lo ambiental es eje de conflictos y guerras. Lo ha sido por el petróleo y gas en tiempos recientes (oriente medio) y lo será por otros recursos más temprano que tarde (suelos fértiles, agua, biodiversidad), siendo esta la mirada del Comando Sur de EEUU sobre nuestra América.

¹⁵ <https://es.mongabay.com/2019/05/informe-cientifico-extincion-bosques-tropicales/>

Volvamos al derecho

Siempre como profesor me pregunté si enseñábamos el ¿derecho ideal o el derecho en acción? —que resulta el real—y opté con aciertos y errores por la segunda opción. De qué me sirve que me cuenten qué dice la ley, si además puedo leerla, pero no me explican su funcionamiento, sus contradicciones, las condiciones para su funcionamiento, si no la atan con una realidad que es dinámica y no estática. Pues si hacemos eso, el medio no se identifica con el fin. De lo cual surge como consecuencia la importancia de integrar en la enseñanza lo relativo a la práctica, con mirada crítica, con las consecuencias, limitaciones, y virtudes de la norma que es clave en los estados de derecho, considerando a este una parte del todo disciplinar.

El botiquín de primeros auxilios jurídico ambientales

Con estos elementos y las técnicas, quizás puedan enfrentar los desafíos por venir, sin sentirse tan desamparados en los inicios profesionales, por tanto, llevarlo siempre en el portafolio o en la memoria de la computadora.

- Constitución Nacional
- Presupuestos Mínimos, especialmente Leyes N° 25.675 y N° 11.723 de la Provincia de Buenos Aires.
- Causa “Mendoza”
- Acta de Gualeguaychú
- Factor Preventivo
- Factor de Diligencia
- Factor Precautorio.

Sentido finalista de nuestra militancia ambiental

Como uno siempre indica a manera de mantra de cierre, en las intervenciones que nos caben, que la cuestión de las generaciones futuras no es una categoría jurídica abstracta y le ponemos las caras el nombre y apellido de las nuestras, hija, hijos, nueras, yerno, esposa y nieta (ellos son en mi caso Lucrecia, Nehuén, Máximo, Evangelina, Daniela, Callum, María Isabel y Urszula).

Y sería en la circularidad el primero de tales círculos, ampliando a todo lo demás que nos rodea y volvemos así al inicio de este capítulo, asumiendo la importancia del **vivir bien** o **suma qamaña**¹⁶

En suma... **¿Qué hacemos mañana? Porque pasado puede ser tarde.**

Resumen de lo aprendido

- Lo ambiental es político, complejo y atraviesa un conjunto de multisituaciones.
- Debemos cambiar los paradigmas en los cuales nos están formando apelando a la creatividad y visualización.
- Hay técnicas aplicables que facilitan la tarea.
- El problema ambiental es de urgente abordaje en tanto las perspectivas globales son sombrías.
- El derecho puede ser una herramienta importante más no la única.
- Asumirnos como actores de la realidad y no meros observadores o comentaristas.

Preguntas disparadoras

- ¿Cómo me sitúo en relación al ambiente (dentro, fuera, siendo parte y qué parte, etc.)?
- ¿Qué le apporto o le resto a lo ambiental?
- ¿Tengo claro cuál es mi responsabilidad común en el compromiso colectivo ambiental?
- ¿Alcanzo a observar que hay intereses en lo ambiental o los que actúan en los diversos contextos son seres neutros, objetivos y desinteresados? Si lo advirtiera sería interesante que lo reflejara en un ejemplo conocido.
- ¿Cuáles son los actores directos o indirectos del conflicto?
- ¿Qué pienso hacer al respecto?
- ¿Cómo utilizaré las aportaciones que pueda dejarme esta publicación durante el resto de la carrera?
- ¿Cómo pienso entrenarme para tener miradas creativas y visualizaciones de las problemáticas que aborde a futuro?

¹⁶ El compañero ex canciller David Choquehuanca de la República Plurinacional de Bolivia lo define didácticamente y remitimos a sus propias palabras para la mejor claridad: <https://www.economiasolidaria.org/noticias/vivir-bien-propuesta-de-modelo-de-gobierno-en-bolivia>

Referencias

Bibiloni H. (2008). *Medio ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*.

Buenos Aires: Ediciones RAP. Recuperado de:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15923/Documento_completo.pdf?sequence=1

Ley N° 26.168. Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. 05/12/2006.

Recursos adicionales

Boff, L. (2020). *El ciudadano necesario*. Recuperado de <https://leonardoboff.org/tag/espanol/>

Canal CIPDH - UNESCO Oficial. 1° Pre COP22 - Yolanda Ortiz, 1° secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano en Argentina. Recuperado de https://youtu.be/yC_7zJhxwks el 26/09/2016

Canal Dani Scari. *Eduardo Galeano: El Subdesarrollo y la contaminación del Sur*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qpRXq0EDM7s> el 29/08/2017

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

CAPÍTULO 2

Los Actores Ambientales

Guillermo Piovano

Objetivos de Aprendizaje

- Comprender cómo el sistema jurídico ambiental determina la institucionalidad ambiental
- Identificar los principales actores públicos y de la sociedad civil que interactúan en materia ambiental y sus relaciones
- Destacar la relevancia de los roles públicos en materia ambiental.

Gobernanza. Organización Administrativa Ambiental. Poder de Policía

Si bien no es objetivo central de este artículo, no puede abordarse la institucionalidad ambiental sin realizar una breve mención al ordenamiento jurídico ambiental argentino.

Anticipando los comentarios del capítulo correspondiente respecto del art. 41, debe citarse el párrafo que establece que *“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”*

De esa forma, el texto constitucional establece que, en materia ambiental, las normas de presupuestos mínimos deben ser sancionadas por el Congreso de la Nación, es decir dictadas a nivel nacional por los representantes de las distintas jurisdicciones de nuestra República.

Este reparto se vincula con que la protección del ambiente en los países federales trata de compatibilizar la necesidad de las provincias, de mantener su capacidad de determinación respecto a un ambiente deseado y posible, con el mandato de la Nación, de mantener un umbral mínimo de preservación, que garantice la diversidad genética y los procesos ecológicos esenciales para toda la población.

El Art. 41, además, debe leerse de forma conjunta con el *“dominio originario de sus recursos naturales”* que establece el Art. 124 de la CN.

De esa forma, las provincias conservan amplias potestades regulatorias. Por un lado, pueden dictar las normas que complementen lo que se fije como presupuesto mínimo desde el estado nacional, lo cual siempre puede ser realizado *en mejora* del ambiente. Asimismo, pueden dictar normativa en todos aquellos temas que no estén regulados por normativa nacional.

Por último, no puede dejar de mencionarse la abundante normativa provincial que de forma indirecta regula el ambiente, a través de la reglamentación de las actividades económicas sobre recursos naturales, tales como la agricultura, la minería, industria, etc.

La fórmula de reparto competencial presentada determina a su vez la institucionalidad, provocando que existan en todos los niveles de gobierno, incluso municipal, organismos públicos con competencias ambientales, así como instancias de coordinación entre los mismos.

Al hablar de *actores ambientales*, naturalmente tienen un peso preponderante los del sector público, dado el fuerte carácter regulatorio que tiene la temática ambiental, aunque no debe soslayarse el rol, tanto de otros actores estatales extra - Poder Ejecutivo, así como del sector privado y de la sociedad civil, que tienen comparten las responsabilidades y a su vez impulsan en muchos casos la agenda ambiental.

Respecto de los actores del sector público, además, se abordan en detalle los organismos con competencias ambientales específicas en cada jurisdicción, aunque no debe soslayarse el importante rol de organismos sectoriales (minería, industria, agricultura, entre otros) que cuentan con relevantes competencias con incidencia en lo ambiental. En tal entendimiento, durante el año 2020 fue dictada la Ley N° 27.592, más conocida como Ley Yolanda, que impone la capacitación obligatoria en materia ambiental de los funcionarios públicos. Dicha Ley, aplicable en la órbita del Estado nacional, está siendo además progresivamente replicada en las provincias y municipios.

Consejo Federal de Medioambiente (COFEMA)

En la búsqueda de alcanzar un Federalismo de concertación en temas ambientales, en 1990 nace el COFEMA como un organismo consultivo interprovincial cuya constitución se formaliza mediante la suscripción del Acta Constitutiva por trece provincias el 31 de agosto de 1990 en la Ciudad de la Rioja.

Con posterioridad, el 5 de julio de 1993 se suscribió, entre la Nación y las provincias, el Pacto Federal Ambiental, tendiente a lograr niveles de consenso previos entre provincias y Nación que permitiera la gestación de normativa ambiental común a todo el territorio.

La sanción de la Ley General del Ambiente N° 25.675 instituye el llamado Sistema Federal Ambiental que, en su artículo 25, ratifica los acuerdos federales celebrados (los mencionados Acta Constitutiva del COFEMA y Pacto Federal Ambiental) y en su artículo 23 establece que el objeto de dicho Sistema Federal es desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable entre el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y que será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

De esta forma, el COFEMA es un organismo creado para posibilitar la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre sus miembros que son los 23 Gobiernos provinciales y de la CABA, con el organismo ambiental del Gobierno Nacional.

Es una persona jurídica de derecho público y sus objetivos principales son:

- Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
- Coordinar estrategias y programas de gestión regional y nacional en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
- Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
- Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.

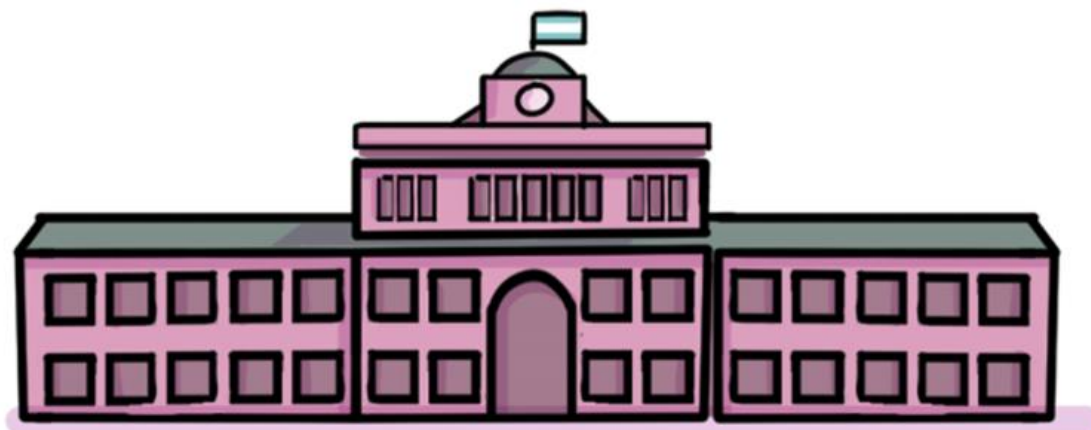
Está prevista la participación del COFEMA en las siguientes herramientas:

- Ordenamiento Ambiental del Territorio (art. 9°, LGA)
- Educación ambiental (art. 15°, LGA)
- Sistema Información Ambiental Nacional (S.I.A.N.), art. 17° LGA
- Sistema Federal Ambiental (art. 23°, LGA)
- Dictado de recomendaciones y resoluciones, a instancias del Poder Ejecutivo Nacional (art. 24°, LGA)

El COFEMA tiene un Reglamento de funcionamiento, desarrolla su trabajo a través de Comisiones temáticas y emitiendo Resoluciones.

Sin perjuicio de no adentrarnos en un análisis del funcionamiento del COFEMA, resulta oportuno destacar que sería importante que dicho organismo crezca en capacidad de ejecución de políticas federales, obteniendo partidas presupuestarias propias conforme a la magnitud de sus tareas.

Organismos Ambientales Nacionales



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS)

El organismo ambiental nacional, con origen en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, creada por Juan Domingo Perón en 1973 y liderada por la destacada Yolanda Ortiz, mantuvo durante muchos años el rango de Secretaría, siendo en la actualidad el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), en base a la última modificación a la Ley de Ministerios.

En base a la misma, las funciones principales del MAYDS son:

- Asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la política ambiental y el desarrollo sostenible y en la utilización racional de los recursos naturales.
- Proponer y elaborar regímenes normativos relativos al ordenamiento ambiental del territorio y su calidad ambiental.
- Entender en la gestión ambiental sostenible de los recursos hídricos, bosques, fauna silvestre y en la preservación del suelo.
- Entender en la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.
- Entender en la preservación de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales, para lo cual, además, mantiene una relación de coordinación la Administración de Parques Nacionales (APN).
- Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología, en materia de cambio climático, control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación.

En términos de relacionamiento con otros actores:

- El MAyDS interviene en el Consejo Federal de Medio Ambiente, integrando y proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo.
- Administra relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sostenible, y en particular, tiene la función de establecer un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan.
- Gestiona programas de financiamiento internacional dedicados a proyectos sobre medio ambiente, cambio climático y preservación ambiental, y para ello se vincula, de forma conjunta con Cancillería, con los organismos internacionales de crédito y los organismos ejecutores del sistema de Naciones Unidas y los creados por las distintas convenciones internacionales.

La actual estructura interna se encuentra aprobada por el Decreto N° 50/19, y a grandes rasgos, la misma cuenta con:

- Subsecretaría de Gestión Administrativa, Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional, y Unidad Gabinete de Asesores que dependen directamente del ministro.
- Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental, la cual tiene una Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición.
- Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales.
- Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación.

Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

La problemática socioambiental de la cuenca del río Matanza-Riachuelo es de larga data, remontándose incluso a la época colonial, y es de una complejidad tal (tanto en lo ambiental y social, como en cuanto a los aspectos políticos y de gestión) que en muchas ocasiones se la caracteriza como el mayor asunto ambiental del país.

En 2004 la problemática de la cuenca fue llevada a instancias judiciales por un grupo de vecinos que presentaron una demanda en reclamo de la recomposición del ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento.

Fueron demandados el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas. Posteriormente, se amplió la demanda hacia los 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo, entre ellos La Matanza, y contra la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado).

La sentencia principal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) fue dictada en el mes de Julio de 2008, relativa a las pretensiones colectivas de recomposición y la prevención.

Previo a la misma había sido dictada la Ley N° 26.168 que creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Adhirieron a la misma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirió mediante la Ley N° 2.217 y la Provincia de Buenos Aires mediante la Ley N° 13.642.

La noción de cuenca implica un abordaje que excede el de cada jurisdicción en forma individual, de modo que la gestión de sus problemas se efectúa a partir de los principios de interjurisdiccionalidad y cooperación.

De esta forma, ACUMAR es un Ente interjurisdiccional de derecho público, integrado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

ACUMAR ostenta, a partir de lo normado en el art. 6 de la Ley N° 26.168, de prevalencia normativa, es decir que las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca en materia ambiental, prevalecen por sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales.

La sentencia de 2008 ordenó a ACUMAR el cumplimiento de un programa integral de saneamiento, del cual tanto el Estado Nacional, como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente.

Así, la finalidad central de ACUMAR es ejecutar el PISA (Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca), cuyos objetivos centrales son: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de

la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Fue elaborado en 2009 y actualizado en 2016, resultado del trabajo de especialistas y del consenso entre las jurisdicciones afectadas. Está organizado en 14 líneas de acción con proyectos que responden a los ejes de: control, prevención, transparencia y gestión.

Entre las facultades principales de ACUMAR se encuentran:

- Intervenir en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios.
- Auditar instalaciones.
- Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente.
- Disponer la clausura preventiva, parcial o total de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo.

ACUMAR tiene un Presidente y un Director Ejecutivo, y además está integrada por tres órganos principales:

- i) Un Comité Ejecutivo con representantes de las tres jurisdicciones comprendidas en la Cuenca.
- ii) Un Consejo Municipal con funciones de cooperación, asistencia y asesoramiento.
- iii) Una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas, integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área.

Organismos Ambientales Provincia de Buenos Aires

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)

En el año 1993 fue creado el Instituto Provincial de Medio Ambiente, en donde comenzaron a gestionarse las problemáticas ambientales con una visión más integradora. Con posterioridad, mediante el dictado de la Ley N° 11.737, se creó la Secretaría de Política Ambiental, transfiriéndole todas las potestades del Instituto, y sumándole otras.

Finalmente, en diciembre de 2007, mediante la Ley de Ministerios N° 13.757, se creó el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, como un ente autárquico cuya función es el ejercicio de las competencias ambientales.

Conforme la actual Ley de Ministerios, el OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental, *“como entidad autárquica en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros”* (Art. 42 Ley N° 15.164), y tiene un conjunto de competencias, entre las cuales se destacan:

- Debe planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes.
- Debe planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental.
- Interviene en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre.
- Desarrolla acciones para diversificar la matriz energética provincial.
- Fiscaliza los elementos que puedan causar contaminación del aire, agua, suelo.
- Desarrolla el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA).
- Puede fiscalizar a otros organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental, por ejemplo, los municipios.
- Realiza acciones de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos sólidos urbanos, especiales y patogénicos.

Está a cargo de un Director Ejecutivo, y la estructura y funciones específicas están detalladas actualmente por el Decreto N° 31/20.

El OPDS es Autoridad de Aplicación de un gran número de Leyes ambientales bonaerenses, entre las cuales se destacan la Ley N° 11.723 “De protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y medio ambiente en general”, la Ley N° 10-907 de Reservas y Parques Naturales, N° 12.704 de Paisajes Protegidos, N° 11.459 de Radicación Industrial, N° 5.965 de Efluentes gaseosos, N° 11.720 de Residuos Especiales, y N° 13.592 de Residuos Sólidos Urbanos.

Autoridad del Agua (ADA)

La Autoridad del Agua fue creada por el Código de Aguas (Ley N° 12.257) y es su autoridad de aplicación. Dicha norma regula la protección y conservación del recurso del agua en todo el territorio de la provincia, y que atribuye las siguientes competencias principales:

- Formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, hacerla conocer a la comunidad, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas a ella e instrumentarla en los planes de gobierno.
- Decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público.
- Establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público por categoría de uso, regiones, cuencas o parte de ellas.
- Fijar periódicamente por regiones y por categoría de uso, el canon y las contribuciones a cargo de concesionarios, permisionarios y usuarios en general.

- Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente.

En términos concretos, ADA regula todo lo atinente al uso y conservación del recurso hídricos, brindando permisos de extracción y vuelco al sector privado, así como, desde la absorción del organismo de contralor (ex OCABA), ejerce la función de fiscalizador de los prestatarios del servicio público de agua y saneamiento de la provincia.

Además, ADA desarrolla la relevante función de determinar los alcances de todos los cursos y cuerpos de agua, mediante la demarcación oficial de la línea de ribera, aspecto central en la relación entre el agua y las actividades productivas y los polos urbanos.

Por último, ADA tiene una función relevante sobre un instrumento clave de la gestión hídrica como son los Comités de cuencas hídricas dado que puede crearlos, en cuyo caso debe definir los límites territoriales de su competencia e integrarlo por un representante de cada municipio incluido. Se creó muchos comités en cuencas intermunicipales aunque con funcionamiento dispar.

Comités de Cuenca Provincia de Buenos Aires

Entre los Comités de Cuenca provinciales se destacan el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) y el Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), dado que, a diferencia de los demás, fueron creados por Leyes especiales debido a la magnitud de la problemática socioambiental que presentan sus cuencas.

El COMIREC fue creado mediante la Ley N° 12.653, sancionada en 2001, la cual establece entre sus funciones:

- Planificar, coordinar, ejecutar y controlar la administración integral de la Cuenca.
- Coordinar con la Nación, otras provincias, Municipalidades y organismos no gubernamentales acciones y medidas vinculadas con su objeto.
- Ejecutar las obras necesarias para la gestión integral del recurso hídrico de la Cuenca.
- Formular la política ambiental tendiente a la preservación del recurso hídrico de la Cuenca, en coordinación con los órganos competentes en la materia.
- Ejercer el poder de policía de la Cuenca, conforme lo determine la reglamentación.
- Promover y ejecutar las expropiaciones y relocalizaciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Mediante el Decreto N° 3002/06 el Gobierno Provincial aprobó un nuevo Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, el cual debe ser monitoreado por el COMIREC.

En tanto, el COMILU fue creado por Ley N° 14.710 del año 2015, con funciones similares al COMIREC.

Ambas leyes de creación coinciden en que los comités no deben generar duplicidad de acciones y dispendio administrativo, sino que deben coordinar con los organismos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Ley de COMILU incluyó expresamente que “*su autoridad y competencia prevalece sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca*” (Art. 4 de la Ley N° 14.710), de modo que le otorgó un mayor peso a sus decisiones y poder de coordinación.

Las Competencias Ambientales Municipales

La autonomía municipal en la Constitución provincial

El Municipio es uno de los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Nacional junto con el provincial, el nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La importancia del municipio radica en que es el nivel de gobierno donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de los ciudadanos y se da mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

Además, en el ámbito local se promueve la participación en la gestión de los intereses que le son propios, y sería donde más eficazmente pueden realizarse los controles.

A partir de la reforma de 1994, la Constitución Nacional otorga a los municipios un estatus de autonomía (art. 123), lo cual significa competencias propias reconocidas por el poder constituyente y ya no más competencias municipales originadas en una delegación de facultades por parte del Estado provincial (municipios autárquicos). El Art. 5 CN establece que

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 estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

De modo que la determinación del estatus jurídico de los municipios es una cuestión constitucional federal, pero el alcance y contenido de ese estatus es una cuestión de regulación provincial. Así, si bien el nivel provincial es responsable de la regulación del alcance y contenido de cada aspecto autonómico, la autonomía institucional municipal, como exigencia constitucional, no puede ser limitada en su contenido por las provincias.

Más allá del mandato del artículo 5 de la Constitución Nacional, la Provincia de Buenos Aires no posee autonomía en su régimen municipal. La Constitución Provincial establece (desde

1933, ya que esta norma no ha sido modificada por la reforma de 1994) en su artículo 191 que la Legislatura provincial tendrá la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios “...confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...” (Art. 5 Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

De esa forma, no se establece la autonomía institucional Municipal, sino que se los reconoce como órganos de administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia (art. 190).

Las Competencias Ambientales Municipales en la Provincia de Buenos Aires

De conformidad con el marco expuesto, el ejercicio de las competencias regulatorias y fiscalizatorias respecto de los temas ambientales recae principalmente sobre el nivel provincial. Sin embargo, existe una gran cantidad de competencias en tema ambientales que han sido delegadas (de forma completa o parcialmente) por la Provincia en los municipios, lo cual resulta apropiado en virtud de la cercanía de la instancia local con los recursos naturales, aunque ello no ha sido en todos los casos acompañado con una suficiente transferencia de recursos para tales cometidos.

A continuación, se realiza una mención general de algunas de las competencias ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires:

- La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6.769/58 y modificatorias) prevé una serie de competencias vinculadas al tema ambiental, más allá de su denominación en virtud de la época de dictado de la norma tales como la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales (Art. 27 inc. 1); la instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales (Art. 27 inc. 6); la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales (Art. 27 inc. 17); establecer las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización (Art. 28 inc. 7), entre otras.
- El Decreto-Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo constituye una ley marco para el accionar comunal en la elaboración de sus planes de ordenamiento, estableciendo pautas que, a modo de mínimos y máximos, reglamentan el ejercicio del poder de policía de las comunas en la materia y garantizan la observación de las modalidades específicas del derecho urbanístico. La norma establece en el art. 70 que la

responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

- La Ley N° 11.723 de Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general es la principal norma ambiental de la Provincia de Buenos Aires y contiene una variada cantidad de previsiones sobre el rol municipal tales como la ejecución descentralizada de la política ambiental provincial (art. 4); la evaluación de impacto ambiental de actividades y obras que quedan en órbita municipal (Anexo II Apartado 2); acciones respecto de Información y Educación ambientales; entre otras referidas a los distintos recursos naturales.
- La Ley N° 11.459 de Radicación Industrial prevé que los Municipios otorguen el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), realicen las tareas de contralor (Art. 26°) y juzgamiento (Art. 22) de los establecimientos de Primera y Segunda categoría.
- La Ley Provincial N° 13.592 fija los lineamientos generales para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos pone en cabeza de los municipios gran parte de las acciones de GIRSU, como presentar un Programa Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU) con meta de reducción, erradicar e impedir el establecimiento de nuevos basurales a cielo abierto, implementar un Programa de saneamiento de basurales, realizar actos de inspección y vigilancia, entre otros.

Los organismos ambientales municipales

En línea con el cúmulo de competencias ambientales que poseen, los Municipios bonaerenses han ido creando dependencias públicas responsables de la gestión ambiental.

No existe un único modelo ni un lineamiento provincial al respecto, de modo que la situación es muy variada en cada caso, tanto en el nombre del área como su rango.

De esa forma, es posible encontrar municipios con áreas que se dedican exclusivamente a la temática ambiental, como también los que la tienen subsumida en área de producción, obras públicas, entre otras. Asimismo, existen municipios en los que la gestión ambiental tiene rango alto, como secretarías, mientras que en otros son unidades menores dentro de otras estructuras.

En cualquier caso, debe ponerse de relieve el valioso rol de los gobiernos locales en materia ambiental, como primera puerta de entrada a los reclamos de la ciudadanía, y como instancia de gobierno ideal para la resolución de problemáticas del desarrollo, en línea con lo planteado por la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En ese contexto, sin duda queda camino por recorrer en el fortalecimiento de las capacidades y recursos de los gobiernos municipales para asumir sus competencias de forma adecuada.

Otros Actores Estatales

El rol del Poder Judicial

Ocupa capítulos específicos de esta obra el detalle profundizado de la actuación judicial en materia ambiental. Sin embargo, cabe realizar acá una breve mención en tanto actor de la cuestión judicial.

La actuación del poder judicial podría pensarse como la última instancia de resolución de las cuestiones ambientales, en tanto, para llegar a la necesidad de que un tercero imparcial (juez) resuelva una cuestión litigiosa indicaría a priori que otros mecanismos privados o de políticas públicas no han logrado sus objetivos.

De esa forma, aboca a la Justicia decidir en aspectos referidos tanto a litigios entre particulares sobre problemas ambientales (supongamos el daño a la salud de la población de un barrio causado por vuelcos de sustancias peligrosas de una industria) como desde particulares hacia la administración pública, en relación a la acción u omisión del estado ante determinadas situaciones (falta de control, no de realización de evaluación de impacto ambiental, entre otras cuestiones) e incluso desde el estado hacia particulares, cuando con las propias herramientas administrativas la administración no logra resolver las cuestiones (demandas de recomposición e empresas contaminantes, pasivos ambientales, etc.).

La justicia puede intervenir en todos los niveles (federal, en cuestiones vinculadas con las cuencas interjurisdiccionales, residuos peligrosos, entre otras materias, y provincial para la gran mayoría de los asuntos, incluso municipal en materia de faltas menores) y en la gran mayoría de sus fueros, dado que el fuero civil es competente para litigios ambientales entre privados, el fuero contencioso administrativo en lo referentes a la actuación estatal, el penal cuando se comete un delito a través del ambiente, e incluso el fuero laboral podría intervenir en una cuestión con raíz en materia ambiental.

A la fecha no es habitual aún, sino que sigue siendo materia de debate la necesidad de creación de fueros especializados, con jueces y profesionales con experticia ambiental concreta. Hay relativamente poca experiencia en el país, con una experiencia en la provincia de Jujuy, así como Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) en el fuero federal.

Cabe destacar, finalmente, que el Consejo de la Magistratura de la Provincia cuenta con formación específica sobre justicia ambiental, e igualmente el Consejo de la Magistratura de la Nación.

Los Organismos de Control Externo

Los Organismos de Control Externo adoptan distintos nombres según el país o provincia que se trate (Auditorías Generales, Tribunales de Cuentas, Contralorías, etc.) y en ocasiones mantienen una relación directa con el Poder Legislativo.

Estos organismos forman parte del estado, pero tienen un rol autónomo, dado que son responsables de realizar el control de las políticas públicas con diversos enfoques. El control que

tradicionalmente se ha realizado tiene un enfoque basado en el control de la legalidad y la ejecución presupuestaria, aunque en los últimos tiempos se ha incorporado el control de gestión, esto es, enfocado en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Dentro de este último enfoque, algunos organismos, como la Auditoría General de la Nación o el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires han creado áreas que evalúan específicamente el desempeño de políticas ambientales.

Los Organismos de Control Externo como actores de la cuestión ambiental podrían cumplir un rol muy relevante, en tanto su foco está en la mejora de las políticas públicas con relación a los beneficios que brinda a la ciudadanía, aunque sin duda su rol y posicionamiento público debe potenciarse.

El Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es un organismo estatal, con origen histórico de larga data a nivel mundial, que cumple el rol de impulsar acciones que tiendan a garantizar los derechos de los habitantes ante abusos que puedan hacer los poderes políticos.

Adopta distintas denominaciones según el país o provincia. En la Provincia de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo se encuentra regulado en el Art. 55 de la Constitución, que indica que

(...) tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. En ese amplio campo de acción, la materia ambiental ocupa un espacio importante.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Poder Legislativo, y permanece en el cargo por un período de cinco años, pudiendo ser reelegido para un segundo mandato.

Pueden presentar cuestiones ante el mismo todas las personas que habiten o se encuentren en tránsito en la provincia de Buenos Aires, y existe una amplia variedad medios para hacerlo (teléfono, web, presencial, redes).

En lo concreto, la actuación del Defensor del Pueblo es principalmente de generar instancias de diálogo y resolución, así como visibilizar las problemáticas. El organismo puede solicitar informes e iniciar investigaciones sobre cualquier vulneración de derechos ocasionados por actos, hechos u omisiones de los órganos del Estado o empresas privadas que presten servicios. Además, suele realizar talleres de trabajo entre las partes, audiencias públicas y otro tipo de herramientas participativas.

Culmina sus actuaciones formulando recomendaciones, recordatorios de deberes legales o sugerencias. Además, puede solicitar la intervención de la Justicia.

Por su parte, también existe la figura del Defensor del Pueblo a nivel nacional, prevista en el Art. 86 de la Constitución Nacional, y regulada en detalle por la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379.

Otros Actores No Estatales

El sector privado productivo



El sector privado cumple un rol fundamental al momento de pensar soluciones ambientales. Todas las actividades productivas (industria, agricultura, pesca, minería, etc.), que son mayormente desarrolladas por el sector privado, tienen *impacto ambiental*, y la forma en que el mismo sea identificado y gestionado es fundamental para que se evite la generación de *daño ambiental* y se avance hacia un modelo de desarrollo sostenible que considere las variables ecológicas en los modelos productivos.

En ese contexto, se torna fundamental impulsar un mayor conocimiento y compromiso del sector privado respecto de las cuestiones ambientales, que supere el modelo de empresario cortoplacista que no internaliza los costos ambientales.

Para ello, existen experiencias de responsabilidad social empresaria en las cuales los privados de forma voluntaria adoptan prácticas ambientalmente más amigables, así como la incorporación de estándares de gestión como las Normas IRAM/ISO.

Sin embargo, es fundamental hacer hincapié en generar una relación más virtuosa entre lo público y lo privado, que vaya más allá de iniciativas voluntaristas de los privados en las que los estados deben mantener un rol férreo de control, para lo cual en muchos casos ni siquiera cuenta con los recursos suficientes.

Un modelo virtuoso en el siglo XXI supone que el privado adopte conductas ambientales más responsables, con incorporación de tecnología y generando con ello un ahorro al sector público en materia de fiscalización, derivando a su vez que desde lo público se impulsen políticas de incentivo que brinden herramientas beneficiosas al empresario. Existen ya experiencias de este tipo, como sistemas de monitoreo continuo en línea de emisiones a cargo de las empresas, sistemas de producción más limpia, créditos verdes, entre otros, pero sin duda existen muchas oportunidades de potenciar este vínculo.

Los medios de comunicación

Los temas ambientales requieren ser instalados como prioritarios en la agenda pública. Sólo por ejemplificar, los que conocen de cambio climático, saben de la amenaza concreta a la humanidad que implica el tema, pero ello no es ni por cerca un tema de interés masivo.

Los medios de comunicación cumplen un rol importante en la tarea de difundir conocimiento ambiental y buenas prácticas.

Si bien sigue siendo minoritaria, es creciente la presencia de contenidos ambientales en los medios de comunicación formales. Asimismo, proliferan canales de comunicación no formal, como las redes sociales.

En ambos casos, es necesario seguir acercando conocimiento técnico adaptado, a los fines de que se brinde información cierta y adecuada, accesible para los diferentes públicos.



Fuente: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/otros-establecimientos/public-television-museum>

La Sociedad Civil



La participación ciudadana toma particular importancia en temas ambientales ya que es reconocida como una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable, dado ello por la complejidad e interrelaciones que generan los asuntos ambientales, además de fuerte impronta colectiva de los mismos. Dicho en palabras sencillas, lo ambiental implica el bienestar de la *casa común* por

cuanto es mandatorio que todos nos involucremos activamente, aún con responsabilidades diferenciadas en función de los roles.

En ocasiones los particulares que están interesados se enfrentan a una situación de manifiesta disparidad de poder y recursos frente al aparato estatal que determina que la instancia de participación, aun existiendo, no resulte eficaz. En estos casos, resulta valioso el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se ocupan de fortalecer el sector social, atendiendo con ciertos recursos y conocimiento técnico reclamos de particulares que no podrían hacerlo de forma individual.

De todas formas, es necesario realizar una identificación de los diferentes tipos de ONGs ambientales, dado que por un lado existen las informales o espontáneas, como foros vecinales, asambleas, u otros formatos, que surgen habitualmente a raíz de una situación particular, no suelen tener estructuras de gestión permanentes, y muchas veces desaparecen junto con el motivo que las ocasionó. Por el otro, existen organizaciones formalmente establecidas, dentro de las cuales también deben diferenciarse las ONGs de alcance local/nacional o con objetivos definidos, de las ONGs globales como Greenpeace, la Organización Mundial de Conservación (WWF), entre otras.

Las ONGs suelen canalizar su participación a través de canales establecidos —como informes de investigación, reclamos populares, gacetillas de prensa— e incluso, según el grado de acercamiento con el estado, los canales de participación que abre la administración —como las consultas o audiencias públicas, talleres participativos de elaboración de proyectos o normas, entre otros. Asimismo, según el tipo de ONG que se trate pueden realizar denuncias públicas o administrativas, además de instar acciones judiciales.

Además de la *sociedad organizada*, la sociedad civil en general resulta cada vez más relevante, en especial con la capacidad de amplificación que generan las redes sociales, por cuanto es relevante para cualquier análisis de actores considerar una difusión general adecuada.

El rol de los sindicatos



Los actores del mundo del trabajo —gobiernos, empleadores y trabajadores— tienen un papel esencial que desempeñar en el desarrollo de nuevas formas de trabajar que protejan el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras, erradiquen la pobreza y promuevan

la justicia social al promover empresas sostenibles y crear trabajo decente para todos. En ese marco, son crecientes las organizaciones sindicales que cuentan con áreas ambientales e impulsan acciones que vinculan lo laboral y la protección ambiental.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una serie de documentos para entender el rol de estos actores en la persecución de una mejor conexión e integración entre las dimensiones social y ambiental del desarrollo sostenible.

Otros movimientos sociales como las cooperativas de recuperadores/cartoneros cumple una importante acción en los circuitos de reciclado o *economía circular*.

La Academia



El sector académico también cumple un rol activo en materia ambiental, con múltiples funciones. Las Universidades y el Sistema Científico son generadores de conocimiento e innovación, aspectos centrales en materia ambiental para el desarrollo de tecnologías de remediación y producción limpia.

Asimismo, en la faz educativa, la academia está girando progresivamente hacia la incorporación de la visión de sostenibilidad en la formación. Por último, también se desarrollan acciones de extensión y transferencia mediante servicio a terceros.

Resumen de lo aprendido

- Las temáticas ambientales son complejas, no tienen una única causa ni solución.
- En esa complejidad, la comprensión de los actores ambientales, y sus diferentes roles, expectativas, recursos y objetivos, es un punto fundamental en el abordaje inicial de cualquier asunto ambiental.
- Se presentaron los rasgos principales de los actores ambientales más relevantes, entre los cuales se destacan, por la impronta de regulación y control que impone lo ambiental, los distintos actores estatales.

Preguntas disparadoras

- ¿Qué actores ambientales conoce?
- ¿Puede identificar qué actores ambientales interactúan en un conflicto por la recolección de los residuos en un barrio?
- ¿Qué actores ambientales interactúan en un problema de su interés?

Referencias

- De Castro, Fabio et.al. (2015) *Gobernanza ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>
- M. León y C. Muñoz (2019) *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44779-guia-la-elaboracion-estudios-caso-la-gobernanza-recursos-naturales>
- FARN (2010) *Manual de ciudadanía ambiental: herramientas para ejercer los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de: https://fam.org.ar/cpt_documentos/manual-de-ciudadania-ambiente-y-herramientas-estrategicas/

Recursos Adicionales

- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) <https://www.argentina.gob.ar/cofema>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) <http://www.acumar.gob.ar/>
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) <http://www.opds.gba.gov.ar/>
- Autoridad del Agua (ADA) <http://www.ada.gba.gov.ar/>
- Comité de Cuenca Río Reconquista (COMIREC) <https://www.gba.gob.ar/comirec>
- Comité de Cuenca Río Luján (COMILU) <https://www.gba.gob.ar/comilu>
- Auditoría General de la Nación <https://www.agn.gob.ar/>
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires <http://www.htc.gba.gov.ar/>
- Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires <https://www.defensorba.org.ar/>
- Cámara Empresaria de Medio Ambiente (CEMA) <http://www.camarambiental.org.ar/>
- Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEDAS) <http://www.ceads.org.ar/>
- Fundación Ambiente y Medio <http://www.ambienteymedio.tv/>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales <https://farn.org.ar/>

Greenpeace Argentina <https://www.greenpeace.org/argentina/>

Fundación Vida Silvestre <https://www.vidasilvestre.org.ar/>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus múltiples dimensiones y no alcanzamos a visualizarla resultará casi imposible aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

CAPÍTULO 3

Regulación del ambiente y la sostenibilidad

Gonzalo Saráchaga



Objetivos de Aprendizaje

- Estudiar el concepto y alcances del derecho constitucional al ambiente sano.
- Comprender aspectos relevantes del sistema federal en materia ambiental.
- Incorporar la noción de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Sistema constitucional ambiental



Constitución Nacional

La Constitución argentina de 1853 no contenía ninguna disposición específica relacionada con el derecho al ambiente. Con la reforma de 1860 se incorporó la cláusula de los derechos y garantías implícitos, al establecerse en el artículo 33 que: "Las declaraciones, derechos y ga-

rantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumeradas pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”

En cuanto a este precepto constitucional -cuya fuente pareciera ser la IX enmienda de la Constitución estadounidense- podría interpretarse que pese a no haber estado reconocido expresamente, el derecho al ambiente sano y la importancia de su tutela podía integrar ese elenco de derechos implícitos. Tal es así, que esta circunstancia no fue un obstáculo para que exista jurisprudencia relevante sobre conflictos que versaban sobre recursos que componen el ambiente, algunos de ellos son los notorios casos *Saladeristas*¹⁷ y *Kattan*¹⁸, este último relacionado con la tutela de la fauna.

Finalmente, mediante la ley 24309 que declaró la necesidad de una reforma parcial de la Constitución Nacional, se incluyó la preservación del medio ambiente en el inciso k del artículo 3, entre los temas habilitados para el debate y resolución en la Convención Constituyente. En consecuencia, se reconoció en el artículo 41 el derecho a un ambiente sano¹⁹. Pero la tarea del constituyente no se limitó a este reconocimiento, sino que asimismo, en el propio artículo 41 dispuso una regulación del tópico ambiental distribuyendo competencias entre nación y las provincias. Para más, adquirió rango constitucional el derecho a interponer acción expedita y rápida de amparo (art. 43) con expresa mención a lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente —entre otras temáticas dentro de los derechos de incidencia colectiva en general—, tema que será abordado en el capítulo 5 al cual remitimos.

Por otra parte, cabe recordar que el Preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador— aprobado por ley 24.658, destaca la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (que incluye, cabe agregar, el derecho al medio ambiente sano) y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promo-

¹⁷Vinculado con cuestiones atinentes a responsabilidad administrativa (habilitación, sanción) la Corte Suprema dijo que “la autorización de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presunción de su inocuidad, y no obliga al gobierno que la concedió, cuando esta presunción ha sido destruida (...) el deber que sobre el pesa de proteger la salud pública contra la cual no hay derechos adquiridos, recobra toda su fuerza y no solamente puede imponer al establecimiento nuevas condiciones, sino retirar la autorización concedida si estas no cumplieran.” (*Saladeristas de Barracas c. Pcia. De Bs. As.*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1887)

¹⁸ Mencionado en el capítulo 5, al cual remitimos.

¹⁹ También es útil destacar que el derecho a un medio ambiente sano está reconocido explícitamente en las legislaciones de diversos Estados de la región (Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; Constitución de la República Federativa del Brasil, art. 225; Constitución Política de la República de Chile, art. 19; Constitución Política de Colombia, art. 79; Constitución Política de Costa Rica, art. 50; Constitución de la República del Ecuador, art. 14; Constitución de la República de El Salvador, art. 117; Constitución Política de la República de Guatemala, art. 97; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 4; Constitución Política de Nicaragua, art. 60; Constitución Política de la República de Panamá, arts. 118 y 119; Constitución Nacional de la República de Paraguay, art. 7; Constitución Política del Perú, art. 2; Constitución de la República Dominicana, arts. 66 y 67, y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 127).

ción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros. Y en su artículo 11 titulado “Derecho a un medio ambiente sano” establece que: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” y agrega: “Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Volviendo al artículo 41 de la Constitución Nacional, su texto establece:

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.

Algunas de las cuestiones importantes a destacar de este precepto constitucional son:

- Es un derecho-deber: la contrapartida del derecho al disfrute de un derecho al ambiente sano es el correspondiente deber, de todos —en la medida de responsabilidad de cada uno, vale agregar— a su preservación.
- Concordemente, al disponerse que las autoridades *proveerán a la protección de este Derecho* involucra al Estado en sus tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, y en sus tres niveles, nacional provincial y local. Todos ellos tienen el deber de velar por la protección del ambiente y el derecho a vivir en un ambiente sano. Por otra parte, sin detenemos en la discusión sobre si el Ministerio Público Fiscal reviste la condición de cuarto poder o no, entendemos que también queda incluido en esta disposición.
- Se reconoce el derecho de las generaciones futuras, “nuevo” sujeto de derecho. Vale mencionar que —entre otros antecedentes— en la Declaración de Río de Janeiro del año 1992, conocida también como “Cumbre de la Tierra”, se estableció en el principio 3 que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.
- Concepto amplio de ambiente: incluye al patrimonio cultural.

En relación con los alcances del bien jurídico contenido en el artículo 41 mentado, Rosatti ha manifestado que:

No es la salud humana sino el equilibrio ambiental. De modo que en nombre de “cierta” calidad de vida humana no podría convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio ambiental ni el menoscabo a la diversidad biológica. (...) en la medida en que exige el compromiso constante del hombre para asegurar la aptitud del entorno, la cláusula bajo examen requiere: - Desde el punto de vista científico, considerar al ambiente no solo como un conjunto de elementos sino —básicamente— como un conjunto de complejas relaciones cuyo equilibrio debe ser mantenido, y - desde el punto de vista metacientífico (o filosófico), considerar al hombre involucrado (y por tanto “comprometido”) en la protección de la “casa grande” y no meramente rodeado (y por tanto “separado” o “recortado”) de un entorno sobre el que se autoasigne facultades de dominio y apropiación (Rosatti, 2012, p. 814).

En cuanto a la interpretación que cabe asignarle al artículo 41 en cuestión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en el notorio caso “Mendoza” que:

El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente (...) ²⁰.

También el Máximo Tribunal ha señalado que a partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41), el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del sistema mismo, como lo establece la Ley General del Ambiente 25.675 (Fallos: 340:1695), debiendo conjugar el territorio ambiental, de base natural, con el territorio federal, de base cultural o política (doctrina de Fallos: 342:2136, entre otros) ²¹.

Interdependencia del derecho al ambiente sano con otros derechos: existe una relación interdependiente entre la tutela del ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, entre ellos, la salud. En la Opinión Consultiva N° 23-17 Medio Ambiente y Derechos Humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se afirmó que:

²⁰ Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 20 de junio de 2006, considerando 7°).

²¹ Ver considerando 7° causa “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 11 de agosto de 2020.

El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas **debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros**. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, **por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad**²² (énfasis agregado).

Mecanismos de acción en materia ambiental

Como sintéticamente ha expuesto con notoria claridad el Máximo Tribunal Bonaerense, en materia ambiental existe una secuencia lógica de acciones:

Cualquier actividad susceptible de empobrecer sustancialmente la calidad de vida de cualquier persona o comunidad debe ser en primer lugar prevenida o disuadida. Si ya hubiere comenzado a generar el daño, habrá de cesar, sin perjuicio de la reparación integral del agravio irrogado, de acuerdo al principio de que quien perjudica el medio ambiente debe resarcir, pero quien resarce no por ello puede seguir produciendo el perjuicio...²³.

Prevención

La prevención es el prisma sobre el cual se debe analizar la cuestión ambiental. Tal como vimos, el art. 41 de la CN establece el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado que poseen los habitantes, y su correlato, el deber de preservarlo. Este último deber ser entendido en términos preventivos, es decir, conservación *in natura*. Ello por cuanto, a diferencia de otros bienes susceptibles de ser preservados por otros medios, la degradación de un bien ambiental, la más de las veces, es de imposible reparación ulterior. Esto trae aparejadas diversas connotaciones tanto en sede administrativa como judicial.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos, (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la convención americana sobre derechos humanos) consid. 59, el resaltado no pertenece al original.

²³ "Ancore S.A. y otro c/Municipalidad de Daireaux s/Daños y perjuicio", SCBA Sentencia del 19/02/2002; Ac 60094 LP "Almada, Hugo Néstor c/Copetro S.A. y otro s/Daños y perjuicios", SCBA Sentencia del 19/05/1998

En sede administrativa, el Estado posee diversas competencias para regular qué actividades antrópicas pueden realizarse en determinado lugar, los procedimientos administrativos y trámites que deben cumplimentar, y las inspecciones o auditorías a las que se deben someter, etc.

Por lo tanto, podemos señalar los siguientes elementos a la hora de la prevención en materia ambiental: a) evaluación de impacto ambiental; b) ordenamiento ambiental y c) educación ambiental.

Evaluación de Impacto Ambiental (arts. 11 a 13 LGA): Procedimiento que culmina con la Declaración de impacto ambiental, es insoslayable para prevenir los impactos ambientales – tanto positivos como negativos- sobre el ambiente. Este procedimiento será tratado en el capítulo 8, al cual remitimos.

Ordenamiento ambiental (arts. 9 y 10 LGA): Este instrumento resulta esencial para armonizar los diferentes intereses que posee la sociedad, productivos, de esparcimiento, habitacionales, etc. Y evitar futuros conflictos que se dan, comúnmente, con el crecimiento desorganizado y sin planificación de las ciudades. Por citar ejemplos cercanos, el corrimiento de la frontera agrícola a lo largo y ancho del país, ha hecho crecer exponencialmente el conflicto entre actividades agrícolas y la población, ello principalmente derivado de fumigación con agroquímicos y los consecuentes daños a la salud de la población colindante y también a actividades productivas sensibles a estos últimos (por ejemplo, apicultura).

Educación Ambiental (arts. 14 y 15 LGA): Es un elemento de prevención por antonomasia, tanto para que una sociedad democrática cumpla y considere como valiosos determinados hábitos y conductas ambientalmente responsables, como también a fin de condenar prácticas nocivas. Previsto constitucionalmente (art. 41) y como una de las políticas ambientales de nuestro país (art. 2 inc. H, LGA), es un factor fundamental a la hora de alcanzar cualquier objetivo que se plantee el país en la materia. De poco sirve cualquier esfuerzo, tanto sea del sector estatal como del privado, si una sociedad se mantiene apática frente a determinada problemática, en este caso ambiental, aunque bien puede valer esta conclusión frente a otros flagelos que debilitan a la sociedad (como ser, desnutrición, trabajo infantil, trata de personas, corrupción, etc.). En este sentido, entendemos que una de las mejores inversiones que puede realizar un país es en la educación, de todos los niveles.

Medidas de Urgencia

Ante determinados eventos contaminantes de alta peligrosidad y rápido desarrollo, la respuesta debe ser, como resulta fácil advertir, eficaz y tempestiva. Para ello, la tarea insoslayable es la de la planificación y la de poder prever, con la mayor exactitud posible, qué eventos dañosos pueden acaecer en determinado lugar y qué protocolo de actuación seguir si determinado siniestro indeseado sucede. Ejemplo de esto lo constituyen ciudades como Campana o Ensenada, las cuales se desarrolla un polo petroquímico, las autoridades y las empresas deben articular acciones de forma tal que la sociedad esté informada como actuar

en determinados casos, a que centros acudir, etc. (ej. común, ante la presencia de olores o ruidos fuertes provenientes de una refinería)²⁴.

Recomposición - indemnización sustitutiva (art. 28 LGA)

Dado que el principio rector en la materia es la prevención, de no poder evitarse la contaminación del ambiente, la recomposición ocupa siguiente lugar. Por ejemplo, en el célebre caso "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros", sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622) el cimero tribunal de nuestro país estableció en el Considerando 15 que *la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces*.

No debe confundirse recomposición con indemnización (la cual a su vez puede ser a título individual por daños generados a través del ambiente, y la indemnización sustitutiva), son dos cuestiones diferentes. La recomposición supone volver al *statu quo* anterior a que se produzca el daño ambiental, la indemnización individual que podría solicitar un damnificado en particular (por ejemplo, los daños individuales que reclaman los litigantes en la causa "Mendoza") son a título individual, por aquellos daños que haya sufrido en su persona o en su propiedad (por ejemplo, afecciones en la salud, daños en la propiedad por actividades contaminantes, etc.). Tampoco ha de confundirse con la indemnización sustitutiva prevista en el propio artículo 28, que opera en los casos en que la recomposición no es técnicamente factible, debe ser reconocida judicialmente y depositada en el Fondo de Compensación Ambiental.

Un ejemplo de recomposición lo encontramos en la provincia de Salta, en la cual el Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de la Provincia dispuso la recomposición ambiental de aproximadamente 10 mil hectáreas desmontadas de forma ilegal en el departamento San Martín. En otro caso acaecido en nuestro país, la Provincia de San Luis denunció, por medio de un incidente, una matanza de burros en determinada zona controlada por Parques Nacionales²⁵. Solicitó en ese sentido la nulidad de cualquier autorización de matanza y faena, y la recomposición por parte de los responsables del ambiente dañado a su estado anterior, y en caso de no ser posible, una indemnización sustitutiva a los destinatarios que allí indica. La Corte resuelve ordenar una serie de medidas para dilucidar la cuestión, a saber: requerirle a Parques Nacionales un informe sobre la matanza denunciada, qué medidas se adoptaron y que autorizaciones se brindaron y con qué fundamentos.

Uno de los instrumentos normativos a los fines de recomponer el ambiente que contamos en la provincia de Buenos Aires es la Ley de pasivos ambientales N° 14343.

²⁴ Asimismo, y pese a que no encuentran origen en causas antrópicas, resulta un buen ejemplo de esto último (como también un caso exitoso de educación ambiental) sociedades como la de Cuba o Japón, que a sabiendas que su territorio es susceptible de padecer eventos climáticos de magnitud (como huracanes o terremotos) preparan desde edades tempranas a las personas con los conocimientos adecuados para saber cómo actuar en estas situaciones.

²⁵ *Administración de Parques Nacionales c/ San Luis, Provincia de s/ incidente de medida cautelar* CSJ 642/2010 (46-A)/I; S. 4/8/2016

Otro ejemplo de la realidad Argentina nos lo da el de la cuenca del Río Reconquista que es, junto a la del Matanza-Riachuelo, de los cauces fluviales más contaminados del país. Desde su nacimiento en el Dique Roggero atraviesa un total de 18 partidos del oeste y norte del conurbano bonaerense, donde hay instaladas alrededor de 12.000 industrias y habitan cinco millones de personas, de las cuales más de un millón (el 32% no tiene agua de red y el 61% no cuenta con cloacas) se ven afectadas por la contaminación. Con la sanción de la Ley Provincial N° 12.653, en el año 2001, se crea el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC²⁶), cuya finalidad es analizar y abordar la problemática de la contaminación del Río Reconquista producida por sectores urbanos e industriales. Por la magnitud del territorio abarcado y la población comprometida, este tema es de los más graves en materia ambiental tanto de la Provincia de Buenos Aires como de nuestro país.

Compensación

Son aquellas medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales proporcionales a los daños o perjuicios ambientales causados por el desarrollo de los proyectos, siempre que no se puedan adoptar medidas de prevención, corrección, mitigación, recuperación y restauración eficaces. No refieren a cuestiones económicas *per se*, sino que generan un beneficio al ambiente, que es proporcional daño o alteración del equilibrio que le ocasiona determinado proyecto o actividad. Se utilizan en situaciones en las cuales el impacto ambiental negativo es inevitable. Es decir, no se aplica a aquellos impactos ambientales que pueden ser mitigados o situaciones de pasivos ambientales que deben ser remediados. La prioridad siempre son las medidas de prevención, corrección, mitigación de los daños, aunque en algunos casos puedan ser complementarias. Ejemplo de ello puede ser que para construir una obra (ej. Un estadio, un puerto, un edificio) se tengan que talar determinada cantidad de árboles, en forma inevitable. Ese daño debe ser compensado, en términos de mantener el equilibrio y la funcionalidad de un ecosistema alterado, en especie. Es decir, plantación de especímenes arbóreos.

A continuación, algunos posibles lineamientos a seguir para seleccionar áreas de compensación ambiental²⁷: a) Que sean cercanas al área de influencia del proyecto; b) Que estén sometidas a presiones o amenazas de pérdida o degradación de la biodiversidad y funcionalidad de los ecosistemas; c) Que permitan una conectividad que evite o reduzca fragmentación y propicie la conservación de especies; d) Que cuenten con potencial para asegurar ganancias de conservación y e) Que cuenten con potencial de obtención de beneficios ambientales para la población local.

²⁶<http://www.comirec.gba.gov.ar/>

²⁷ Fuente: Perú. Ministerio del Ambiente “Lineamientos para la compensación ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) : R. M. n.° 398-2014-MINAM / Ministerio del Ambiente, Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural. -- Lima : MINAM, 2015.” <http://www.minam.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/09/Lineamientos-de-Compensacion-Ambiental-170915.pdf>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, al igual que otras provincias, ha consagrado en su artículo 28 el derecho de los habitantes bonaerenses y el de las generaciones futuras, a gozar de un ambiente sano. Asimismo, ha establecido en el propio texto constitucional diversas cuestiones que hacen a la tutela del ambiente.

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, asegurará 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 está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

Algunos aspectos a destacar de esta norma:

- La prevención en esta materia es la premisa, imponiendo el deber de preservación de los recursos y la de tomar medidas de precaución a aquellos que con su acción u omisión pueden degradarlo.
- Al momento de planificar y controlar el impacto ambiental debe tenerse presente la facultad de las provincias de llevar adelante un procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental —DIA— en el caso de Bs. As. Regulado principalmente en la Ley N° 11.723.
- Interpretando este precepto, la SCBA ha resuelto que:

(...) todos los habitantes tienen derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, recayendo, primordialmente, sobre los poderes públicos (doctr. causa I. 1982, "Y.P.F.", sent. de 31-X-2001), aunque también sobre la ciudadanía en

general, el deber de conservarlo y protegerlo (art. 28, Const. pcial.), en modo que el entorno natural sea apropiadamente resguardado, a fin de garantizar un desarrollo social, económico y tecnológico sustentable, esto es, aprovechable en armonía con el ambiente por las generaciones actuales y las venideras (arts. 41, C.N. y 28, Const. pcial.)²⁸.

Distribución competencias: nación, provincia, municipios

Las relaciones federales se sustentan en listados de competencias finalistas y materiales, que se atribuyen en exclusividad o concurrencia, ídem las provincias con los municipios. Cada sistema público provincial tiene sus particularidades, más allá de los lineamientos generales sobre el tema que se puedan identificar.

Hasta la década del 90, antes de la reforma constitucional citada más arriba, la protección ambiental estaba abocada principalmente a leyes provinciales de tinte general o sectorial, los municipios por su parte principalmente abocados a salubridad y urbanismo, en el marco del poder de policía.

Luego de la reforma, entonces, los tres niveles de gobierno deben dictar los sistemas normativos y de gestión para la tutela del ambiente. Por tanto, usualmente se suele indicar que el derecho administrativo es de las ramas que más puntos de conexión tiene con el derecho ambiental. Como derivación de ello y del principio de prevención del daño que impera en materia ambiental, que tiene tanto rango constitucional como legal (arts. 41 de la Constitución Nacional y artículo 4 de la LGA), la actuación de los organismos competentes de las distintas jurisdicciones posee un rol notorio (como ejemplo baste mencionar que el propio artículo 33 de la Ley N° 25675 dispone que “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”)

No obstante, es útil señalar que el art. 29 de la LGA establece en lo pertinente que “(...) la responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa.” Partiendo de lo dispuesto en este artículo Sabsay y Di Paola —con cita del antecedente jurisprudencial Maceroni²⁹— destacan el rol que cumplen los estándares ambientales que fija la autoridad administrativa, y no obstante su importancia, los límites administrativos son inferiores a la ley y que la justicia incluso se encuentra habilitada a declarar la existencia de daño ambiental aun cuando no se superen esos límites, en los casos en los que por ejemplo se acrediten da-

²⁸ "Sociedad Anónima Garovaglio y Zorraquin c/Provincia de Buenos Aires (O.S.B.A.). Demanda contencioso administrativa"; SCBA; sentencia del 26 de septiembre de 2007.

²⁹ "Maceroni, Francisco y otros v. Direccion General de Fabricaciones Militares ", C. Fed. La Plata, Sala 1º, 3/9/96, Jurisprudencia Argentina, Pag. 20. Agosto 5 de 1998. Numero 610,

ños a la salud, propiedad y flora, con directo y fundado nexo de causalidad con la actividad de la demandada (Sabsay y Di Paola, 2003, p.2).

Respecto a las competencias ambientales que poseen la nación, las provincias y los municipios, amén de las atribuciones que le son propias, tienen facultades concurrentes para legislar, dentro de sus respectivas jurisdicciones en materia ambiental. En ese marco el art. 23 de la LGA establece un sistema Federal ambiental, con el objetivo de desarrollar la coordinación de la política ambiental, y al COFEMA como organismo a cargo de su instrumentación

Asimismo, la LGA establece en su artículo 4° como uno de sus principios de la política ambiental el de solidaridad por el cual “La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos” y en el artículo 5° regula que “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.”

Pese a ello, uno de los principales problemas que enfrenta la administración *lato sensu* es la visión generalizada que existe por parte de la ciudadanía que los conflictos ambientales deben contar con una solución integral desde una ventanilla única ambiental, es decir, desde el organismo que se aboque a la temática. Al respecto, Bibiloni manifestó que:

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 (...) 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 (...) Y como consecuencia de estos razonamientos, el autor citado afirma que “el objeto “ambiente” es absolutamente complejo, y por tanto, sólo la transversalidad competencial puede comprenderlo en su globalidad. (Bibiloni, 2008, p. 105).

Partiendo de este enfoque, se impone un actuar coordinado y estratégico de diversas áreas de gobierno para abocarse a cuestiones ambientales por su carácter interdisciplinario y su prisma enfocado en prevenir daños. Y, asimismo, en todos los organismos debiera comenzarse a plasmar los principios que componen el paradigma ambiental (ejemplo, utilizando sistemas de gestión ambiental en sus oficinas).

En este orden de ideas, de la hermenéutica que surge de diversos preceptos constitucionales (art. 41, 124 y conc.) cabría afirmar que la existencia en materia ambiental de un federalismo de concertación, en donde la regla es la competencia local, y la excepción la federal. De igual forma, en el ámbito judicial la competencia es por regla, también local a excepción de que el daño sea interjurisdiccional, en cuyo caso será competente la justicia federal (arts. 7 y 32 LGA).

No obstante lo cual, el Estado Nacional posee la importante facultad de dictar LPMPA que brinden una tutela uniforme en todo el territorio sobre determinados tópicos ambientales, el cual debe ser entendido, tal como su nombre, como un piso mínimo en sentido de base, que puede ser completado, aumentado, elevado. En consecuencia, los gobiernos locales, tanto provincia como municipios, pueden complementar maximizando esa protección, al dictar normas que eleven los estándares de protección o regulen aspectos no previstos en la LPMPA. Esto resulta importante porque son los gobiernos locales los que, precisamente, conocen las particulares problemáticas que hacen a su entorno geográfico, social, económico, político.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; y que ello no implica, por cierto, subordinación de los estados provinciales al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general (Fallos: 323:3266).

También al respecto existe una sólida jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal que ha sostenido que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. La Corte ha resuelto que tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que si bien establece que le cabe a la Nación *dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional, Fallos: 318:992; 329:2280; 330:4234; 331:1312 y 2784; y CSJ 169/2009 (45-M)/CS1 Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental), sentencia del 7 de mayo de 2013).

Asimismo, es clave la articulación con los sectores privados, participando con los actores de determinado sector productivo que llevarán adelante las acciones pertinentes, a los fines de lograr la conducta deseada que genere impactos ambientales positivos. Para ello resultara necesaria una interacción fluida tanto del organismo encargado de la cuestión ambiental con el ministerio de trabajo, como así también con cámaras empresarias sectoriales, gremios, etc. Ello lleva a pensar al sector público y privado como eslabones de una cadena, y en consecuencia, de faltar cualquiera de ellos, ningún accionar dará la completitud necesaria al sistema y, por lo tanto, devendrá ineficaz a futuro.

Nación

Tiene a su cargo el dictado de normas, destacando entre ellas las denominadas de presupuestos mínimos de protección ambiental (conf. Art. 41 CN) que rigen en todo el territorio nacional. Su definición puede encontrarse en el artículo 6° de la LGA:

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.

Por aplicación del Principio de subsidiariedad el Estado nacional tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Asimismo, una importante facultad que recae sobre un organismo nacional, el SENASA, es la aprobación y categorización de productos fitosanitarios. Merece un resalte dicha situación atento que la problemática vinculada a los agroquímicos se constituye, por sus altos niveles de conflictividad (tanto en nuestro país como en el mundo) como uno de los grandes problemas y desafíos que enfrenta el derecho ambiental, a nivel nacional y global.

Provincias

Las normas que, en ejercicio del poder de policía, restringen la propiedad son de naturaleza administrativa, y por ende son provinciales y municipales, según el caso.

También es importante destacar que las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales, y tienen la potestad de crear regiones, conforme dispone el 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.

Principalmente ante sus reparticiones y las municipales es donde deben realizarse los procedimientos administrativos correspondientes tendientes a obtener habilitación ambiental (en sentido amplio) según el tipo de actividad que se trate. En la provincia de Buenos Aires, el organismo encargado de fiscalizar y atender la cuestión ambiental es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). Por ejemplo, los arts. 69 al 72 de la Ley 11.723 regulan el régimen de control y sanciones administrativas de la Provincia.

Municipios

En las actividades productivas de índole comercial debe necesariamente intervenir con carácter previo el municipio correspondiente a los fines de su habilitación. La autonomía municipal consagrada constitucionalmente tiene diversas implicancias, entre ellas las relacionadas con los derechos cívicos y electorales (elección de las autoridades municipales) y en cuestiones ambientales principalmente con la habilitación de emprendimientos de impacto ambiental, salubridad pública, poder de policía, zonificación y planeamiento urbano.

Por tales razones, y dado que existen más de dos mil municipios en el país, Bibiloni afirma que es imposible presentar (o sistematizar) sus esquemas ambientales, y que pese a que conforme la Constitución y la propia historia nacional, tienen un protagonismo notable en lo concerniente al desarrollo local, es pertinente destacar que en este tópico se da lo que el autor sintetiza como “Inmediatez ante el problema vs. Imposibilidad de solución”. Ello por cuanto, ante determinado problema, los ciudadanos tienen al Municipio como el referente institucional cercano para acudir en procura de soluciones y destinar sus reclamos, independientemente que aquellos sean o no de competencia municipal específica en un sentido *técnico administrativo* (Bibiloni, 2008, pp. 379-383).

En esta inteligencia, cabe concluir siguiendo a Marchiaro que:

Toda actividad con impacto local es de regulación municipal. (...) la potestad municipal para esta regulación es connatural al poder de policía municipal (urbanístico, de ordenamiento territorial, sanitario, ambiental y sobre salud pública)”. Esto último cobra especial importancia teniendo en cuenta que, lógicamente, los principales impactos ambientales negativos de las actividades productivas recaen en los municipios y sus habitantes. Tomemos como ejemplo la actividad pecuaria la cual tiene un gran impacto negativo en recursos como el agua, la tierra, la biodiversidad y contribuye significativamente al cambio climático (Marchiaro, 2011, p. 100).

Citamos en este sentido el caso Chañar Bonito³⁰ en el cual la Municipalidad de Mendiolaza, Prov. de Córdoba, dictó una ordenanza que prohibía todo tipo de agroquímicos, y el Superior Tribunal de esa Provincia declaró que era inconstitucional, porque sin desconocerle al Municipio las facultades de regulación y poder de policía que posee, entendió que la ordenanza en cuestión avanzaba sobre competencias del Estado Nacional (en ese caso, particularmente del organismo SENASA).

También es conducente citar la causa Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, Corte Suprema de Justicia de la

³⁰ “Chañar bonito s.a. C/ municipalidad de Mendiolaza s/ amparo” Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, 18/9/2007

Nación, sentencia del 2 de julio de 2019. Allí la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió por mayoría que un municipio, al disponer la relocalización de antenas de telefonía celular — considerando para ello cuestiones ambientales y de salud pública— avanzó indebidamente sobre aspectos vinculados al funcionamiento y organización de un servicio interjurisdiccional que conforme la Constitución Nacional son de competencia federal.

Por otra parte, traemos a colación parte de lo dispuesto en la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires que en sus artículos 78 y ss. que introdujo modificaciones al Código de Faltas Municipales:

Artículo 78º: Incorpórase al Decreto Ley 8751/77 T.O. Decreto 8526/86, los siguientes artículos: Artículo 4 bis: Se considerarán faltas de especial gravedad aquellas que atentaren contra las condiciones ambientales y de salubridad pública, en especial las infracciones a las ordenanzas que regulan:

Inciso a): Condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los terrenos baldíos.

Inciso b): Prevención y eliminación de la contaminación ambiental de los cursos y cuerpos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

Inciso c): Elaboración, transporte, expendio y consumo de productos alimentarios y las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial.

Inciso d): Instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos animales.

Inciso e): Radiación, habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a la Ley 11.459. (...)

Marco normativo

En el presente acápite realizaremos un enlistado meramente enunciativo de los principales instrumentos legislativos con los que contamos federalmente en materia ambiental, los cuales son complementarios, en tanto cuando se baja el nivel jurisdiccional puede exigirse más, es decir las provincias y luego los municipios³¹.

³¹ Relevamiento efectuado hasta septiembre 2020. Fuentes principales consultadas: <https://www.senado.gob.ar/> ; <http://www.infoleg.gob.ar/>

Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental (LPMPA)

Tal como mencionáramos en los apartados anteriores, la nación posee la facultad de dictar LPMPA, y las provincias de complementarlas, es decir, no solo reglamentarlas. Incluso, ante la falta de una LPMPA dictada por la Nación, tanto las provincias como los municipios pueden proceder a regular determinado tópico, siempre en el marco de sus competencias y cuidando de no invadir poderes que corresponden a las otras esferas de gobierno.

Por lo tanto, una ley del congreso nacional puede regular cuestiones relacionadas con el derecho civil, procesal, administrativo, y a través de ella tutelar uniformemente los recursos naturales del país, de los cuales las provincias son las titulares.

- Ley N° 25.675 denominada Ley General del Ambiente que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. La política ambiental argentina está sujeta al cumplimiento de los siguientes principios: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación. Instrumentos de política ambiental previstos en el art. 8 de la LGA (OAT, EIA, ETC) son de aplicación tanto a bienes de dominio privado del estado y los particulares, como a los de dominio público.
- Ley N° 25.612 que regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.
- Ley N° 25.670 que sistematiza la gestión y eliminación de los PCBs, en todo el territorio de la Nación en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional. Prohíbe la instalación de equipos que contengan PCBs y la importación y el ingreso al territorio nacional de PCB o equipos que contengan PCBs.
- Ley N° 25.688 que establece el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas consagra los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Para las cuencas interjurisdiccionales se crean los comités de cuencas hídricas.
- Ley N° 25.831 sobre Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.
- Ley N° 25.916 que regula la gestión de residuos domiciliarios.
- Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley N° 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional.

- Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
- Ley N° 26.815 de Presupuestos Mínimos para el Manejo del Fuego.
- Ley N° 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios
- Ley N° 27.250 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Los tratados internacionales en materia ambiental ratificados por la Argentina se abordan en capítulo específico.

Resumen de lo aprendido

- El derecho a un ambiente sano de los habitantes y las generaciones futuras se encuentra previsto constitucionalmente (arts. 41 CN y 28 Bs As.) e impone diversos deberes a todas los habitantes en procura de su protección.
- La prevención del daño es el objetivo prioritario en la materia.
- Los tres niveles de gobierno (Nación, provincias, municipios) tienen importantes deberes, funciones y facultades al momento de planificar y ejecutar la política ambiental.
- Las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son un instrumento válido y de notoria importancia a la hora de brindar una protección uniforme en todo el país sobre distintos aspectos que hacen al ambiente, en conjunto con el destacado rol que deben cumplir los gobiernos locales con la complementariedad normativa

Preguntas disparadoras

- ¿Considera suficiente la regulación normativa existente para una adecuada tutela del ambiente?
- ¿Piensa que la protección del ambiente justifica la existencia de normas de presupuestos mínimos?
- Siendo que las autoridades municipales son las que más próximas se encuentran a los problemas ambientales, ¿qué opinión le merece el rol sobre el tema que juegan los municipios?
- ¿Considera que las generaciones futuras están siendo debidamente consideradas en las decisiones con impacto en el ambiente que se toman en la actualidad?

Referencias

- Bibiloni, H. M. (2008). *Ambiente y Política. Una Visión Integradora Para Gestiones Viabes*. Buenos Aires: Rap. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15923>.
- Marchiaro, E. J. (2011). *Soja y Derecho Municipal Ambiental. Potestades y límites jurídicos de los municipios argentinos frente al monocultivo y los agroquímicos*, p. 100. Buenos Aires: Ediar.
- ROSATTI, Horacio D. (2007). *Derecho Ambiental Constitucional*. Santa Fe. Ed. Rubinzal.
- ROSATTI, Horacio (2012). *La Tutela del Medio Ambiente en la Constitución Nacional Argentina*. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-rosatti.pdf> fecha de consulta abril 2020.
- SABSAY, Daniel Alberto y Di PAOLA Maria Eugenia (2003). *El daño ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente*. (Publicado en: Anales de legislación Argentina. Boletín informativo. Año 2003 – N° 17. Pp. 1-9). Buenos Aires: La Ley. Recuperado de <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art17.pdf>
- STEINFELD Henning, GERBER Pierre, WASSENAAR Tom, CASTEL Vincent, ROSALES Mauricio, DE HAAN Cees (2009). *La Larga Sombra del ganado. Problemas Ambientales y Opciones*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-a0701s.pdf>.

Recursos adicionales

- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR): <https://www.acumar.gob.ar/>
- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) <https://www.argentina.gob.ar/cofema>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS)
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la PBA (OPDS)
<https://www.opds.gba.gov.ar/>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus

expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

CAPÍTULO 4

Proceso y ambiente

Gonzalo Saráchaga



Objetivos de Aprendizaje

- Comprender por qué los conflictos de índole ambiental requieren de un proceso de especiales características y repensar los institutos procesales clásicos.
- Conocer los principales elementos que componen el acceso a la justicia ambiental y cuáles son los legitimados activos en la materia.
- Identificar los principales aspectos diferenciales que presenta el proceso colectivo en materia ambiental.

Procesos judiciales en materia ambiental

La tutela del ambiente en sede judicial

Como piso de marcha vale decir que el proceso civil tradicional —en sentido amplio de lo *no penal*— fue diseñado esencialmente para dirimir conflictos individuales, por lo tanto resulta insuficiente para dar debida respuesta a conflictos colectivos que versen sobre la tutela del ambiente. De esta forma, estos últimos resultan ser una especie dentro de los procesos colectivos que, al momento, no se encuentran legislados de manera sistémica en nuestro país. No obstante, cabe destacar el proceso constitucional que en el ámbito nacional surge de los artícu-

los 41 y 43³² de la Constitución Nacional, complementado con las diversas disposiciones procesales contenidas en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (en adelante, LGA) que regulan aspectos en materia ambiental, tal como veremos

Todas las decisiones sobre actividades que conlleven un impacto en el ambiente, tanto sea negativo como positivo, acaparan especial atención por parte de la ciudadanía. Lo propio puede decirse sobre el diseño e implementación de políticas públicas sobre el tema, respecto de las cuales también los distintos sectores de la sociedad suelen reclamar una participación en su elaboración. Así, actualmente es difícil imaginar que se emprenda cualquier actividad de envergadura con potencial impacto negativo en el ambiente en forma inopinada de los ciudadanos. En línea con ello, es notorio el crecimiento de judicialización de este tipo de conflictos, de allí la importancia de su estudio.

Del proceso individual al proceso colectivo

La primera nota característica que encontramos es que debe existir una afectación colectiva, es decir, los conflictos individuales que no adquieran una dimensión de envergadura susceptible de afectar al ambiente no integran el elenco citado (de conformidad a lo prescripto en el art. 27 de la LGA).

En cuanto a los bienes colectivos, Lorenzetti afirma que no pertenecen ni al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y no son susceptibles de ser divididos en partes que permitan afirmar sobre ellos la titularidad individual de un derecho dominial. Continúa el autor citado enunciando las características que poseen: a) Indivisibilidad de los beneficios; b) uso común sustentable; c) no exclusión de beneficiarios; d) estatus normativo; e) calificación objetiva; f) legitimación para obrar difusa o colectiva g) precedencia de la tutela preventiva; h) resarcimiento a través de patrimonios de afectación [ej. Fondo previsto en la LGA]: i) su ubicación en la esfera social (Lorenzetti, 2009, p. 7-10).

³² Sobre la incorporación al texto Constitucional de la acción de amparo, en el artículo 43 citado, hallo oportuno citar lo expresado en el Voto de Rosatti en la causa *Alpacor*, en relación con tres líneas directrices que definen la esencia del amparo en el diseño constitucional: “i) en primer término —junto con el habeas data y el habeas corpus— constituye una herramienta cuyo núcleo es la defensa de los derechos frente a manifiestas violaciones que, al ofender de tal modo los valores constitucionales, imponen una respuesta jurisdiccional urgente. Por ello, el carácter expedito de esta vía y la celeridad de su tramitación no obedece a la consagración de una formalidad procedimental, sino al imperativo constitucional de resolver sin dilaciones este tipo de pretensiones (...) ii) la segunda cuestión que incorporaron los constituyentes en el año 1994, es la *sustantividad constitucional* del amparo, en tanto no se trata de un mero remedio procesal; su inserción en la Norma Fundamental lo eleva al rango de garantía y, de esta forma, importa un umbral de tutela jurisdiccional reclamable ante las autoridades nacionales y locales. MI finalmente, la Constitución reformada ha venido a ensanchar las posibilidades del amparo (sin por ello convertirlo en una vía ordinaria), ya que la mera existencia de otros remedios judiciales o administrativos no es suficiente para descartarlo. En tal sentido, el estándar constitucional para ponderar su procedencia consiste en determinar si dicha vía resulta ser la que posee mayor idoneidad tuitiva, valuada en términos de celeridad, profundidad y definitividad de la respuesta” (Causa *Alpacor Asociados SRL c/ AFIP s/ amparo ley 16.986*, CSJN, sentencia del 3 de diciembre de 2019, considerando 6° del Voto del Dr. Rosatti).

Existen al menos tres concepciones sobre qué abarca el concepto ambiente: a) restrictiva: identifica al ambiente con los recursos naturales como agua, suelo, flora, fauna y otros; b) intermedia: incluye además los recursos naturales a los bienes culturales como el patrimonio histórico. Es la que pareciera seguir la LGA N° 25675 al incluir dentro de la figura del daño ambiental a los bienes y valores colectivos; c) amplia: abarca a su vez problemas sociales como la pobreza, vivienda y calidad de vida en general.

Por lo tanto, el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (Fallos 329: 2316). En tal sentido, los derechos de incidencia colectiva, por oposición a los derechos individuales, son susceptibles de ampliar el ámbito o alcance de la controversia de una esfera *individual* hacia una dimensión *colectiva*. Cuando se persigue la protección de un interés difuso de tipo ambiental, el grupo representado es abierto y mutable.

En otras palabras, y tal como refiere Mateo:

la originalidad del derecho ambiental y su problemático encasillamiento en las tipologías clásicas se debe a la dificultad de adaptar técnicas que están pensadas para la defensa patrimonial de unos sujetos frente a otros, a las particulares circunstancias de ciertos bienes que son de todos, que ni siquiera son en muchos casos físicamente apropiables, en términos inmobiliarios, pero que no obstante pueden ser perjudicados sin quizás trascendencia económica tangible para los sujetos individuales, al menos para los coetáneos de la perturbación (Mateo, 2003, p. 57).

Por lo tanto, en el *proceso tradicional* todos los interesados deben concurrir nominalmente al juicio (por su impronta *personalista*), en tanto que el *proceso colectivo*, de cariz impersonal, no requiere la presencia de cada uno de los interesados, pues su actuación reposa en un *representante grupal*. De tal forma, las decisiones adoptadas en el marco del proceso alcanzan a la totalidad del colectivo involucrado, sin necesidad de que sus integrantes deban presentarse individualmente en la causa, medida que desvirtuaría la esencia misma de este tipo de acciones³³.

De conformidad a la interpretación que hiciera la CSJN en el caso *Halabi*³⁴ y posteriores, importa destacar aquí al menos de ese importante precedente la clasificación de tres tipologías de derechos: a) individuales; b) de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes colectivos – como el ambiente–; c) derechos de incidencia colectiva que versan sobre derechos individuales homogéneos. De esta forma, los procesos que versan sobre bienes colectivos son ontológicamente colectivos, no existe posibilidad de enjuiciarlos sin que la resolución del juicio beneficie o perjudique a todos dada la imposibilidad tanto de conformar un litisconsorcio necesario como

³³ conf. Causa K. 42. XLIX. RHE "Kersich, Juan Gabriel y otros c/ AGUAS BONAERENSES SA Y OTROS Y OTRO s/amparo", Corte Suprema de Justicia de la nación, sentencia del 02/12/2014; Fallos: 337:1361.

³⁴ "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. – ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986", Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 24 de febrero de 2009.

asimismo de escindir o dividir el resultado del pleito — Ej. calidad del aire, paisaje, etc. En el supuesto C —individuales homogéneos— son derechos individuales enteramente divisibles, pero existe una homogeneidad fáctica y normativa por la que deviene necesaria la realización de un único juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, a excepción a lo que hace a la prueba del daño individualmente sufrido (consid. 12 Halabi). Son comúnmente denominados *accidentalmente colectivos*.

Detalle Causa Halabi

Categorías de derechos (considerando 9°)	a) individuales, b) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y c) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos
Presupuestos de procedencia [admisibilidad] (considerandos 10 al 13)	a) Individuales: Ejercidos por su titular; b) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (art. 43 CN) son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. Dos elementos prevalentes: b.1. la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo –como el ambiente–; b.2. la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho –los eventuales daños individuales deben ser ejercidos por su titular–; 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos: 3.1. Debe existir una causa fáctica común, que consiste en un hecho, único o continuado, que provoca la lesión una pluralidad relevante de derechos individuales; 3.2. una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y no en lo que cada individuo puede peticionar; 3.3. la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado, es decir que no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia (sin perjuicio de lo cual, la CSJN resolvió que también procederá cuando exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados).

Fuente: elaboración propia

Listado de características distintivas del proceso ambiental

Siguiendo una reseña que realizara calificada doctrina (Morello y Sbdar, 2007, p. 175-176) a continuación enlistaremos algunas de las principales características distintivas que posee el proceso ambiental: a) el reconocimiento de los poderes del juez, asistido por el control imprescindible de los abogados de parte; b) la flexibilización de los principios procesales; c) el encumbramiento de los principios de economía y concentración procesal; d) la anticipación de la tutela, el auge de los procesos urgentes, de la cautela material que posibilita la satisfacción inmediata de prestaciones ante necesidades que no pueden esperar (*autosatisfactivas*) ; e) en materia probatoria, el ascenso y reconocimiento de nuevos registros para el tratamiento de la carga de probar, a partir de la necesidad de consagrar un deber de colaboración y atender a las

denominadas cargas dinámicas; f) la renovada clasificación de las clases o categorías de procesos, ateniéndose a la dimensión constitucional, social y transnacional de las pretensiones, sus objetos, características y límites; g) la irrupción de los procesos colectivos y los de prueba difícil; h) la reformulación de los criterios interpretativos, que se guían por las consecuencias valiosas que de ellos se sigan y que permiten la pulsación de un derecho no paralizante; i) la cobertura social y eficiente de los derechos del Hombre a través de garantías fuertes y expeditas, que propician los progresos del Derecho Comparado y la Jurisprudencia de las cortes internacionales; j) la simplificación de las formas procesales con prescripción del exceso ritual y el abuso de la jurisdicción.

Tipos de acciones ambientales

A continuación proponemos un listado meramente orientativo de las acciones en materia ambiental: a) acción de amparo en defensa del ambiente —cese, recomposición—, el amparo colectivo (art. 43 CN, 30 LGA y conc.³⁵); b) acción declarativa de certeza (art. 322 CPCCN); c) acción penal ambiental (por ejemplo en orden a la persecución de los delitos estipulados en la Ley de Residuos Peligrosos N° 24051³⁶); d) acción contencioso administrativo ambiental (ej. Cuestionar actos administrativos que versen sobre aspectos regulatorios de tópico ambiental, como ser Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, o demandar por el irregular ejercicio del poder de policía ambiental³⁷); e) acción de daños individuales producidos de rebote (*par ricochet*) por el daño al ambiente (ejercida por su titular, conf. Art. 30 LGA; en principio a través de un proceso de conocimiento ordinario); f) en el ámbito bonaerense, demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos del art. 161 inc. 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires³⁸.

³⁵ Ejemplo causa "Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental", Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 11/07/2019, Fallos: 342:1203.

³⁶ Ver entre otras, causa FTU 400835/2007/CFC1 caratulada: "Rocchia Ferro, Jorge Alberto sobre infracción ley 24.051", Cámara Federal de Casación Penal, Sala 4, sentencia del 17 de noviembre del 2017.

³⁷ Ejemplo causa "B.73.995 "Mennitto Wendy Melissa y ot. C/ Agro Industria Madero S.A. S/ Daños Y Perjuicios. - Declaración de Tribunal Competente--", Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA), resolución del 22 de marzo de 2016.

³⁸ Ejemplo causa "I.74.643 "Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica 18 De Octubre C/Provincia de Bs. As. S/ Inconst. Ley 14.888", SCBA, sentencia del 18 de septiembre de 2019.

Competencia

En cuanto a la competencia, la regla son los tribunales ordinarios, y en aquellos casos que el daño al ambiente afecte a más de una jurisdicción, será la justicia federal³⁹. El artículo 7 de la LGA dispone:

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. (LGA Art. 7)

Y el 32, en lo pertinente establece: “La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. (...)”.

Por otro lado, en los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria de la CSJN procede si concurren las hipótesis que surten esta competencia prevista en los arts.

³⁹ Como ejemplo de casos donde la Corte Suprema precisó que era competente la justicia Provincial podemos citar: a) la causa “Organización de Ambientalistas Autoconvocados Asociación Civil C/ Municipalidad de Pilar s/Amparo Ambiental”, sentencia del 13/08/2020 donde se determinó que era competente la justicia local para entender en la acción de amparo dirigida contra la Municipalidad de Pilar que persigue el cumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 1° de la ordenanza 81/1995 de ese municipio, el cese de la ejecución de obras extractivas del suelo rural que importarían una violación a lo establecido en esa norma y la recomposición del ambiente, toda vez que de los términos de la demanda y los elementos con ella aportados, resultaban insuficientes para tener por acreditada la afectación interjurisdiccional requerida por el artículo 7° de la ley 25.675 para la procedencia del fuero federal; b) También la Corte Resolvió –remitiendo al dictamen de la Procuración General- en el caso “Surfrider Argentina c/ Axion Energy Argentina S.R.L. y otros s/ materia a categorizar”, sentencia del 18/06/2020, Fallos: 343:463, que era competente la justicia local para entender en la acción entablada a fin de obtener la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva por causa de la actividad deficiente de almacenamiento de hidrocarburos de las empresas demandadas en la ciudad de Mar del Plata, lo que habría ocasionado la filtración de estos residuos peligrosos en las napas subterráneas de dicha ciudad, toda vez que la actividad generadora del daño ambiental que se denunciaba se producía dentro de la jurisdicción del Municipio de General Pueyrredón, no existiendo elementos que autoricen a concluir que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales. Por otro lado, como ejemplo de una causa -entre muchas otras- donde se resolvió la competencia federal para entender en las actuaciones, vale mencionar el antecedente FTU 401484/2007/1/CS001 “Incidente N° 1 -Imputado: Municipalidad de Famailla y Empresa San Miguel s/Incidente de incompetencia”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 11/06/2020, Fallos: 343:396. Ello al considerar que se encontraba configurada, con carácter provisorio, la presencia de elementos que permitían razonablemente coagular el requisito de *afectación interjurisdiccional*, lo que hace surtir la competencia de la justicia federal. Igual solución se adoptó en la causa FRE 002111/2015/CS001 “Servicio de agua y mantenimiento empresa del Estado Provincial s/ infracción ley 24.051 (art. 55)”, Sentencia del 11/06/2020, Fallos: 343:373. En este orden de ideas, es conducente señalar que nuestro Máximo Tribunal ha delineado los criterios que se deben tener en cuenta para determinar la procedencia de la competencia federal en razón de la materia ambiental y estableció, en primer término, que hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (doctrina de Fallos: 330:4234; 331:1312; 331:1679). En principio, los términos de la demanda y los elementos con ella aportados deben resultar suficientes para tener por acreditada la afectación interjurisdiccional requerida por el artículo 7 mencionado para la procedencia del fuero federal (Fallos: 329:2316; 331:1312, entre otros). Asimismo, ha señalado que, si bien la interdependencia es inherente al ambiente y sobre la base de ella, podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante (Fallos: 331:1312; 331:1679).

116 y 117 de la Constitución Nacional⁴⁰ (reglamentados por el art. 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58); y si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad prevista en el art. 7°, segundo párrafo, de la LGA (doctrina de —entre otros— fallo Gahan, Juana María y otros c/ Córdoba, Provincia de s/amparo ambiental, CSJN, sentencia del 04/06/2020, Fallos: 343:319).

Legitimación

Legitimados en materia ambiental

La legitimación es entendida como la aptitud de un sujeto o una pluralidad de sujetos para ser parte en un juicio y obtener una sentencia de fondo, pudiendo encontrarse en el lado actor de la contienda (legitimado activo) o en lugar del demandado (legitimado pasivo).

En cuanto a la legitimación procesal colectiva Gil Domínguez afirma que se vincula “con la potestad o facultad otorgada por la Constitución o las leyes para promover acciones colectivas que tienen por objeto la tutela efectiva de bienes colectivos” (Gil Domínguez, 2014, p. 4). Esta cuestión constituye uno de los tópicos más sensibles del proceso ambiental. La postura que adopte el poder judicial al analizar los presupuestos de procedencia para reconocer legitimación a un sujeto determinado incide directamente en la tutela del ambiente. Es dable recordar que este último al ser un bien colectivo, como se dijera más arriba, admite una representación colectiva o difusa.

Concordemente, el artículo 32 de la LGA dispone que “(...) el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”. Sobre este punto de la cuestión, vale destacar que el Acuerdo de Escazú —que se tratará en el punto específico de esta obra, al cual remitimos— contiene importantes disposiciones en el tema que nos ocupa, a saber: En el artículo 8, titulado *Acceso a la justicia en asuntos ambientales* dispone en su inciso 1 que “Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso”. En el inciso 2 de este artículo se dispone que los distintos Estados Partes asegurarán en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento de cualquier decisión, acción u omisión relacionada con: el acceso a la información ambiental (art. 8.2.a) y la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales (8.2.b.). Asimismo, de cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de

⁴⁰ Por tal razón, en el notorio caso Mendoza, pronunciamiento del 20 de junio de 2006, el Címero Tribunal no hizo lugar a la acumulación objetiva de pretensiones, declaró su competencia originaria con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo al ambiente y se declaró incompetente para conocer en instancia originaria con respecto a la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales reclamados.

manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente (at. 8.2.c).

Luego en el inciso 3 del artículo 8 se dispone que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte considerando sus circunstancias debe contar con diversos instrumentos y medidas, que algunas de ellas son, vale agregar, de innegable importancia político judicial: a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente; e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al Estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

Sentado lo anterior, y haciendo un breve repaso de los legitimados activos reconocidos por nuestro ordenamiento normativo, encontramos:

Legitimados activos reconocidos

<p>ART. 43 CN</p>	<p>AMPARO AMBIENTAL:</p> <p>A. El afectado,</p> <p>B. El defensor del pueblo</p> <p>C. Las asociaciones que propendan a esos fines (comúnmente denominadas organizaciones no gubernamentales o asociaciones del tercer sector.</p> <p>El artículo citado, el parte pertinente establece:</p> <p>“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. (...)”</p>
-------------------	---

	<p>El amparo ambiental es una modalidad específica de la figura genérica tal y como la conocemos, motivo por el cual debe satisfacerse, aunque con particularidades propias, los recaudos de admisibilidad <i>tradicionales</i> de dicha vía. Es decir, no cualquier controversia ambiental, por el solo hecho de versar sobre esa materia, podrá ser susceptible de encaminarse por este carril. Se sigue manteniendo el carácter excepcional de la acción.</p> <p>En temas ambientales pueden darse supuestos de flagrante ilegalidad, como ser que determinada empresa comienza a realizar una actividad sin haber realizado previamente ninguna de las etapas establecidas por la ley tendiente a obtener la declaración de impacto ambiental. Tal como fuera resuelto, entre otros, de la C.S.J.N en autos “VILLIVAR, SILVANA NOEMÍ C/ PROVINCIA DEL CHUBUT Y OTROS” (Sentencia del 17/04/2007) donde una empresa minera había comenzado su actividad sin haber dado cumplimiento a los Estudios de Impacto Ambiental y audiencia pública requeridos por la normativa.</p> <p>Ahora bien, también existirán escenarios en donde la pretensión incoada, por las circunstancias fácticas o normativas detalladas, exijan para su demostración de un debate y prueba más profundo, y es allí donde será necesario transitar por un proceso que permita un mayor conocimiento, sin perjuicio que la parte actora pueda petitionar el dictado de medidas cautelares, a los fines que el tiempo que este insuma no sea perjudicial al bien que se intenta tutelar.</p>
<p>Art. 30 LGA</p>	<p>Art 30-1: recomposición del ambiente dañado: a) el afectado, b) el Defensor del Pueblo, c) las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, d) el Estado nacional, provincial o municipal; e) damnificado (recomposición o indemnización. Aquí es importante destacar que la indemnización es producto del daño que <i>de rebote</i> recibe una persona o conjunto de personas derivado del daño al ambiente. Por lo tanto, es un derecho de primera generación cuya acción solo pertenece a su titular).</p> <p>30-3: Acción de amparo tendiente al cese de actividades generadoras de daño ambiental colectivo: toda persona.</p>
<p>Ley 16986 (Nación)</p>	<p>“Artículo 5° — La acción de amparo podrá deducirse por toda persona individual o jurídica, por sí o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos establecidos en el artículo 1°. Podrá también ser deducida, en las mismas condiciones, por las asociaciones que sin revestir el carácter de personas jurídicas justificaren, mediante la exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público.”</p>
<p>Ley 13.928 (Prov. Buenos Aires)</p>	<p>“ARTICULO 4°: (Texto según Ley 14192) Tienen legitimación para accionar por vía de amparo el Estado, y toda persona física o jurídica que se encuentre afectada en sus derechos o intereses individuales o de incidencia colectiva.”</p>

<p>Ley 11.723 (Prov. Buenos Aires)</p>	<p>“Artículo 34º: Cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o los recursos naturales ubicados en territorio provincial, cualquier habitante de la Provincia podrá acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes.</p> <p>Artículo 35º: Cuando la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, quedarán habilitados para acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada.</p> <p>Artículo 36º: En los casos en que el daño o la situación de peligro sea consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente podrán acudir directamente ante los tribunales ordinarios competentes ejercitando:</p> <p>a) Acción de protección a los fines de la prevención de los efectos degradantes que pudieran producirse;</p> <p>b) Acción de reparación tendiente a restaurar o recomponer el ambiente y/o los recursos naturales ubicados en el territorio provincial, que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre.</p> <p>Artículo 37º: El trámite que se imprimirá a las actuaciones será el correspondiente al juicio sumarísimo.</p> <p>El accionante podrá instrumentar toda la prueba que asista a sus derechos, solicitar medidas cautelares, e interponer todos los recursos correspondientes.</p> <p>Artículo 38º: Las sentencias que dicten los tribunales en virtud de lo preceptuado por este Capítulo, no harán cosa juzgada en los casos en que la decisión desfavorable al accionante, lo sea por falta de prueba.”</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

El rol del afectado en la tutela del ambiente

Por *afectado* debe considerarse no solo a quien sufrió una lesión en sus derechos subjetivos, sino también a quien, aún sin padecer daño concreto, pueda verse tocado, interesado o concernido por los efectos del acto u omisión que se consideran lesivos. Enseña con claridad Bidart Campos, comentando el caso *Spagnolo* (el cual versaba sobre un vecino que postulaba el cese del daño ambiental que se ejercía sobre un río aledaño receptor de desechos cloacales), que afectado:

Es cada uno que compone como parte un grupo humano en un determinado espacio ambiental que padece amenaza, riesgo o daño. Y es afectado aun-

que él personalmente no sume a ese perjuicio colectivo otro perjuicio personal y directo que sea diferente al de todos los demás. Tal lo que los derechos colectivos, o de incidencia colectiva, o de pertenencia difusa, significan en la letra y en el espíritu del art. 43. No hay por qué, entonces, estrangular la legitimación elástica y generosa que inviste el afectado para interponer el amparo al que la norma citada lo habilita y le da acceso (Bidart Campos, 2004).

Por demás conocido resulta el caso *Kattan*⁴¹ en nuestro país, y la interpretación pionera por parte del juez interviniente sobre cuestiones atinentes al derecho ambiental, como ser la legitimación para obrar difusa, la importancia de un estudio de impacto ambiental en una actividad potencialmente dañina al medio ambiente, y la protección de la fauna con una visión sistémica de su rol en el equilibrio ambiental, que merecieron el comentario de doctrina destacada antes de ahora. Es por ello que, a fin de no ser redundante, corresponde recordar sucintamente que en el mismo un habitante de la provincia de Buenos Aires, en representación de la colectividad, ataca por la vía del amparo en la justicia federal de la ciudad de Buenos Aires, un permiso para cazar fauna marina que se ejecutaría en la costa de Chubut. En primer lugar, en la medida cautelar postulada y luego en la sentencia, el juez reconoce la legitimación a este habitante, haciendo lugar a la acción.

En carácter de afectado/s usualmente se suele alegar la condición de vecino/s de la zona de influencia de la actividad o hecho que se reputa nocivo al ambiente⁴².

Legitimación activa del Estado en procesos colectivos ambientales

El Estado (Nación, provincias, municipios) como demandante en causas ambientales constituye un tema soslayado en alguna medida por la doctrina. A riesgo de generalizar, uno de los motivos que podría incidir en este escaso interés es el hecho de que las causas ambientales más resonantes que se han suscitado en nuestro país no han sido iniciadas ni por el Estado Nacional ni tampoco por las provincias o municipios. Muy por el contrario, en muchas de ellas es usual encontrarlos en la faz pasiva de la contienda como demandado/s. Basta efectuar un recorrido por los diversos conflictos ambientales ventilados ante tribunales ordinarios o federales en los cuales se ha enjuiciado su conducta encontrándolos responsables de generar o impedir que se genere un daño ambiental, principalmente por incumplir con el poder de policía

⁴¹ *Kattan, Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo s/ amparo*, 10/05/1983, Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Contencioso-Administrativo Federal N° 2 (JN Federal Contencioso Administrativo). La Ley, D.576.

⁴² Como casuística en este tema puede verse entre muchas otras, las causas "Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", SCBA Sentencia del 3/3/2010; "Dougherty, Cristian y otros c/Municipalidad de La Plata s/Amparo", SCBA LP B 64464, Sentencia del 31/03/2004; "Estivariz, Carlos A. y ot. contra Provincia de Buenos Aires y ots. s/Amparo. Recurso de inaplicabilidad de ley", SCBA, Causa A. 72.844, Sentencia del 17/06/2015.

sobre actividades antrópicas contaminantes, siendo la causas *Salas*⁴³ y *Mendoza*⁴⁴ algunas de las más resonantes.

Indagar qué elementos llevan a esta situación excede el marco del presente trabajo pese a que podrían aventurarse algunas hipótesis o líneas para su investigación. Sin perjuicio de ello, a los fines de dar basamento a la afirmación que diera inicio al presente apartado, esto es, que el Estado no es el principal demandante en los procesos ambientales pese a tener legitimación para hacerlo, entendimos importante partir de datos empíricos⁴⁵. Lo dicho se corrobora en buena medida con la información obrante en el Registro de Procesos de Incidencia Colectiva Provincial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires⁴⁶. En este registro, de un relevamiento efectuado en junio del 2020 surge que hay informadas un *total de 342 causas* en la materia *medio ambiente y urbanismo*. De ellas, 110 fueron iniciadas por *afectados* o vecinos, una por el Estado (Municipio de Berazategui) y 231 lo fueron por Asociaciones Civiles, no habiéndose informado ninguna iniciada por el Defensor del Pueblo o la Provincia de Buenos Aires.

Por ser ello así, si tomamos en cuenta que diversas industrias o actividades productivas que son susceptibles de generar grandes daños ambientales (léase: curtiembres, agricultura mediante uso agroquímicos, petroquímicas, destilerías, siderúrgicas, etc.) son desarrolladas principalmente por entes privados, cobra especial interés repensar si el rol que debiera asumir el estado es el de limitarse a su fiscalización y sanción en sede administrativa, en lugar de accionar judicialmente tanto sea para prevenir un daño al ambiente o hacer cesar uno en curso de desarrollo, como asimismo, perseguir la recomposición o reparación del ambiente dañado⁴⁷.

Asociaciones civiles

Tal como vimos, el art. 43 de la Constitución Nacional otorga legitimación para promover amparo tendiente a tutelar el ambiente a las asociaciones que propenden a esos fines. Las asociaciones civiles, sobre todo con posterioridad a la crisis del 2001, han desarrollado una

⁴³ *“Salas, Dino y otros c/ salta, provincia de y estado nacional s/ amparo. Juicio originario”* s.c., s.1144, l.xliv. CSJN

⁴⁴ *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”* (M.1569.XL).CSJN

⁴⁵ Si bien refiriéndose a otro tema de investigación, sobre la importancia de las investigaciones empíricas puede consultarse: Berizonce, Roberto O. *“El funcionamiento en concreto del servicio de la justicia; necesidad de investigaciones empíricas”* Publicado en *Derecho Procesal Civil Actual*, Abeledo-Perrot/LEP, Bs. As., 1999.

⁴⁶ El registro puede consultarse en el siguiente enlace: <http://rpc.scba.gov.ar/BuscarCausas.aspx> (fecha de consulta, junio de 2020).

⁴⁷ No obstante lo dicho, podemos citar al respecto dos antecedentes, "Municipalidad de Quilmes contra Y.P.F. S.A. y otro. Materia a categorizar, otros juicios" (causa C. 118.983, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, S. 6/4/2016) y "Municipalidad de Tandil c. Transporte Automotores La Estrella S. A. y otro", S. 22/10/1996, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Azul, sala II(CCivComAzul)(SalalI) LLBA, 1997-273, DJBA 152, 411 – ED.

importante e intensa actividad en diferentes campos, entre ellos el ambiental. Diversas causas que han sentado importantes precedentes jurisprudenciales por parte de nuestro máximo tribunal (por mencionar un ejemplo, en el campo del derecho del consumidor) han sido acciones promovidas por estos entes. Aunque su accionar no se reduce solo al judicial, sino que tienen diferentes líneas de acción. Han llevado adelante propuestas legislativas, peticiones al poder ejecutivo, campañas de información, educación, concientización, entre otras.

Como ejemplo puede mencionarse, entre muchas otras, la causa Asociación Civil en defensa de la calidad de Vida contra E.I.R. S.A y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, Causa A.70.364, Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, Sentencia del 21/9/2016), allí en prieta síntesis la SCBA hizo lugar al RII interpuesto por la actora, y en consecuencia, hizo lugar a la demanda de amparo, declaró la nulidad del acto emitido por el Intendente que aprobara el informe de impacto ambiental y ordenó a la Municipalidad de Escobar que, con carácter previo a la adopción de cualquier medida vinculada a la ejecución del emprendimiento denominado *El Casal Barrio Parque Náutico*, realice un procedimiento que garantice la efectiva participación ciudadana y culmine, de corresponder, con la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental.

Medidas cautelares

Adentrándonos en el análisis de las medidas cautelares que se dictan en los procesos ambientales⁴⁸, se destaca en el tópico la aplicación de los principios preventivo y precautorio (art. 4 LGA), comúnmente esgrimidos y utilizados al momento de examinar cuestiones en donde la potencialidad del daño es probable y conocida (preventivo), como así también cuando no hay “certeza científica” o no se cuenta con suficiente información, pero nos encontramos frente a una amenaza de daño grave y/o irreparable (precautorio).

Por ello cabría pensar su denominación como *medidas cautelares ambientales* en contraposición a lo que podríamos llamar medidas cautelares *tradicionales* que son susceptibles de ser otorgadas en otros procesos, dado que nos encontramos frente a un bien a tutelar distinto, con caracteres especiales, que requiere a su vez de un proceso que se adecue a este último, haciendo necesario una reinterpretación y adecuación de los institutos clásicos del derecho, como dijéramos al comienzo del capítulo y a lo largo del presente⁴⁹.

⁴⁸ Un ejemplo sobre este tópico que merece especial destaque es la causa Equística en la cual la Corte Suprema ordenó como medida cautelar que las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y los Municipios de Victoria y Rosario, constituyan, de manera inmediata, un Comité de Emergencia Ambiental (dentro de la estructura federal concertada del PIECAS-DP) que tenga por objeto la contingencia vinculada con los incendios irregulares acaecidos en el Delta del Paraná (“Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 11 de agosto de 2020).

⁴⁹ Tal es así que la Corte ha señalado que las resoluciones que se refieren a medidas cautelares, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten -como regla- el

Marco normativo

El artículo 32 de la LGA establece respecto al punto:

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun 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.

Es pertinente también señalar que en el orden nacional, en la Ley N° 26584 que establece el régimen de medidas cautelares contra el Estado, al darle un tratamiento diferenciado a medidas cautelares que versen sobre determinados derechos, entre ellos el ambiental. Veamos: Art. 2 inc. 2:

La providencia cautelar dictada contra el Estado nacional y sus entes descentralizados por un juez o tribunal incompetente, sólo tendrá eficacia cuando se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental.

En ese sentido, en los casos que se hallare comprometida la tutela de los supuestos enumerados en el Art. 2, inc. 2, la ley citada también regula distintos aspectos de excepción en atención a las particularidades de este tipo de procesos, al disponer: a) la no necesidad de informe previo de la demandada para su trámite y decisión (art. 4 inc. 3); b) que no procede el deber de establecer un límite temporal (art. 5); c) la admisibilidad de la caución juratoria (art. 10); d) excepción a la regla del efecto suspensivo de los recursos de apelación interpuestos contra las providencias cautelares que suspendan total o parcialmente, los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico (art. 13).

carácter de sentencias definitivas, principio que admite excepción cuando la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (Fallos: 339:142). Y agregó que en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para protección del medio ambiente, pues el art. 4° de esa introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (Fallos: 339:142; 340:1193) (ver considerando 3° de la causa "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Protecc. Ambiental del Río Paraná Ctról. Contam. y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro s/ incidente de medida cautelar", Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 02/07/2020).

La prueba en procesos ambientales

La complejidad de la prueba del daño ambiental

Resulta un lugar común en la doctrina señalar que la producción de la prueba en esta materia se ve caracterizada por las particularidades del propio bien colectivo que se tiende a tutelar, y asimismo, por la usual asimetría que se presenta entre el agente contaminador y el/los demandante/s —es decir, entre los sujetos ubicados en la faz activa y pasiva del proceso. Si asumimos, al menos en este tipo de litigios, que la búsqueda de la verdad es uno de los fines del proceso y no la mera dilucidación de una controversia, el juez debe asumir un papel activo en esa tarea.

Más aun, cuando por la propia esencia de esta temática el rol o interés público que se discute es sensiblemente mayor que en un conflicto individual⁵⁰.

En este orden de ideas, uno de los aspectos más difíciles a probar en los procesos ambientales es justamente el nexo causal o la relación de causalidad. Tanto en los supuestos en los que es necesario comprobar la conexión entre un hecho endilgado de contaminante con el ambiente que se alega dañado (ej. acreditar que una empresa que emite efluentes gaseosos afectó en forma relevante la calidad de aire) como asimismo en aquellos donde se intenta acreditar que un daño individual, tanto sea patrimonial como personal, guarda relación con la polución del ambiente (continuando con el anterior ejemplo, una persona alega que tuvo un daño en su salud como resultado de la contaminación del aire producto de la actividad de una empresa).

Para ello, desde un enfoque epistemológico, el razonamiento probatorio en muchas ocasiones está constituido básicamente por inferencias inductivas basadas en leyes probabilísticas o por inferencias basadas en generalidades. Como bien refiere Taruffo (2011), las inferencias inductivas tienen un papel esencial en el contexto del razonamiento probatorio, y es usual la remisión a la probabilidad como concepto que sirve para calificar el resultado de la inferencia no deductiva; y dado que no todos los conceptos de probabilidad son aplicables correctamente a las inferencias en materia de prueba, es que se puede pensar en un criterio de racionalidad que verse sobre las condiciones de utilización apropiada del razonamiento probabilístico.

De esa forma, siguiendo a Gascón Abellán, en sentido estricto la prueba concluye “con una hipótesis, un enunciado que aceptamos como verdadero aunque no sabemos si lo es o no, y que el grado de probabilidad suministrará un buen criterio para su justificación” (Gascón Abellán, 2005, p. 128). Para esta tarea, la autora entiende que es necesario una valoración racional

⁵⁰ Por supuesto que también existe un interés de la sociedad en que los procesos individuales se resuelvan de acuerdo al derecho vigente y que se haga justicia (aunque sean en mayor o menor medida ajenos a ese conflicto), pero esta preocupación se ve acentuada cuando es la propia comunidad la que pueda verse afectada en forma directa por la resolución de la causa, por estar en debate derechos de incidencia colectiva.

de la prueba desarrollada conforme al principio de libre convicción, guiada por reglas racionales: por tanto, valorar libre y racionalmente consistiría:

En evaluar si el grado de probabilidad o de certeza alcanzado por la hipótesis que lo describe a la luz de las pruebas e informaciones disponibles es suficiente para aceptarla como verdadera. Por eso la principal tarea a la que se enfrenta una valoración racional es la de medir la probabilidad. Y por eso el objetivo de los modelos de valoración ha de ser proveer esquemas racionales para determinar el grado de probabilidad de las hipótesis, o su aceptabilidad (Gascón Abellan, 2005, pp. 128-129).

Numerosas y complejas dificultades se plantea el decisor al momento de valorar la prueba en materia ambiental. Piénsese que muchas cuestiones que en determinado momento histórico se consideran benignas el ambiente, luego con el avance de la ciencia se descubre que, muy por el contrario, son destructivas⁵¹. Ello justifica, asimismo, que el Juez pueda asumir un rol activo en orden a su producción, tal como veremos en el punto siguiente. Asimismo, es de capital importancia el rol que desempeñan las Universidades aportando su visión sobre los temas debatidos presentando informes técnicos, recomendaciones, observaciones, etc.⁵²

Otra tarea notoriamente compleja es la de comprobar que determinado hecho, suceso, actividad, etc. producirá un daño a las *generaciones futuras* que, como es sabido, son reconocidas como sujetos de derechos en nuestra Constitución Nacional (art. 41). A la ya de por sí dificultosa faena de conceptualizar que entendemos por generaciones futuras, se le adiciona la carga al actor de identificar y acreditar de un modo convincente como afectará o podría hacerlo determinado hecho contaminante a las personas en el futuro. Si recordamos las dificultades probatorias que señalamos *ut supra* para la prueba de daños actuales o inminentes (ej. Acreditación de nexo de causalidad) no resulta difícil advertir que aquellas se acrecientan para este escenario. En este sentido, entendemos (entre otros elementos conducentes) pueden resultar de utilidad tener presente tres cuestiones:

La provisoriedad del conocimiento científico: Por definición, el conocimiento científico siempre está en crisis, en evolución. Hablar de *certeza* científica es un término cuanto menos ambiguo para referirnos a cuestiones de las cuales son más los elementos que ignoramos que los que conocemos. Valga lo coloquial del ejemplo: aquellas películas en las cuales el protagonista viaja al pasado y modifica algo *mínimo* como romper una rama, comer un fruto, etc. Produce

⁵¹ Para ampliar, ver Percival Robert V., “*The Judicial Role In Developing Principles Of Environmental Law: Notes From The History Of Global Environmental Law*” Pag. 4, <http://welcongress.org/wp-content/uploads/2016/04/Robert-Percival.pdf>

⁵² Un claro ejemplo de ello lo constituye el pedido de informe que realizó la CSJN a la UBA en el célebre caso “Mendoza” (para ampliar, ver Verbic, Francisco “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”; ANALES Nº 43 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP 2013, p. 271). Asimismo, ver Capítulo 3 a cargo de la presente obra respecto del rol académico.

cambios drásticos en el futuro (o sea, al momento presente desde el cual viajó). ¿Cómo saber con exactitud que escenarios estamos construyendo a futuro con los impactos que produce el hombre en la actualidad con sus acciones? El calentamiento global (uno de los problemas más graves por antonomasia del hombre en la actualidad), la contaminación del aire, agua dulce, los mares, desertificación, desmontes, extinción de especies, etc.

Revalorización del saber común y de la prueba de indicios.

Principio precautorio (art. 4 LGA): Al no contarse en muchas circunstancias con información completa, protocolos adecuados, debates con amplia participación, etc. Puede producirse que se reaccione con celeridad y en forma desmedida ante amenazas menores, como también que se lo haga demasiado lento e inadecuadamente ante graves y serias amenazas.

Una distinción que comúnmente se señala entre los procesos tradicionales y el proceso ambiental en materia probatoria radica en la carga de la misma. En los primeros, la regla es que quien alega un hecho, de cualquier índole que de basamento a su pretensión, defensa o excepción, debe probarlo. Existen otras materias, entre las cuales se ubica la ambiental, en las que se imponen las cargas dinámicas de la prueba, por las particularidades del hecho a probar y las condiciones en que el mismo acaece, por lo que la carga recae en cabeza de quien este en mejor situación para hacerlo. Los campos donde esto se ha observado con frecuencia son los de responsabilidad médica y derecho del consumidor, atendiendo a la desigualdad de información y la relación asimétrica que se presenta en los escenarios paciente/médico, consumidor/proveedor.

Se ha entendido a la carga probatoria dinámica como a esa forma de la distribución de la carga de la prueba que "(...) atiende a la mayor facilidad que tiene una de las partes del proceso para arrimar al órgano jurisdiccional la prueba de algún hecho controvertido, prescindiendo de las reglas establecidas por la ley o la jurisprudencia sobre la materia" (Morello y Sbdar, 2007, p. 179). No obstante, ello no habilita siempre a establecerse esta regla en todo tipo de proceso ambiental. Por lo tanto, si determinada prueba no resulta de difícil producción, no se exime el actor de llevarla adelante, en cuyo caso de no hacerlo o si sus resultados son infructuosos se tendrá por no probado el hecho que se pretendía acreditar. En otros supuestos, el juez puede evaluar –de acuerdo al principio de colaboración procesal- si la parte demandada podía objetivamente haber prestado mayor colaboración para elucidar los hechos controvertidos y no lo hizo, valorando ello como una presunción en su contra, en conjunto con el resto del material probatorio.

Por otra parte, atento lo interdisciplinario del bien ambiente sobre el cual se pretende su tutela en sede judicial, resulta insoslayable la importancia de informes periciales emitidos por expertos de diversos campos a los fines de dilucidar el objeto debatido.

Finalmente, es importante destacar que la LGA le asigna a los dictámenes realizados por la autoridad competente que fueran agregados al proceso la fuerza probatoria de los informes periciales. El artículo 33 establece:

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 (...)

Rol del juez

En primer lugar, cabe recordar que los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas, a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (doctrina de Fallos: 327: 2127 y 2413; 332: 1394, entre otros).

Tratándose de un caso ambiental, los jueces tienen amplias facultades en cuanto a la protección del ambiente y pueden ordenar el curso del proceso, e incluso darle trámite ordinario a un amparo o bien dividir las pretensiones a fin de lograr una efectiva y rápida satisfacción en materia de prevención. El límite de estas facultades está dado por el respeto al debido proceso, porque los magistrados no pueden modificar el objeto de la pretensión (Fallos: 333: 748; Mendoza, Beatriz Silvia, Fallos: 329:3445).

Asimismo, nuestro Máximo Tribunal ha tenido oportunidad de afirmar que no puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta como una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493, citado en causa Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 11/07/2019, Fallos: 342:1203, el resalte no pertenece al original).

En este sentido, la Suprema Corte bonaerense ha resuelto que

En el nuevo marco procesal es papel irrenunciable del juez el que hace a su participación activa con miras a la prevención del daño ambiental, donde debe buscarse 'prevenir más que curar' (*Causa Cabaleiro*)⁵³

Lejos de ser expresiones enmarcadas en decisiones aisladas, esta pareciera ser la impronta con la que los jueces deben asumir su vital faena cotidiana en el tema que nos ocupa, asumiendo un rol activo especialmente en la etapa probatoria, tal como se mencionó en el punto anterior.

⁵³ SCBA, "*Cabaleiro, Luis Fernando contra Papel Prensa S.A. Amparo*", Causa C. 117.088, S. 11/02/2016. Conf. Doc. Ac. 60.094, cit.; Ac. 54.665, sent. del 19-V-1998; Ac. 77.608, sent. del 19-II-2002

Marco normativo

En nuestro país vale mencionar y rememorar que los jueces tienen diversos deberes y facultades para conducir el proceso⁵⁴. Específicamente en el tópico, contamos con el art. 32 de la LGA que dispone “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 (...)” y ha sido aplicado en diversos antecedentes jurisprudenciales en los cuales los jueces entendieron que resultaba conducente la realización de determinada medida probatoria para dilucidar la controversia, y ella no había sido ofrecida por las partes.

Como desprendimiento de su papel de *director* del proceso, tal como reseñamos en los párrafos anteriores, el propio artículo 32 citado más arriba establece que el juez está facultado para disponer medidas cautelares de oficio como también medidas tendientes a probar hechos, encontrándose justificado tales prerrogativas por la importancia de anticipar y prevenir daños en esta materia donde se encuentra comprometido el interés de toda la sociedad.

En este orden de ideas, la decisión *justa* es considerada el objetivo del proceso, y como derivación de ello, el juez tiene el deber de garantizar la eficacia en la protección de los intereses discutidos en el juicio asumiendo un rol comprometido, en contraposición a una actitud pasiva y de mero espectador (comúnmente denominada *convidado de piedra*). No se debe confundir un juez activo con un juez autoritario: aquel, aunque ordene la producción de pruebas de oficio, siempre lo hará cumplimentando los recaudos necesarios para no avasallar el derecho de defensa de las partes. Un juez autoritario, en cambio, no respetará estas garantías.

En otras palabras, como sintéticamente afirma Taruffo, “el Juez Imparcial es el Juez que persigue la verdad. Porque la verdad es imparcial⁵⁵”. Vemos así como la discusión no debe versar sobre la posibilidad o no que el juez asuma activamente la dirección del proceso y desarrolle actividad procesal útil para arribar a una solución justa –normativamente está habilitado al efecto, sino que en dicho camino no deben conculcarse los derechos de los sujetos procesales implicados en el conflicto.

Cosa juzgada

Por último, en cuanto a la cosa juzgada en materia ambiental, el artículo 33 de la LGA dispone en lo pertinente: “(...) La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probato-

⁵⁴ Por razones de brevedad, ver por ejemplo lo dispuesto en el capítulo IV, arts. 34 al 37 tanto del CPCCN como del CPCCBA.

⁵⁵ Ver entrevista a Taruffo Michele titulada “El juez imparcial es el juez que persigue la verdad”, publicada en el Diario LA LEY, n.º 7887, 2012 (Cuadernos de Probática y Derecho Probatorio) Disponible en <https://bit.ly/2KLRIPu>

rias”. En esta inteligencia, como lógica derivación de la legitimación extraordinaria, en representación de un conjunto que puede o no haber prestado su consentimiento al efecto, tiene entre sus implicancias: a) que aquel ha de ser un representante adecuado, que defienda eficazmente, de la mejor forma posible, los intereses del colectivo representado, resguardando el derecho de defensa; b) Ahora bien, no obstante ello, y que la sentencia tendrá efectos erga omnes, en material ambiental no rige el principio de cosa juzgada material “pro et contra”, es decir que opera la cosa juzgada independientemente de la suerte del juicio o la suficiencia probatoria. En cambio, el sistema adoptado en este campo es el de *secundum eventum probationem* (art. 33 LGA), es decir, se tienen en cuenta la suficiencia o la suerte de la prueba. Similar disposición se observa en el marco provincial establecido por la ley 11723. art 38.

Resumen de lo aprendido

- La tutela del ambiente en sede judicial se desarrolla fundamentalmente en forma colectiva.
- El proceso civil tradicional, pensado para dirimir conflictos individuales, debe ser repensado y adaptado a este tipo de procesos colectivos, contando en la actualidad con una regulación parcial del tema en la LGA y normas concordantes.
- Existen diversos legitimados activos, previstos constitucional y legalmente para interponer acciones en defensa del ambiente.
- El Juez debe asumir un rol activo en el desarrollo del proceso y las partes prestar una debida colaboración en la producción probatoria.
- La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por insuficiencia de la prueba (*secundum eventum probationem*).

Preguntas disparadoras

- ¿Piensa que el poder judicial es un ámbito apropiado para resolver conflictos colectivos como los ambientales?
- ¿La búsqueda de la “verdad” debe ser uno de los objetivos de –al menos- ciertos procesos como en los que se discuten cuestiones ambientales?
- En su opinión, ¿el Juez debe asumir el mismo rol en todo tipo de procesos, aun cuando esté comprometido el interés público?
- ¿Qué incentivos pueden pensarse para que la ciudadanía se comprometa en la tutela del ambiente?

Referencias

- Berizonce, Roberto O. (1999). *El funcionamiento en concreto del servicio de la justicia; necesidad de investigaciones empíricas*. Derecho Procesal Civil Actual, Abeledo-Perrot/LEP, Bs. As.
- Bidart Campos, Germán J. (2004). *La legitimación del afectado en materia de Derecho Ambiental*. Publicado en: LA LEY 2004-D, 787, Fallo Comentado: Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mercedes, sala II (CCivComMercedes)(Salall) ~ 2004/04/06 ~ Spagnolo, César A. c. Municipalidad de Mercedes
- Esain, José A. (2014). *Juicios por daño ambiental*. 1º Edición, Buenos Aires, Editorial Hammurabi.
- Gascón Abellán Marina (2005). *Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos*. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 28 ISSN: 0214-8676, pag. 128. Recuperado de: <https://doxa.ua.es/>
- Giannini, Leandro J. *Los derechos de incidencia colectiva en el Proyecto de Código Civil y Comercial (Aportes para su redefinición)* DJ05/09/2012, 89)
- Gil Domínguez, Andrés. “*Legitimación procesal colectiva y representación colectiva adecuada* LA LEY 06/06/2014, AR/DOC/1341/2014
- Lorenzetti, Ricardo Luis (2009). *Teoría del Derecho Ambiental*- 1ª ed. 1ª reimp.- Buenos Aires: La Ley.
- Mateo, Ramón Martín (2003). *Manual de Derecho Ambiental*. 3º edición, Editorial Aranzadi S.A.,
- Morello, Mario Agustín, Sbdar, Claudia B (2007). *Acción popular y procesos colectivos. Hacia una tutela eficiente del ambiente. La acción popular y el amparo para la defensa del ambiente. Adaptaciones del proceso individual al pluripersonal*. 1ª ed.- Buenos Aires: Lajouane.
- Percival Robert V. *The Judicial Role In Developing Principles Of Environmental Law: Notes From The History Of Global Environmental Law*. Recuperado de: <http://welcongress.org/wp-content/uploads/2016/04/Robert-Percival.pdf>
- Safí, Leandro K.(2012). *El Amparo Ambiental* - 1º ed. – Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Taruffo, Michele (2011). *La prueba de los hechos*. Editorial Trotta, Madrid, 2º edición
- Verbic, Francisco (2013). *El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación*. ANALES Nº 43 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

Recursos adicionales

Corte Suprema de Justicia de la Nación: <https://www.csjn.gov.ar/>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: <https://www.scba.gov.ar/>

Centro de Información Judicial (CIJ): <https://www.cij.gov.ar/inicio.html>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

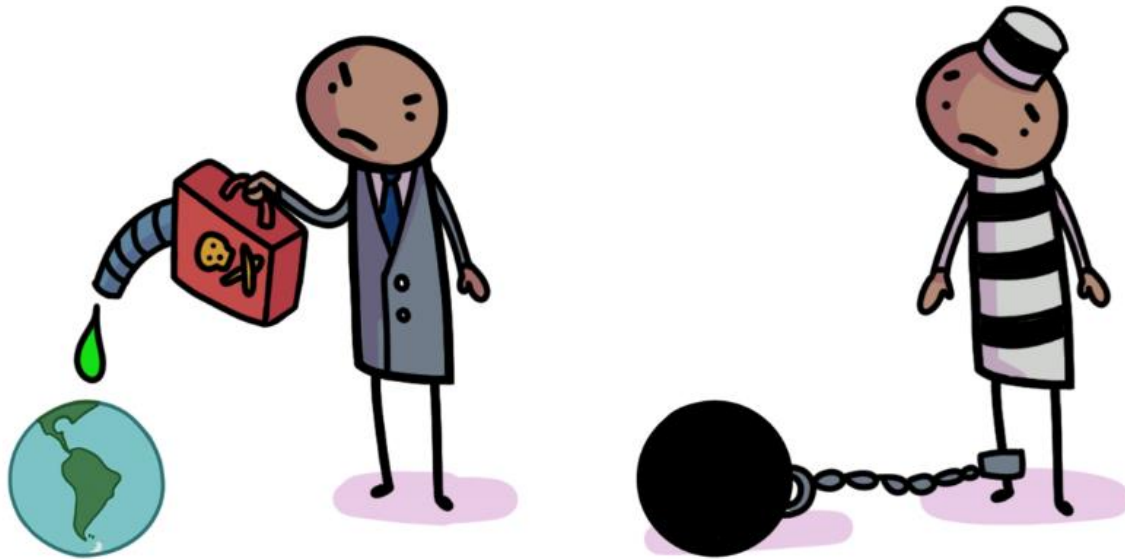
Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

CAPÍTULO 5

Derecho Penal Ambiental

Díaz, Julio, Mendy, Marcelo y Sánchez Peralta José F.



Objetivos de Aprendizaje

- Conocer la evolución del pensamiento político que posibilitó la consagración constitucional del Derecho Ambiental y la recepción por parte del Derecho Penal a la necesidad de proteger el medio ambiente y juzgar conductas que atenten contra el mismo
- Destacar el estado embrionario de la disciplina penal y dejar planteados los desafíos que impone la evolución necesaria de la legislación para proveer a una adecuada respuesta del Estado frente al delito ambiental.
- Lograr un primer acercamiento de los alumnos a casos concretos de lesión del bien jurídico ambiental y su vinculación con la especialidad criminológica.
- Brindar herramientas jurídico criminales para abordar un análisis en un proceso penal concreto, y así arribar a la mejor posibilidad de resolución del conflicto.

Marco histórico y anclaje en Argentina

En la cultura predominante, existe el convencimiento de que la naturaleza se encuentra al servicio de los seres humanos. Ante esta amenaza, surgió el ecologismo profundo y su consecuente derecho ecológico, en sintonía con un nuevo constitucionalismo.

En este marco se inscribe el desarrollo del Derecho Penal Ecológico que se encuentra inmerso, en tanto norma de derecho público, en el Derecho Ambiental que –a su vez- se enfoca

en aspectos de bienestar y calidad de vida humana y, por tanto, desarrolla regulaciones que van más allá de los aspectos ecológicos.

Adherimos a esta posición y en consecuencia lo denominaremos Derecho Penal Ambiental.

En el discurso del Gral. Perón de febrero de 1972 este propuso varios ejes de acción mencionando sólo algunos: 1) Un cambio de paradigma, 2) La modificación de las estructuras sociales y productivas y 3) Un nuevo pacto para vivir entre los seres humanos y, fundamentalmente, entre los seres humanos con la Naturaleza.

Es en el segundo eje donde se asienta la legitimidad de la idea que originó el Derecho Penal Ambiental. En un planeta estructurado a través de los Estados-nación, son éstos quienes poseen el uso soberano de sus recursos naturales.

Ello conlleva un diseño jurídico en dos planos simultáneos: la responsabilidad de los gobernantes en usar racional y cuidadosamente sus recursos naturales mediante la planificación, por un lado, y la potestad estatal de exigir a sus ciudadanos la misma conducta, bajo amenaza de sanción. Todo ello en un marco de cooperación de la comunidad internacional, para salvar al planeta.

Su desarrollo en la región

Así surgió el constitucionalismo andino, destacándose la Constitución de la República de Ecuador de 2008, en cuyo preámbulo se estableció el derecho a una vida plena, o en el idioma quechua: *sumak kawsay*, y la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia consagradorio del derecho de los ciudadanos a ejercer acciones judiciales, para proteger a la Madre Naturaleza.

El constitucionalismo andino propuso, por primera vez, una mirada centrada en los seres humanos como invitados de la naturaleza a la que pertenecen.

Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico brinda un tratamiento constitucional a la tutela ambiental, la cual es receptada por el artículo 41 de nuestra carta magna analizado en otros capítulos de la obra a los que remitimos.

Esta nueva cultura (qué otra cosa es el constitucionalismo, sino cultura cristalizada a través del derecho) lenta pero inexorablemente sustituirá a la antigua y depredadora, que relegaba a la naturaleza al lugar de un mero hábitat, a través del cual podíamos disponer a nuestro antojo, destrozando el planeta.

Dicho esto, debemos respetar la complejidad que trae aparejado asumir por primera vez, que además de los seres humanos, la naturaleza, un ente no humano a partir de hoy, será sujeto de derechos.

Hacia un derecho penal ambiental

No será fácil convencer a los juristas, de que existen nuevos bienes jurídicos en el capítulo ambiental del Código Penal.

Nos interrogarán:

¿A quién afecta el delito ambiental?

¿Es posible tipificar el delito ambiental de modo eficaz?

¿Cómo evitar que se produzca la selectividad del sistema penal también en los delitos ambientales?

Y menudos problemas está generando a la doctrina penal, la caracterización de la víctima de los delitos ambientales, ya que no es necesario acreditar la condición de damnificado para instar la acción penal por tales ilícitos.

Deberemos acostumbrarnos a que, si la naturaleza es un tercero agredido, cualquier ciudadano o asociación civil podrá salir en su legítima defensa.

Y la propiedad privada de los suelos se verá relativizada por la limitación o prohibición de su explotación, si la misma afecta la biodiversidad.

La Jurisprudencia tendrá la palabra en estos y otros temas importantes, como la explotación industrial y la contaminación desmedida.

¿Las catástrofes ambientales entran en el concepto de seguridad nacional? Y de ser así: ¿serán las FFAA las encargadas de preservar el patrimonio ecológico de la Madre Tierra?

No podemos dejar de citar las oportunas palabras del Papa Francisco⁵⁶: “¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando el suelo, el agua, el aire y todos los seres de la creación están bajo permanente amenaza?”

Ante esta cruda realidad, nuestro compatriota propone:

La tercera tarea, tal vez la más importante que debemos asumir hoy, es defender la Madre Tierra. La casa común de todos nosotros está siendo saqueada, devastada, vejada impunemente. La cobardía en su defensa es un pecado grave... Existe un claro, definitivo e impostergable imperativo ético de actuar que no se está cumpliendo. No se puede permitir que ciertos intereses —que son globales pero no universales— se impongan, sometan a los Estados y organismos internacionales, y continúen destruyendo la creación.

Y en el XX Congreso Internacional de la Asociación de Derecho Penal realizado en Roma durante el mes de Noviembre de 2019, fue más allá al anunciar que planea introducir el *pecado ecológico*, debido a los comportamientos de las personas que afectan el medio ambiente⁵⁷

⁵⁶ Papa Francisco. Discurso de Santa Cruz de La Sierra. Recuperado de: <http://www.iade.org.ar/noticias/discurso-del-papa-en-el-encuentro-con-los-movimientos-populares-en-bolivia>

⁵⁷ Papa Francisco. XX Congreso Internacional de la Asociación de Derecho Penal. Recuperado de: <http://verdaderamenteverde.com/el-papa-francisco-anuncia-el-ecocidio-como-pecado-ecologico/>

añadiendo que el daño al medio ambiente será considerado en contra de la *casa común*. Aclaró también que el *ecocidio* se refiere a la contaminación masiva del aire, de los recursos, la destrucción a gran escala de la flora y la fauna y otras acciones que puedan destruir un ecosistema o producir un desastre ecológico.

Ahora bien, a las claras surge del articulado constitucional referido que el mandato de protección del ambiente se divide en dos etapas, una *ex ante* y otra *ex post* del daño ambiental; o bien, en este caso en particular, podríamos hablar de protección ambiental *ex delicto*.

La primigenia refiere a la política preventiva del daño ambiental, que estriba en un sistema jurídico administrativo que sistematiza la gestión de los recursos naturales a fin de evitar/prevenir un impacto negativo en el ambiente.

Por otro lado, una vez consumado el daño en el ambiente nuestra carta magna obliga prioritariamente a recomponer el ambiente dañado según lo establezca la legislación.

En este orden de ideas, cabe recordar que -en particular- la función de las normas penales en esta materia es claramente de *ultima ratio*, y en tal sentido, son las normas no penales (administrativas) las que deben asumir el papel primario, a través de la programación de una política preventiva y de un sistema sancionador no penal. Dejando únicamente los casos de mayor complejidad para el análisis del sistema criminal.

Con esta perspectiva señala Muñoz Conde, F. que “el colocar en primer plano en la protección del medio ambiente al Derecho Penal, supone una hipertrofia cualitativa y cuantitativa de esta rama del derecho y una perversión de su función, eminentemente secundaria en esta materia.” (Muñoz Conde, pág. 437)

En igual sentido se manifiesta Ramón Martín Mateo en su Tratado de Derecho Ambiental “...Las medidas represivas, aunque inevitable correlato de otras estrategias, han de suponer una aportación solo excepcional al establecimiento de una eficaz disciplina ambiental.”

Cerrando el análisis sobre el mandato constitucional de recomposición en el sistema penal, cabe mencionar que los bienes jurídicos supraindividuales, generan una mayoría de situaciones en las que la víctima viene a ser el conjunto de la sociedad afectada, sin perjuicio de que pueda haber afectados identificables.

En el primer supuesto, la reparación deberá ser ofrecida a la comunidad y controlada su ejecución por órganos estatales y una intensa supervisión por los diversos estamentos de aquella, como podrían resultar ONGs, asociaciones civiles, etc.

En consonancia con lo enunciado en el párrafo anterior se manifiesta Julio B. Maier:

El concepto de damnificado directo, personal, particular, diferenciado, individual, exclusivo, está en crisis a partir de la emersión de la problemática ambiental. Por lo que resulta conveniente admitir un concepto amplio del vocablo, y denominar a este tipo de delitos “delitos sin víctimas o con víctimas difusas.

En esa inteligencia, sobre los aspectos reseñados, cabe subrayar la situación del damnificado ambiental, o víctima del delito penal ambiental, que resulta tener un alto grado de comple-

jjidad, sin contar que en ellos puede encontrarse afectadas las generaciones futuras, nuevo grupo colectivo de derechos, que tutela la Constitución Nacional.

También el derecho penal ambiental deberá avanzar aún más en cuanto a la posible responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos ambientales.

Pero a nuestro criterio y en función los cambios que, precedidos por una serie de antecedentes en la materia a nivel normativo y jurisprudencial, cristalizaron en la reciente sanción de la Ley N° 27.401 que consagra la responsabilidad penal empresarial por la comisión de delitos de corrupción y soborno internacional imponiéndose sanciones administrativas; se debería trabajar también en los delitos ambientales atento la importancia del desarrollo económico y ambiental sustentable. La normativa vigente ha permitido determinar la responsabilidad de los titulares de las empresas que contaminen (ver B.-U.F.I.M.A c/ Algipel S.A. y otros s/ infracción ley 24.051).⁵⁸

Por último, cabe concluir la perspectiva de análisis del tópico reseñado, daño ambiental y la reparación dispuesta *ex delicto*, con la adopción del criterio que se incline por la preeminencia de la recomposición del ambiente dañado, apuntando a sostener el acceso al derecho constitucional de gozar de un ambiente sano para las generaciones actuales y futuras; ello en virtud de la falta de eficacia que, en este sentido, caracteriza a la pena tradicional en esta materia

Aspectos normativos

Finalmente debemos destacar que en materia Penal la legislación argentina se encuentra en estado embrionario resultando imperioso y urgente la actualización de las escasas leyes específicas relativas al:

- Ilícito ecológico tales como la Ley N° 22.421 de Conservación de la Fauna que en sus artículos 24 a 27 tipifica la caza furtiva y su consecuente transporte, almacenamiento y comercialización.
- La Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos que en sus artículos 55 y 56 reprime las modalidades dolosas y culposas para aquellas personas que, utilizando los residuos a que se refiere la mencionada ley, envenenaren, adulteraren o contaminaren de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.
- Nuestro Código Penal vigente desde el año 1921 no regula de manera clara y concreta los delitos contra el ambiente, existiendo, en consecuencia, una gran dispersión de la legislación en materia ambiental, solo la mención de los delitos contra la salud pública (arts. 200 y stes.)

⁵⁸ Recuperado de: <https://www.diariojudicial.com/nota/82329>

- El Proyecto de nuevo Código Penal elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación el día 25 de marzo de 2019 y presentado ante la Comisión de Justicia y Asuntos Penales del Senado se introduce un nuevo Título (XXIII) referido a los "Delitos contra el Ambiente" que obedece a la necesidad de contar con figuras delictivas dolosas y autónomas que puedan convivir técnicamente con otros delitos, históricamente vinculados, como aquellos contra la salud pública nacional, provincial y la seguridad pública.

El proyecto no sólo ha tenido en cuenta lo actualmente regulado en la Ley de Residuos Peligrosos (24.051) sino que también incorpora a contaminación y otros daños al ambiente (Cap. 1); delitos contra la biodiversidad (Cap. 2); delitos contra la fauna silvestre (Cap. 3); maltrato y crueldad con animales (Cap. 4); delitos contra los bosques nativos y protectores (Cap. 5) y delitos contra el patrimonio genético (Cap. 6).

Así podemos reseñar que se incorporan:

- los delitos de contaminación y otros daños al ambiente, penadas con multa e inhabilitación cuando la contaminación: i) Torne no apta para la ocupación humana un área urbana o rural; ii) Impida el uso público de ríos; iii) Provoque el desplazamiento de los habitantes de las áreas afectadas; iv) Cause daños directos graves para la salud de la población; v) Se efectúe sobre un área natural protegida.
Se establece pena de prisión si como consecuencia de estas acciones resulta la muerte de alguna persona. También se tipifica la contaminación ambiental imprudente.
- Se prevén los delitos de maltrato y crueldad contra los animales, con penas de prisión y multa.
- Se establecen los delitos contra la biodiversidad. Se prevé pena de prisión para quien ilegalmente introduzca o libere en el ambiente un ejemplar de flora o fauna exótica o no autóctona si resulta perjuicio para un ecosistema o si se afecta el ciclo natural de reproducción o migración de una especie nativa o migratoria.
- En el mismo sentido, mediará prisión para quien ilegalmente introduzca en el ambiente organismos o microorganismos genéticamente modificados o elementos idóneos para poner en peligro la salud de las personas o los recursos de la flora, fauna o hidrobiológicos. También se sanciona la conducta de quien provoque incendios en bosques.
- Se incorporan los delitos contra la fauna silvestre u otros animales, con penas de prisión y multa y se tipifica la conducta de quien cace o pesque animales de la fauna silvestre en período de veda, de especies protegidas, en peligro de extinción o migratorias, en lugares prohibidos o protegidos o utilizando medios prohibidos.
- También se penaliza la conducta de quien impida o dificulte la reproducción o migración de animales de la fauna silvestre o de una especie en peligro de extinción, quien altere genéticamente una especie silvestre o en peligro de extinción y quien dañe o destruya un nido, refugio o criadero natural o altere su hábitat. La máxima se eleva si el

hecho se comete utilizando medios prohibidos, idóneos para provocar perjuicios en la especie de la fauna silvestre o en un área protegida o si el hecho se comete de modo organizado o con la intervención de tres o más personas.

- Se agregan los delitos contra los bosques nativos y protectores con pena de prisión y multa para quien ilegalmente desmonte bosques nativos o protectores, extraiga o tale árboles o ejemplares de flora de una especie protegida o en peligro de extinción, o contra especies protegidas de la flora silvestre o con métodos, o utilizando instrumentos o medios prohibidos idóneos para perjudicar una especie o en un área protegida.
- Finalmente se incluyen delitos contra el *patrimonio genético nacional*, con pena de prisión y multa para quien ilegalmente extraiga o comercialice recursos genéticos.

Este proyecto⁵⁹ no ha tenido aún tratamiento y se desconoce la voluntad política actual a su respecto, pero más allá de esta circunstancia debemos concluir que, en materia de Derecho Penal Ambiental está todo por hacerse. Y hay que hacerlo pronto.

Aspectos generales y procesales⁶⁰

Esta parte del capítulo pretende brindar un somero análisis del tratamiento del injusto ambiental en la justicia penal, mediante la aplicación del instituto compositivo de la suspensión de proceso a prueba.

Es sabido que las oficinas judiciales cuentan con diversos caminos que nos ofrecen los códigos procesales para arribar a la resolución del conflicto traído a los tribunales. Ahora bien, para el caso concreto de un conflicto penal-ambiental, resulta necesario fijar algunos mojones teórico-prácticos, de modo tal que, permitan graficar de manera positiva el resultado pretendido tanto para la administración de justicia penal, pero por sobre ello, para el ambiente en donde se tiende a la prevención, y la realidad penal se activa únicamente cuando un supuesto de hecho lesivo ha acontecido, es decir *ex post* daño.

Marco normativo

- El principio de legalidad. Dicho principio tiene expresa manifestación en el art. 18 de la Carta magna en cuanto dice “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”. El mandamiento constitucional

⁵⁹ Proyecto de Ley Nuevo Código Penal Argentino (Título XXIII, capítulos referidos a los "Delitos contra el Ambiente"). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/nuevocodigopenal/temas/delitos-contra-el-ambiente>

⁶⁰ Autor: Julio Díaz

expuesto exige indisolublemente una doble precisión de la ley en orden a los hechos punibles y a las penas a aplicar.

- Art. 41 CN y LPMA como la 25675 (tratadas en esta obra y a dicha parte remitimos)
- Leyes N° 22.421 y N° 24.051, mencionadas en la primera parte.

Un dilema temporal el ex ante y el ex post

Así las cosas, corresponde enfatizar el análisis respecto del daño ambiental y la reparación dispuesta *ex delicto*.

Previo a ello, no resulta ocioso destacar aquí las palabras de juez de la C.S.J.N., Ricardo L. Lorenzetti (Lorenzetti, 2008 Pág. 181), donde destacó que la esencia del derecho ambiental resulta “mutante, decodificante y herético, una invitación a una fiesta a la cual están convocadas todas las disciplinas clásicas del derecho, con la única condición que vengan todas con vestido nuevo.”

Existen diversos criterios sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer predominar la sanción penal como respuesta a las agresiones al ambiente y, en función de ello, relegar la reparación a su lugar tradicional en el sistema penal al que estamos subordinados.

Mario Gustavo Costa sostiene que:

Parecería que las aspiraciones de mayor alcance para que la pena cumpla alguna función en la problemática ambiental deberían limitarse a configurar una trama de puentes de plata, un conjunto de alternativas que conviertan en más ventajosa para el posible depredador del entorno la conducta respetuosa del ordenamiento o que, incurrida la transgresión le ofrezcan la posibilidad de recomponer, de restañar a su costa y en tiempo apropiado el detrimento que irrogó, que desbarate o anule el componente de lucro ínsito en los episodios más complejos. De otro modo, la sanción penal, tardía por esencia, aún en el caso de imponer la obligación restauradora es probable que carezca ya de sentido.

Con esa restricción mencionada, en cuanto a la reparación y la pena, tal cuestión, está enmarcado en el conjunto de principios regulatorios de la cuestión ambiental, que irradiando desde el ámbito internacional hace que la mayoría de los ordenamientos jurídicos internos ofrezca hoy un paisaje común (Estocolmo 72, Río 92, Johannesburgo 02 y nuevamente Río+20), lo que importaría la necesidad de una armonización entre las diversas ramas del derecho subordinando sus criterios generales a lo necesario para alcanzar aquellas metas.

Se han propuesto, en tal sentido, que principios jurídicos que ahora se presentan como exclusivos del derecho ambiental –entendido sólo como una nueva rama del derecho-, como el de precaución, prevención o sostenibilidad, deberían convertirse en principios generales de todo el ordenamiento jurídico.

Proceso compositivo

En el marco de las reformas de los códigos procesales penales, en pos de que se viene desarrollando en el país desde la década del 80 hacia adelante, nos encontramos en un punto muy próximo de afianzar el sistema acusatorio

Resulta necesario incorporar a este análisis las clarificantes palabras del profesor Alberto Binder (Binder 2018) respecto de la conveniencia de la aplicación del método compositivo en los casos como los aquí indicados:

Existen razones político criminales que fluyen claramente en el modelo compositivo, vinculadas tanto a la finalidad primaria de pacificación como a los mecanismos de relocalización, y que nutren una perspectiva de permanente reducción del poder punitivo, en favor de soluciones no violentas o de menor contenido de violencia, como tarea permanente de la justicia penal y no meramente circunstancial, como así tampoco como producto de una visión utópica sobre el sistema penal. Por otra parte, la situación actual de la justicia penal en nuestro país, atravesada por mecanismos estructurales de ineficacia -y por lo tanto de razonable desprestigio social- debe buscar en los mecanismos compositivos un conjunto de herramientas que le permitan relacionarse de un modo más sano con las personas y comunidades victimizadas y la sociedad en general. Recordemos que el fenómeno que hemos denominado crisis externa al sistema penal, es decir, la debilidad o ausencia de otros mecanismos de gestión de los conflictos, provoca el desplazamiento de muchos de ellos hacia el sistema penal, generando una sobrecarga endémica, que reduce o anula el escaso margen de maniobra que de por sí tiene el sistema penal para provocar respuestas con algún valor social positivo. Frente a esta dinámica social tan perniciosa, como respuesta a la inflación punitiva, se deben integrar tres estrategias distintas: por un lado, el urgente fortalecimiento de los otros niveles de intervención en la conflictividad; por otro, la restricción de permisos legislativos para usar los instrumentos penales (descriminalización) y, finalmente, dotar a la justicia penal de mecanismos internos que permitan construir soluciones que, en sentido estricto, forman parte de otros niveles de gestión de los conflictos, por más que se desarrollen dentro del campo de la justicia penal. Mediante este último mecanismo (relocalización) permitimos que el sistema penal no quede inerte frente a la sobrecarga endémica, contribuya al fortalecimiento de los otros niveles, dándole a la sociedad mejores herramientas para obtener las mismas finalidades de evitar la violencia y el abuso de poder y evitamos el desgaste permanente de la legitimidad de la justicia penal. Estos mecanismos que vuelven a ubicar la respuesta al conflicto en otros niveles del Sistema Institucional de Gestión de Conflictos no son una mera estrategia adaptativa sino el mecanismo permanente de una política criminal minimalista, de base democrática y fundada en los principios de “ultima ratio”, que no puede ser entendido como un principio “débil” que le da consejos morales al legislador, sino como una regla de efi-

cacia de la propia política criminal que permite tomar la selección de casos como el principal mecanismo de la justicia penal y, en ese sentido, nos permite también dar debates políticos sobre la orientación político criminal dentro del sistema. En consecuencia, los distintos principios que conforman la regla general de “ultima ratio” (economía de la violencia, flexibilidad para realizar soluciones no punitivas, no naturalización, mínima intervención, etc.) nos permiten comprender los problemas de eficacia de la persecución penal como un problema real y no meramente simbólico o conceptual. En consecuencia, la existencia del proceso compositivo responde a diversos intereses y dimensiones. Algunos de ellos cumplen funciones estratégicas, tales como responder a la sobrecarga endémica de la justicia penal; otros, por el contrario, tienen que ver con algo más profundo, tal como lo es el diseño de una política criminal que no puede ser dispendiosa con la violencia del Estado, si es que quiere cumplir al menos algunas funciones sociales positivas (siempre claro está en un sentido histórico y relativo), y por ello debe propiciar la economía de esa violencia, así como la construcción de salidas de mayor calidad.

Ahora bien, el sistema procesal penal de la justicia federal, se encuentra en pleno proceso de adaptación al sistema acusatorio, y en tal coyuntura, el proceso compositivo adquiere una fuerza significativa, generando una oportunidad enorme para ser el mejor ropaje que le quepa a este tipo de conflictos penales ambientales.

En tal sentido, resulta loable avocarse a una visión minimalista de la política criminal, de base democrática y fundada en los principios de *ultima ratio*, y aprovechar la dotación que realiza el sistema acusatorio al sistema penal, brindándole herramientas internas que permiten construir soluciones que forman parte de otros niveles de gestión de conflictos por más que se desarrollen en el marco de la justicia penal.

La inutilidad de la perspectiva infraccional del derecho penal

En el estadio que se encuentra la dinámica evolutiva del derecho penal, tratar de tomar esta herramienta coercitiva como un instrumento que solo responde ante el incumplimiento del mandato legal en sí mismo, es sostener una idea inocua, impropia e ineficaz para atender la conflictividad social de estos tiempos.

Tampoco puede seguir sosteniéndose que la pena repara el interés público y la reparación civil el interés privado.

Todas las respuestas que la justicia penal brinda, constituyen modos de conjugar las diversas dimensiones de una reparación completa, donde los intereses públicos y privados, en sus diferentes variantes (como en el *sub examine* intereses colectivos/difusos), se pueden ver satisfechos por las dimensiones de esa reparación o por los muy amplios modos de combinar esas dimensiones.

Discernir estas relaciones, bajo parámetros de comprensión nuevos, constituye un paso necesario para poder fijar con claridad la preeminencia y el alcance del proceso compositivo respecto del juicio de conocimiento, y para comprender las complejas formas de desarrollo de la política criminal en la sociedad democrática moderna.

La finalidad de la pena vinculada a los casos ambientales y el principio contaminador pagador

Ahora corresponde reflexionar sucintamente acerca del polémico principio contaminador-pagador, útil en algunos campos y una suerte de oropel las más veces, pese a la buena prensa de la que goza en determinados ámbitos jurisdiccionales.

Como lo refiere el Profesor Mario Gustavo Costa: “la reparación, en ese contexto, debe ser concebida en clave de restauración.”

A partir del texto constitucional de 1994 (*art. 41*), la doctrina argentina ha trabajado el significado de recomponer el daño ambiental. En ese orden, se puso énfasis en diferenciar esa noción respecto del mentado principio contaminador-pagador. Y, en concordancia, queda claro que la recomposición va más allá de la mera conservación o mantenimiento, implica un acompañamiento dinámico para neutralizar el impacto sobre el medio natural.

Un aspecto esencial a la hora de insertar institutos como el propuesto fluye del principio de igualdad. Si por arte de la reforma legal se transmuta en una versión mimética de “quien contamina paga”, se estaría dando una facilidad tangencial a quien posee medios económicos por sobre el que carece de ellos.

Cerrando el análisis sobre el mandato constitucional de recomposición en el sistema penal, cabe mencionar que los bienes jurídicos supraindividuales, generan una mayoría de situaciones en las que la víctima viene a ser el conjunto de la sociedad afectada, sin perjuicio de que pueda haber afectados identificables.

En el primer supuesto, la reparación deberá ser ofrecida a la comunidad y controlada su ejecución por órganos estatales y una intensa supervisión por los diversos estamentos de aquella, como podrían resultar representantes del Ministerio Público Fiscal especializado (UFIMA), Defensoría del Pueblo Nacional, Provincial o Municipal, asociaciones civiles, etc.

Cualidades elementales del magistrado ambiental en el proceso penal

Resulta por demás conocido que quienes hoy, y en el pasado reciente, se han encargado de resolver conflictos ambientales en sede judicial no se encuentran provistos de una formación académica acorde a tal problemática.

Esta falta, no solo corresponde a la voluntad de los magistrados, sino más bien a los viejos programas de las carreras de grado de ciencias jurídicas, las cuales hasta el día de la

fecha no encuentran una materia dedicada a dicha especificidad, más allá de avances curriculares parciales. Máxime que los jueces en materia ambiental no deben limitar su función exclusivamente al escenario propio del trámite de los procesos que tienen como objeto una controversia jurídica de determinada naturaleza. Dicha función tiene una trascendencia mayor que la meramente procedimental.

Por tal razón, la función corresponde ser analizada desde la perspectiva del sistema de fuentes que regulan la materia ambiental; del ámbito constitucional, legal, reglamentario y normativo; desde la función del legislador en la regulación relativa al ambiente; del poder reglamentario de la Presidente de la República y el poder normativo de las autoridades ambientales; desde la función del Juez en el Estado Social de Derecho; del acceso a la justicia ambiental; del papel del Juez Constitucional, Administrativo, penal, Civil.

Plantear estos problemas desde la concepción misma del tribunal, obligará al magistrado ambiental a utilizar razonamientos bajo un amplio camino crítico, permitiendo realizar resoluciones acordes al problema ambiental planteado, sin llegar a dilaciones innecesarias o fallos imposibles de cumplir.

Activismo-garantismo, falsa dicotomía en el perfil del magistrado penal-ambiental

Dicho magistrado debe conducir el proceso judicial en procura de la protección ambiental por encima del planteo ceñido por las partes.

Con tal fin, es dable esbozar brevemente lo que se entiende por estas conceptualizaciones y cómo impactan en la gestión del servicio de justicia.

Gustavo Calvino explica que el activismo judicial o jurisdiccional es:

la actividad del órgano jurisdiccional, adquiere un grado de preponderancia tal, que en algunas ocasiones no es difícil traspasar el límite □ que indica que la autoridad, al igual que todos, debe obedecer el derecho □ y desembarcar en el decisionismo voluntarista. El rol del juez es protagónico, y es el encargado de hacer justicia, su justicia, en el caso concreto.” Mientras que garantismo judicial es aquel “irrestricto respeto de los derechos y garantías reconocidas por las constituciones nacionales y los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se cristalizan en el proceso, que representa la garantía de garantías y constituye el instrumento por antonomasia para hacer efectivizar todos y cada uno de los derechos reconocidos explícita o implícitamente por el macrosistema político y social.

Pues bien, en este orden, cabe consignar que el esquema clásico jurisdiccional que concibe al juez neutral, pasivo, quieto, legalista, no resulta la adecuada para afrontar la administración de justicia ambiental.

La modalidad de tutela ambiental efectiva se orienta hacia un juez con “responsabilidad social” o sea independiente a cabalidad pero comprometido, no desde luego con la orientación política circunstancial del gobierno del Estado sino con el sentido de ayudar a facilitar, lógica y

razonablemente, es la que se pretende para dirigir esta judicatura y no un juez pasivo, quieto, neutral (con relación al ambiente).

Lo cierto es que la idea de que un magistrado ambiental se encuentra en el centro del ring con posición de mero mediador, equidistante, de asegurador o garantía del juego formal y privatístico de los contendientes, ha quedado atrás.

Por lo tanto, tal como bien lo dice Néstor Cafferatta en su artículo “El Perfil del Juez”:

la naturaleza del litigio ambiental, por envolver una invariable axiológica, impele al juez a que salga de su papel pasivo, y asuma, de alguna manera, la responsabilidad por la cura de una relación docente entre el derecho y la vida. Por ello se ha dicho con razón, que el juez no puede ser neutro en materia ambiental. Debe partir del presupuesto que el medio ambiente está, de antemano, protegido.

En consecuencia, puede afirmarse que no resulta incongruente el perfil garantista —en razón de que es que quien vela por la protección del medio ambiente como derecho humano básico en el ejercicio de su función judicial, lo realizará tanto cumpliendo con el mandato constitucional de protección del ambiente (art. 41 de la CN), como ciñéndose al sistema de garantías fijado en el debido proceso legal— ambiental.

Por su parte, no resulta ocioso mencionar el esquema que existe en un proceso penal acusatorio, en el cual, en el afán de dar cumplimiento a otra manda de raigambre constitucional, se encuentra la administración de justicia ecuánime y equilibrada (antinomia fundamental), sosteniendo la puja existente entre dos partes antagónicas, a saber, por un lado el sistema de garantías (debido proceso en razón del imputado), y por otro el sistema político criminal (derecho de las víctimas y la acusación).

Ahora bien, sin perjuicio de lo referido, quien se encuentra frente a un conflicto penal-ambiental, no puede ser indiferente frente al deber de cuidado del medio ambiente y debe ponderar tanto el sistema penal (art. 18 y 28 de la CN) como el sistema jurídico ambiental (art. 41 de la CN), y así, de la conjunción de tales procesos poder brindar la mejor respuesta al conflicto traído al órgano jurisdiccional.

En suma, amalgamar estos sistemas jurídicos de rango constitucional, implica primeramente identificar el conflicto penal, el bien jurídico presuntamente lesionado, delimitar partes en el proceso, determinar el interés superior del caso concreto, establecer si existen los extremos para optar por un proceso compositivo, verificar si se dan los presupuestos normativos para aplicar el instituto *probation* -tanto ambientales como procesal penales- o de lo contrario, continuar hacia el proceso de conocimiento que permita dar certeza al hecho dañoso que se endilga al imputado, para consecuentemente, encontrar una respuesta sancionadora acorde el bien jurídico lesionado y por sobre todas las cosas, encauzar la mejor recomposición ambiental posible.

El caso Plomer S.A: una experiencia diferente

Citaremos el abordaje efectuado por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de La Plata en el caso Plomer SA.⁶¹, industria frigorífica que presuntamente habría vertido efluentes líquidos indebidamente tratados en el arroyo “El Durazno”, un cuerpo de agua lindero a la planta industrial.

En el mencionado legajo judicial puede cristalizarse las distintas aristas enunciadas en este trabajo, toda vez que la mencionada magistratura hizo lugar a un pedido de aplicación del instituto *probation*, solicitado por la defensa del titular de la empresa, quien ofreció -a modo de reparación del daño ambiental endilgado-, la adecuación de una planta de tratamiento de efluentes ajustada a la normativa ambiental vigente, un monto dinerario (\$ 50.000 mil pesos), para ser aplicado a alguna tarea de recomposición ambiental que el tribunal considere, y 24 reses de carne vacuna para ser entregadas al comedor del hospital de Niños “Sor María Ludovica” de La Plata.

La sustanciación de la suspensión del proceso a prueba tuvo el consentimiento del Ministerio Público Fiscal, quien en la audiencia de fecha 2 de marzo de 2018, además solicitó que el titular de la empresa se someta al control del patronato de liberados por el término de un año, petición que tuvo acogida favorable por el tribunal. Además, la magistratura impuso al imputado, cláusulas compromisorias adicionales a las impuestas por ley, como lo fueron el cese de la actividad inmediato hasta acreditar poseer el certificado de aptitud ambiental correspondiente.

Vale agregar que el TOCF, mediante la Mesa de Responsables Académicos de Licenciaturas Ambientales de Universidades Nacionales, articuló con uno de sus integrantes, la Universidad Nacional Arturo Jauretche, la implementación de una propuesta de remediación en la localidad de Plomer, partido bonaerense de Las Heras, lugar donde se afincan la industria frigorífica, consistente en el “Análisis de la contaminación y remediación socioambiental en la cuenca del arroyo El Durazno en Gral. Las Heras”; asignando los fondos aportados por el imputado para lograr el objetivo del mentado plan.

Dicha tarea, se articula entre Municipalidad y Universidad y se encuentra en la etapa final, aguardando que la pandemia termine, para lograr culminar su ejecución y el informe pertinente al Tribunal.

Ya en noviembre de 2013 el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de La Plata, ante una causa donde se imputaba un presunto daño ambiental, se había pronunciado con un criterio similar al del frigorífico Plomer, inclinándose por la preeminencia de la recomposición del ambiente dañado, por sobre la visión de una lógica penal meramente infraccional. Esto puede

⁶¹ Ver causa nro. FLP 54005345/2009, caratulada “PLOMER SA. s/Infracción ley 24.051 (art. 55 y 57)”, registro interno del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 1 de La Plata. Recuperada de:

<http://lex100.pjn.gov.ar/lex100/web/expediente/expedienteCompleto.seam>.

verse en legajo nro. FLP 91002949/09, caratulada: AUGUSTO, Antonio y otros s/ infracción a la ley 24.051, del registro del mentado Tribunal.

Finalmente, es dable decir que esta experiencia avala de manera concisa, que pensar al derecho penal ambiental de un modo integral, transversal, en relación directa a las las problemáticas sociales que de él devienen, asumiendo un rol protagónico y creativo por parte de operador judicial, y enlazando todo ello a las herramientas jurídicas propias de los sistemas jurídicos mencionados, permiten de alguna manera, hacer efectivo el derecho constitucional de gozar de un ambiente sano tanto para la generación actual como para las futuras.

Resumen de lo aprendido

- A partir del conocimiento de la evolución doctrinaria y legislativa abordar claramente los ámbitos de actuación de cada una de las ramas del derecho estableciendo como prioridad la prevención de conductas que atenten contra el ecosistema y dejando en claro que la disciplina penal posee un rol secundario debiendo, en consecuencia, actuar subsidiariamente.
- Se han dejado planteados los retos que deberán enfrentar los operadores en cada caso en particular por la afectación de bienes jurídicos supraindividuales que afectan a la sociedad en su conjunto, permitiendo en consecuencia la participación y el control de órganos estatales o Asociaciones Civiles, etc.
- Lo aportado por este trabajo pretende generar la posibilidad de reflexionar acerca de algunos conceptos dogmáticos tradicionales del derecho penal, tales como: la inutilidad de la perspectiva infraccional; la finalidad de la pena vinculada a los casos ambientales, y otros conceptos procesales, como la oportunidad que nos brinda el sistema acusatorio pleno con la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal Federal, la eficacia del proceso compositivo en el marco de un proceso penal y su implicancia en el tratamiento judicial de los conflictos ambientales.
- Se ha planteado el estado embrionario del Derecho Penal Ambiental y la necesidad de su desarrollo legislativo.

Preguntas disparadoras

- Ante un hecho de daño ambiental, ¿cómo actúa el sistema Penal?
- Analizando la normativa legal vigente en materia penal. ¿Considera que el Poder Judicial cuenta con herramientas suficientes para el tratamiento de delitos que afecten al ambiente en forma integral? ¿Qué alternativas posee el sistema penal ante la lesión del bien jurídico ambiente?

- ¿Considera que una sanción penal puede resultar eficaz y actuar como herramienta disuasiva de conductas que atenten contra nuestro ambiente?
- ¿Qué opina de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en delitos de naturaleza ambiental? ¿Se debe hacer extensiva a las mismas? Y en su caso, ¿qué sanciones se deberían imponer?
- ¿Cuáles son los aspectos positivos de la perspectiva infraccional del derecho penal? ¿Y en relación a la protección del ambiente?
- ¿Qué es el activismo judicial? ¿Qué impacto tiene en la magistratura ambiental?
- ¿Resulta adecuado un fuero especial en materia ambiental? ¿Cuáles son las cualidades que deben tener un operador judicial en la administración de justicia ambiental?

Referencias

Binder, Alberto (2018). *Bases conceptuales para una teoría del proceso compositivo en la justicia Penal*. Recuperado de:

https://www.academia.edu/40451837/BASES_CONCEPTUALES_PARA_UNA_TEORIA_DE_L_PROCESO_COMPOSICIONAL_EN_LA_JUSTICIA_PENAL

Calvinho, Gustavo (2012) *Activismo Judicial Vs. Garantismo Procesal: preguntas y respuestas*. Disponible en <http://gustavocalvinho.blogspot.com/2012/11/activismo-judicial-vs-garantismo.html>

Cafferatta, Néstor (sin fecha) *El Perfil del Juez*. Recuperado de:

<http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/jurisprudencia%20ambiental/Perfil%20del%20Juez.pdf>

Lorenzetti, Ricardo L (2008) *Teoría de la decisión Judicial* Buenos Aires, Ed. Rubinzal-Culzoni
Muñoz Conde, F. *Derecho Penal. Parte Especial*, Sevilla.

Maier, Julio B. *La víctima y el sistema penal*, en la obra colectiva “De los delitos y de las víctimas”, Ed. Ad-Hoc.

Zarza Nerea (2020) *Diferencia entre Derecho Ambiental y Derecho Ecológico*. Recuperado de: <https://www.ecologiaverde.com/diferencia-entre-derecho-ambiental-y-derecho-ecologico-1819.html>

Recursos adicionales

G. O. A. y otros s/ infracción arts. 55 y 56 ley 24.051 Tribunal: Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba Sala/Juzgado: A Fecha: 6-ago-2018 Cita: MJ-JU-M-113785-AR | MJJ113785 | MJJ113785 en el que se resolvió que el fuero federal es competente para investigar la supuesta contaminación ambiental derivada de irregularidades vinculadas al funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales.

U.F.I.M.A c/ Algipel S.A. y otros s/ infracción ley 24.051 Tribunal: Cámara Federal de Apelaciones de San Martín Sala/Juzgado: I Fecha: 9-ago-2018 Cita: MJ-JU-M-113364-AR | MJJ113364 | MJJ113364. En el que se confirmó el procesamiento de los titulares de la curtiembre que volcaban a la red pluvial sustancias cuyo contenido superó los parámetros exigidos para considerarlos desechos inocuos para la salud y el ambiente. (art. 55, primer párr. de la Ley 24.051).

Mensaje a los gobiernos y a los líderes del mundo. Recuperado de:

<http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/Mensaje-Ambiental-de-Juan-Domingo-Per%C3%B3n-a-los-Pueblos-y-Gobiernos-del-Mundo-%E2%80%93-Madrid-1972.pdf>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las

vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

CAPÍTULO 6

Ordenamiento ambiental del territorio

Paula Sidoti y Sergio Resa



Objetivos de aprendizaje

- Conocer los procesos de configuración territorial a los efectos de posibilitar la correcta utilización de las herramientas disponibles para la gestión ambiental del territorio.
- Analizar los instrumentos normativos y su incidencia en la organización espacial del territorio.
- Entender los procesos sociales y los actores que intervienen con sus diversas lógicas e intereses.
- Reconocer al Estado como actor clave, responsable de la gestión ambiental del territorio y garante del interés público.
- Indagar sobre el caso de La Plata como ejemplo representativo de la realidad observable en muchas ciudades latinoamericanas.

Introducción

No todos los lugares de una ciudad tienen las mismas cualidades y no todos los habitantes tienen las mismas oportunidades, esto es algo que observamos a simple vista en el lugar que habitamos. En las ciudades latinoamericanas y argentinas en particular, existe un patrón de crecimiento que promueve, en forma simultánea, una estructura urbana conciliadora de los dos

modelos tradicionales de la ciudad moderna: el compacto y el difuso, dando lugar a la llamada ciudad Com-Fusa (Abramo, 2012).

Esta característica generalizada trae consigo diversidad de problemas complejos y contradictorios que constituyen desafíos importantes para la gestión territorial local.

Cada vez con mayor intensidad se agudiza una diferenciación espacial en donde las áreas centrales se densifican colapsando un contexto urbano que posee todos los servicios sociales y de infraestructura, mientras las áreas periféricas se expanden a un ritmo vertiginoso sin servicios ni equipamientos.

Este patrón cíclico de expansión, consolidación y nueva expansión resulta altamente costoso en términos ambientales, muy difícil de manejar e insostenible, provocando fragmentación y desintegración territorial, y dificultando críticamente la consolidación de un sistema urbano que posibilite el derecho a la ciudad de toda la población.

Nuestro enfoque concibe que la organización espacial de las ciudades se configura a partir de los procesos sociales que en ellas se desarrollan, y que es deber del Estado, como responsable de la gestión ambiental del territorio, articular políticas públicas e instrumentos de gestión y ordenamiento del territorio que sean capaces de incidir en pos de intereses colectivos en dichos procesos.

No obstante, para que esta intervención resulte exitosa resulta fundamental comprender los problemas, los procesos y las lógicas de los actores e intereses que se despliegan sobre el territorio. En este sentido, no se trata tan solo de modelar el espacio con indicadores urbanísticos, zonificación de áreas o zonas y demás limitaciones al dominio, sino de intervenir como un actor que equipare la relación de fuerzas con que los actores y sus lógicas intervienen redefiniendo permanentemente al territorio.

Las dificultades de la problemática abordada se refleja en la forma en que se ha estructurado a lo largo de la historia el régimen jurídico del ordenamiento ambiental del territorio en la argentina (Reese, 2006).

La complejidad del régimen jurídico vigente en nuestro país y en la provincia de Buenos Aires

Marco general

Previamente al abordaje de la temática de este capítulo, resulta necesario precisar qué entendemos por ordenamiento ambiental del territorio.

En este sentido podemos decir que el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es un instrumento del Estado para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible. El mismo se aplica mediante un conjunto de acciones y herramientas destinadas a articular los usos del territorio que hacen los diversos actores sociales con las capacidades del ambiente de brindar bienes y servicios.

El ordenamiento ambiental del territorio presenta una serie de dificultades de distinto orden que resulta preciso identificar para posibilitar la utilización adecuada de las herramientas que el mismo contiene.

En primer lugar, cabe señalar que la regulación del ordenamiento ambiental del territorio en nuestro país se encuentra fragmentada, encontrando normas de *ordenamiento territorial* y normas de *ordenamiento ambiental*. Se trata de dos instrumentos diferentes de política pública que, sin embargo, ordenan un único objeto.

A su vez, cada ordenamiento contiene inconsistencias, vacíos e incongruencias.

A lo expuesto se suma la forma de organización política de nuestro país, que presenta tres niveles de gobierno:

- Global-macro (nacional o federal)
- Provincial
- Municipal

En el marco de esta organización política la cuestión de la distribución de competencias en referencia a las políticas de ordenamiento territorial entre la Nación, las Provincias y los Municipios ha sido por largo tiempo fuente de controversias.

Así, en el régimen jurídico argentino encontramos normas jurídicas de distintos grados y jerarquías. La Constitución Nacional reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales situados en su territorio (art. 124), quedando habilitadas para administrar y disponer de la tierra, el aire, el mar y subsuelo que se encuentren en el ámbito de su territorio y de todos los recursos allí comprendidos.

Legislar respecto de los usos y el ordenamiento del suelo constituye una forma de administrar y proteger los recursos naturales. En este esquema corresponde:

- a la nación el dictado de presupuestos mínimos;
- a las provincias 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, y
- a los municipios el ordenamiento del territorio y las cuestiones ambientales en el marco fijado por la normativa provincial y nacional.

En el cuadro siguiente podemos visualizar más claramente lo expuesto.

Instrumentos normativos y de gestión para OT y OAT

	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ORDENAMIENTO AMBIENTAL
	No existe Ley nacional de Ordenamiento Territorial. Actualmente existen diversos proyectos de presupuestos mínimos con grandes dificultades para poder sancionarse.	Ley N° 25675, Ley Gral. del Ambiente (arts. 8 a 10)
Nación		Resolución Conjunta 1/19, Procedimiento de EIA (Secr. de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Transporte)
		Ley N° 25.688, Régimen de Gestión ambiental de aguas
		Ley N° 22.428, Fomento de la Conservación de Suelos
		Ley N° 25.916, Protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios
		Ley N° 25.612, Protección Ambiental para la gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios
		Ley N° 24.051, y Decreto Reglamentario N° 831/93, Residuos Peligrosos
		Principios Rectores de Política Hídrica
Provincia de Buenos Aires	Dec. Ley 8912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo	Ley N° 11.723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Rec. Naturales
	Ley 14449, de Acceso Justo al Hábitat	Ley N° 12.257, Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires.
		Ley N° 11.459, de Radicación Industrial
		Decreto Reglamentario 1741/1996, garantía de compatibilización de las necesidades del desarrollo socioeconómico y los requerimientos de la protección ambiental.
	Ley N° 13.592 y Decreto Reglamentario 1215/10. Fija los procedimientos de Gestión de Residuos Sólidos	

Fuente: elaboración propia

El Decreto Ley N° 8912/77

Estructura básica de la norma

La provincia de Buenos Aires es una de las pocas provincias que cuenta con una norma integral del suelo: el Decreto Ley N° 8912/77 que, gestado durante la última dictadura militar, rige el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Este Decreto-Ley fue el primer instrumento legal que se implementó en nuestro país, y fue concebido como un cuerpo orgánico de principios y disposiciones sobre ordenamiento territorial y usos del suelo.

Constituye una legislación de base que determina un marco jurídico para todo el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Tuvo como objetivos:

- Proteger el medio ambiente;
- Preservar el Patrimonio Histórico, natural y cultural;
- Promover las autonomías municipales y
- Posibilitar la participación de la comunidad.

Asimismo, estableció los principios rectores del ordenamiento territorial:

- a) Se concibe como un proceso ininterrumpido en el que un conjunto de pautas y disposiciones normativas orienten las decisiones y acciones del sector público y encaucen las del sector privado hacia el logro de objetivos predeterminados;
- b) Los municipios deben realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el gobierno provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico;
- c) En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas debe ser encarado con criterio integral, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales.
- d) Debe tenerse fundamentalmente en cuenta el tipo e intensidad de las relaciones funcionales que vinculan a las distintas áreas entre sí;
- e) La localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se hará con criterio racional, a fin de prevenir, y en lo posible revertir, situaciones críticas, evitando las interrelaciones de usos del suelo que resulten inconvenientes.

Su articulado se estructura del siguiente modo:

Título I. Objetivos y principios

Título II. Del ordenamiento territorial

Título III. Del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo

Título IV. De la implementación del ordenamiento territorial

Título V. De las responsabilidades y sanciones

Título VI. De la aplicación de la presente ley⁶²

Los municipios y la norma

En su artículo 70 el mismo establece que: “la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” y en el artículo 71, establece que se entiende dentro del ordenamiento territorial por proceso de planeamiento físico “al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias (...)”

Así, los municipios dictan sus ordenanzas de ordenamiento territorial y usos del suelo, en los que, como responsables primarios del territorio definen:

- Áreas
- Zonas
- Usos
- Alturas máximas
- Indicadores

En conjunto, representan el modelo de ciudad deseado.

Cada municipio tiene su propia normativa, la que además debe analizarse siempre con la realidad territorial que se presenta y que en general, no se condice con la regulación vigente. En la visualización del sistema urBASig⁶³ puede verse con claridad lo que llamamos territorio *real* —lo que ocurre en el territorio— y el que definimos como *legal* —la regulación que tiene el territorio.

Estas ordenanzas deben ser convalidadas por la autoridad provincial conforme lo establecido por su artículo 83.

Este procedimiento presenta muchas dificultades en su implementación y es cuestionable por cuanto en cierto modo se contrapone con lo establecido en el artículo 70 del mismo cuerpo legal.

Reflexiones sobre el Decreto Ley 8912/77

Pasados 43 años desde su dictado, podemos analizar cuáles han sido sus aportes y cuáles son los aspectos que merecen ser revisados y adecuados.

⁶² Para mayor información relativa a su aplicación, vd. Corti, año. Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación argentina. Marcelo Corti. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/planes_85.htm

⁶³ Vd. <http://www.urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

Si bien en principio podemos decir que ha servido como marco de referencia y norma prescriptiva, lo que obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano⁶⁴, resulta cuestionable el enfoque general de la norma, su matriz ideológica.

Esta norma que nació como una herramienta para contener la excesiva producción de loteos privados generados en las décadas 60/70 con bajísima dotación de infraestructura y sin equipamientos, no solo no logro el objetivo buscado, sino que consolidó esa modalidad y trajo aparejado una gran informalidad en el régimen de tenencia de la tierra⁶⁵.

En este sentido, la excesiva regulación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento reconoce como actor clave al *loteador privado*, en detrimento de la producción pública de ciudad por parte del Estado.

En consonancia con esta visión contempló en algunos artículos y de forma muy general y desdibujada (artículos 84 al 92: declaración de provisión necesaria de servicios y equipamiento, de edificación necesaria y de englobamiento parcelario, gravámenes a las mejoras urbanas) lo que hoy se denominan *instrumentos de gestión*⁶⁶.

Otro aspecto que solo enuncia es la posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales (art. 81) entre municipios vecinos, abriendo perspectivas (especialmente en el AMBA) de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por jurisdiccional (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento, de grandes ejes circulatorios, etc.), sin embargo, su enunciación es genérica y abierta. La realidad nos muestra que las áreas metropolitanas presentan problemas complejos y comunes a las jurisdicciones que las integran que deben abordarse desde una perspectiva integral⁶⁷.

La matriz ideológica de la norma se observa en la impronta centralista y poco participativa que la atraviesa, habiendo limitado y condicionado las facultades y competencias municipales.

Han pasado muchos años desde la entrada en vigencia de esta norma, las realidades, los contextos han variado de forma significativa y se impone una actualización y revisión de algunas cuestiones.

Se impone en primer lugar un cambio de paradigma que pase de la producción de loteos inaccesibles para los sectores populares, de baja densidad, sin servicios ni equipamientos a uno que produzca ciudad accesible para todos, igualitaria, con servicios y equipamientos para todos, donde el Estado sea el principal promotor.

⁶⁴ Aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales y al poder político real de la Oficina, Dirección o Secretaría de Planeamiento. En este sentido, debe destacarse el art. 75, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados. En la actualidad son muy pocos los municipios que alcanzaron a cumplir con las cuatro etapas mencionadas.

⁶⁵ Un intento por resolver esta situación fue la ley 24374, conocida como Ley Pierri, que establece un régimen especial de escrituración.

⁶⁶ Los que no han sido de gran aplicación en la práctica.

⁶⁷ Vd. <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/partidos-rmba>

El enfoque meramente regulatorio debe reemplazarse por uno que se enfoque en aportar estándares mínimos e instrumentos variados que permitan la resolución de las complejidades que enfrentan las ciudades y las regiones.

Otro aspecto a considerar es la inclusión ineludible y de manera integral de las problemáticas y las lógicas con las cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano y no solo la de sectores medios y altos. Si bien la ley de acceso justo al hábitat ha venido a paliar esta ausencia, resulta necesario re discutir una norma que enfoque de manera general e integral la problemática del ordenamiento urbano ambiental.

La Ley 11.723 integral del medio ambiente y los recursos naturales.

La ley tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

Uno de los principales instrumentos de gestión ambiental es la Evaluación de Impacto Ambiental. La evaluación de impacto ambiental es un procedimiento técnico-administrativo obligatorio para los nuevos proyectos que procuren ser radicados en la PBA e impliquen acciones u obras susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente o sus elementos. Se realiza de forma multidisciplinaria e interdisciplinaria y su desarrollo tiene que aportar información para la autoridad de aplicación en la toma de decisiones.

Esta norma, que es complementada por otras normas, debe analizarse y armonizarse con las normativas que rigen el ordenamiento territorial por cuanto todas regulan un mismo objeto y deben integrar variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible (Minaverry, 2016).

Los organismos públicos van elaborando guías que permiten mejorar las EIA hasta tanto se sancione una ley que regule el tema en detalle.

Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH)

Esta norma recepta y extiende los preceptos constitucionales que protegen el derecho a un hábitat digno⁶⁸. Su espíritu es fortalecer la capacidad del Estado provincial y municipal, y la de

⁶⁸ El acceso a un hábitat digno es un derecho humano ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional. La Constitución Nacional lo incorpora en el artículo 14 bis. A partir de la incorporación de los tratados de derechos humanos (cfr. art. 75 inc. 22) a nuestra Constitución, el reconocimiento normativo es aún más extenso. El Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales define con mayor extensión y claridad el derecho a la vivienda (art. 11): "Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)". En igual sentido se pronuncian, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25),

las organizaciones sociales en tanto actores clave para intervenir de forma eficiente en los procesos territoriales que condicionan el acceso a la vivienda. Reconoce la planificación urbana como una función pública esencial e indelegable, y como la única forma de modelar una ciudad justa que favorezca la defensa de los derechos e intereses colectivos.

La norma establece cuatro principios básicos en los que se fundan las políticas a impulsar:

- el derecho a la ciudad y a la vivienda;
- la función social de la propiedad;
- la gestión democrática de la ciudad y
- el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

A partir de ello, los instrumentos se despliegan en tres campos que se complementan creando una caja de herramientas de apoyo a los productores de la ciudad popular, promoviendo la activa intervención pública en los procesos de producción de ciudad; y, por último, definiendo un conjunto de dispositivos para contar con recursos específicos (en tierra, dinero u obras) destinados a impactar en forma directa en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Entendiendo a estos últimos como esenciales para fortalecer la acción pública (municipal/provincial), los que deben tener una imputación específica y ser destinados a una gran diversidad de acciones dirigidas a resolver el acceso a un hábitat digno, sobre todo de los sectores más vulnerados (CELS, 2017).

Los procesos sociales y los problemas resultantes

Ya dijimos que la resultante de la organización espacial de nuestras ciudades es la conformación de un territorio cada vez más fragmentado, excluyente, inequitativo y ambientalmente insustentable.

Si entendemos el territorio como una construcción social e histórica, realizada sobre un sustrato físico natural preexistente, híbrido entre naturaleza y sociedad (Bozzano, 2009), resulta necesario indagar sobre los procesos sociales, los actores intervinientes y los problemas derivados de la triada espacial lugares, actores y procesos sociales.

Procesos socio-económicos que configuran la organización espacial de nuestras ciudades y problemas asociados.

la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26, que remite a las normas de la Carta de la Organización de Estados Americanos).

En este marco, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires incorpora la noción en el artículo 36 inciso 7: “La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

PROCESOS SOCIO-ECONÓMICOS	PROBLEMAS
<ul style="list-style-type: none"> - La normativa pone en el centro la figura del loteador privado y su lógica. - El mercado inmobiliario impone su lógica y densifica en altura los centros de las ciudades y sobreoferta unidades de vivienda cada vez más pequeñas. - Se registra un proceso cíclico de densificación, consolidación y expansión motorizado por el sector inmobiliario que oferta unidades mercantiles (unidades construidas de pequeñas dimensiones en los centros y parcelas en la periferia). - La preeminencia del desarrollo inmobiliario aumenta significativamente los valores de las unidades de vivienda y de la tierra urbanizada. - Los sectores que no acceden al mercado formal del suelo ocupan informalmente terrenos de dominio público o privado en extremas condiciones de vulnerabilidad social. - Los sectores de mayores ingresos acceden de manera diferencial a nuevas urbanizaciones (en algunos casos cerradas) y a diversos servicios que, mediante sistemas privatizados de seguridad, educación y salud, se despliegan en la extensión territorial sin consolidar, en un claro proceso de fragmentación y auto-segregación social. - En el nuevo ensanche extendido quedan vacíos urbanos con carácter especulativo a la espera de la posterior valorización del suelo resultante de nuevas infraestructuras y equipamientos construidas por el Estado. - Las áreas rurales de servicios y los cinturones hortícolas retroceden a lugares más lejanos y en ocasiones con menor capacidad del suelo, obligando al mayor uso de agroquímicos e incrementando los costos de transporte de las mercaderías. 	<ul style="list-style-type: none"> - El patrón de crecimiento denso en los centros y extendido en la periferia, es altamente consumidor de suelo y muy demandante de infraestructuras de servicios y equipamientos. - El mercado inmobiliario densifica y oferta unidades pequeñas en las áreas centrales expulsando a los hogares grandes, hacia la periferia. - La densificación en altura en los centros, impacta al patrimonio arquitectónico de las ciudades y congestiona la vida urbana. - El aumento del suelo urbanizado expulsa de las áreas centrales y consolidadas a los sectores de ingresos medio bajos y bajos a la periferia de la ciudad, localizándose en ámbitos sin cobertura de servicios ni equipamientos. - La inter-fase urbano-rural deja mayoritariamente terrenos vacantes a la espera de ser urbanizados, conformando áreas de oportunidad para el negocio inmobiliario que no tardaran en convertirse en áreas de conflicto urbano ambiental. - El aumento de las distancias encarece los costos de transporte, aumenta los tiempos de desplazamiento y aliena el uso indiscriminado del automóvil (altamente consumidor de combustibles fósiles y contaminador del ambiente). - Los sectores populares invierten gran parte de su salario en transporte y, en ocasiones, esta circunstancia llega a generar la pérdida de sus empleos. - El desplazamiento de familias a la periferia torna obsoletos los equipamientos existentes en el casco y en las áreas consolidadas. - Los nuevos barrios que se crean en la periferia no cuentan con una adecuada oferta comercial. - La ausencia de equipamientos sociales en la periferia, que por su lógica solo pueden ser creados a largo plazo (clubes barriales, centros culturales, centros recreativos y deportivos) aumentan el requerimiento de movilidad de los usuarios, afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables (personas mayores, discapacitados y niños). - El modelo de crecimiento extendido hace más difícil el mantenimiento de la seguridad pública debido al mayor requerimiento de infraestructura de seguridad. <p>Es decir que el tema cuya enunciación hemos enumerado que se pretende esa taxativa denota la complejidad de la cuestión.</p>

Fuente: elaboración propia

¿Quién y cómo se toman las decisiones en la gestión ambiental del territorio? Lógica del Estado vs. lógica del Mercado

Conforme el desarrollo precedente, resulta clave identificar quién toma las decisiones, con que lógica y cómo lo hace.

Aparecen entonces tres actores con lógicas e intereses diferenciados que muchas veces entran en conflicto.

- El primer actor que identificamos es la gente/población, cuya lógica relacionada a satisfacer las necesidades de la vida urbana, demanda permanentemente bienes de uso para la reproducción social.

- En segundo término, encontramos al mercado, que produce bienes de cambio o mercantiles, cuya lógica es la obtención de renta.

- El tercer actor es el Estado, representante y garante del interés público, cuya acción debe estar dirigida a regular y controlar el juego de todos los actores, manteniendo un equilibrio para el logro del desarrollo sustentable, equitativo e igualitario de la ciudad.

Una de las herramientas con las que cuenta el Estado para intervenir en esta dinámica es el ordenamiento ambiental del territorio (cuyo régimen legal presenta ciertas complejidades que ya hemos abordado).

Dijimos que los actores que identificamos y sus lógicas redefinen permanentemente el territorio a través de procesos, en los que se libran disputas a veces desiguales y contradictorias y otras veces sinérgicas, poniéndose en juego relaciones de poder.

Relevancia de la participación pública

El rol del Estado debe ser el de equiparar fuerzas en pos del bien común. La ideología y la intensidad con que se de esta intervención impactara de manera directa en el modelo de ciudad resultante: un Estado ausente o que simplemente regula con indicadores la lógica del mercado, beneficiara a los actores poderosos en detrimento de los más débiles, propiciando y/o generando los problemas mencionados.

En este sentido, lo conceptualizado sobre el modelo de ciudad compacta (en lugar del modelo actual resultante *com-fuso*) entendiendo a la ciudad compacta como ciudad energética, social y ambientalmente sustentable (Rueda, 2003) y la problematización de la práctica del ordenamiento ambiental del territorio para la ciudad, dan cuenta de las dificultades que se producen en la vida y en la organización urbana cotidiana por efecto de debilidades y omisiones en la gestión del territorio.

De este modo, no se trata de la sola preocupación por las bajas densidades de la nueva expansión urbana, la falta de equipamientos o infraestructura, ya enunciada precedentemen-

te sino de la omisión de un ordenamiento ambiental del territorio que problematice integralmente al mismo.

En este esquema el Estado, como representante y garante del interés público, debe regular y controlar el juego de las diversas lógicas de los actores y sus intereses, manteniendo un equilibrio para el logro del desarrollo sustentable, equitativo e igualitario de la ciudad.

Cabe preguntarnos qué demandas deben atenderse básicamente y cuáles son las herramientas con las que cuenta el sector público para hacerlo.

Las demandas y las áreas de las ciudades

Área Central

En cuanto a las áreas centrales, las demandas se orientan o impactan básicamente a cuestiones tales como las regulaciones del volumen edilicio —especialmente en cuanto a las alturas de los edificios—, el asoleamiento, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad, la sobrecarga y deficiencia según el caso, de infraestructura básica, la obsolescencia de los equipamientos, la transmutación de usos residencial al de servicios entre otras, la desaparición del espacio verde urbano, la impermeabilización de los suelos, la contaminación del suelo, del aire y acústica, la congestión.

En esta parte de las ciudades el actor central con la lógica del mercado es el constructor de edificios cuya búsqueda se orienta a la maximización del potencial constructivo. En cuanto a la lógica de la gente, deberán encontrarse instrumentos para minimizar el desplazamiento hacia sectores periféricos por el aumento del valor del suelo o por la presencia de torres en sectores barriales.

El Estado debe intervenir preservando y propiciando la mixtura de actividades, el patrimonio arquitectónico a través de inventarios de bienes patrimoniales y la transferencia de indicadores, regulación de densidades y volumen edilicio compatibilizando el nuevo tipo arquitectónico (colectivo) con el existente (vivienda individual) controlando el proceso de re construcción edilicia de la ciudad.

Área contigua a la central y su expansión.

En la expansión consolidada de las ciudades próxima a las centralidades predomina la lógica del completamiento tendiendo a la compacidad, demandando por parte de los vecinos la dotación de equipamientos de todo tipo, consolidación de las centralidades comerciales, mejoramiento del espacio público, completamiento de las infraestructuras.

En esta parte de la ciudad no existe un desarrollador edilicio sino pequeños constructores o la construcción de la vivienda propia o el completamiento de las mismas. También se verifican incompatibilidad de usos que deben mixturarse.

El Estado debe intervenir con el objeto de completar, mejorar y construir los equipamientos urbanos y reforzar las centralidades con el objeto de minimizar los viajes al centro. Asimismo, debe incrementar el espacio verde y resolver los sectores que quedan en desuso.

Desde el ordenamiento ambiental del territorio debe evitarse que se generen las condiciones para la desmedida densificación y la trasmutación de residenciales dominantes a los de servicios de centralidad.

Área no consolidada y su expansión

Finalmente, en la expansión no consolidada las demandas se relacionan con la producción de loteos de forma desmedida, sin infraestructura y sin equipamientos, la proliferación de lotes vacantes con fines especulativos, la proliferación de desarrollos urbanísticos cerrados para las élites y la ocupación informal de tierras en terrenos libres sin uso por parte de los sectores populares.

Encontramos como actores representativos con la lógica del mercado al urbanizador de loteos abiertos o emprendimientos cerrados y a los propietarios de terrenos expectantes. En el primer caso, al igual que el constructor de edificios en las áreas centrales busca la maximización de la renta generando unidades mercantiles (lotes) en la mayor superficie posible dando como resultado la ocupación de valles inundables, zonas productivas y ambientes con valor paisajístico con la menor infraestructura y equipamientos posible para maximizar la renta.

Políticas y objetivos a lograr

En este contexto el Estado debe intervenir implementando medidas que contengan el crecimiento urbano desmedido, garantizando la construcción de las infraestructuras y del equipamiento adecuado. Deber preservar valles inundables, áreas con valor paisajístico y zonas productivas, debiendo incorporar instrumentos que participen al Estado en la renta diferencial que supone el pasaje de lo rural a lo urbano. Asimismo, debe propender a la movilización del suelo vacante especulativo y evitar la fragmentación territorial, así como evitar las coexistencias conflictivas con zonas industriales.

El gran desafío es el acceso al suelo urbano que debe ser garantizado por el Estado mediante la aplicación de instrumentos de gestión para que las familias de menores recursos puedan acceder al mismo, como por ejemplo la creación de un banco de tierras.

En cuanto a la lógica de la gente —la de la necesidad— guiados por la oferta diferencial del mercado se fragmentan en tres sectores cada vez más marcados:

- los que se recluyen en lugares cerrados bien ubicados en cuanto a la accesibilidad por automóvil, en áreas con alto valor paisajístico;
- los que construyen su vivienda en algunos casos mediante la propia autoconstrucción en lote propio al que previamente accedieron;
- los que no acceden al mercado formal de la tierra en lo que denominamos ocupaciones informales (asentamientos y villas) que se ubican en lotes vacantes o lotes con baja capacidad constructiva fundamentalmente por cuestiones ambientales.

El caso de La Plata: el cambio de paradigma del modelo urbanizador

Resulta revelador el análisis del desarrollo urbano de la ciudad de La Plata, en cuanto al cambio de paradigma de un modelo urbanizador motorizado por el Estado al actual modelo fuertemente monopolizado por la lógica del mercado.

La Plata ciudad planificada

La ciudad de La Plata presenta la particularidad de tener un casco urbano fundacional diseñado integralmente desde su origen por el Estado, construyendo previamente sus infraestructuras y equipamientos para constituirse en una nueva ciudad enteramente planificada como Capital de la Provincia de Buenos Aires (Pedro Benoit, 1882).

Fue una de las primeras ciudades en poseer intencionalmente una gran forestación urbana en todas sus calles, complementada por una extensa red de plazas y parques, un sistema integral de saneamiento y luz eléctrica y una eficaz red de calles y amplias avenidas y diagonales estructurantes.

El diseño original de la ciudad logró condensar los máximos criterios de modernidad urbana de la época, desarrollando una estructura urbana jerarquizada que permitía poner en valor la imagen de la ciudad neoclásica como centro político administrativo provincial a la vez que posibilitaba el desarrollo de un sistema de transporte tranviario integrado al ferrocarril, como símbolo de modernidad de ese momento histórico.

Los atributos del diseño original han resistido en parte el paso de más de un siglo, conservando hasta hoy la calidad de sus espacios verdes públicos que constituyen lugares de intenso intercambio político, administrativo, social y económico en la ciudad del siglo XXI.

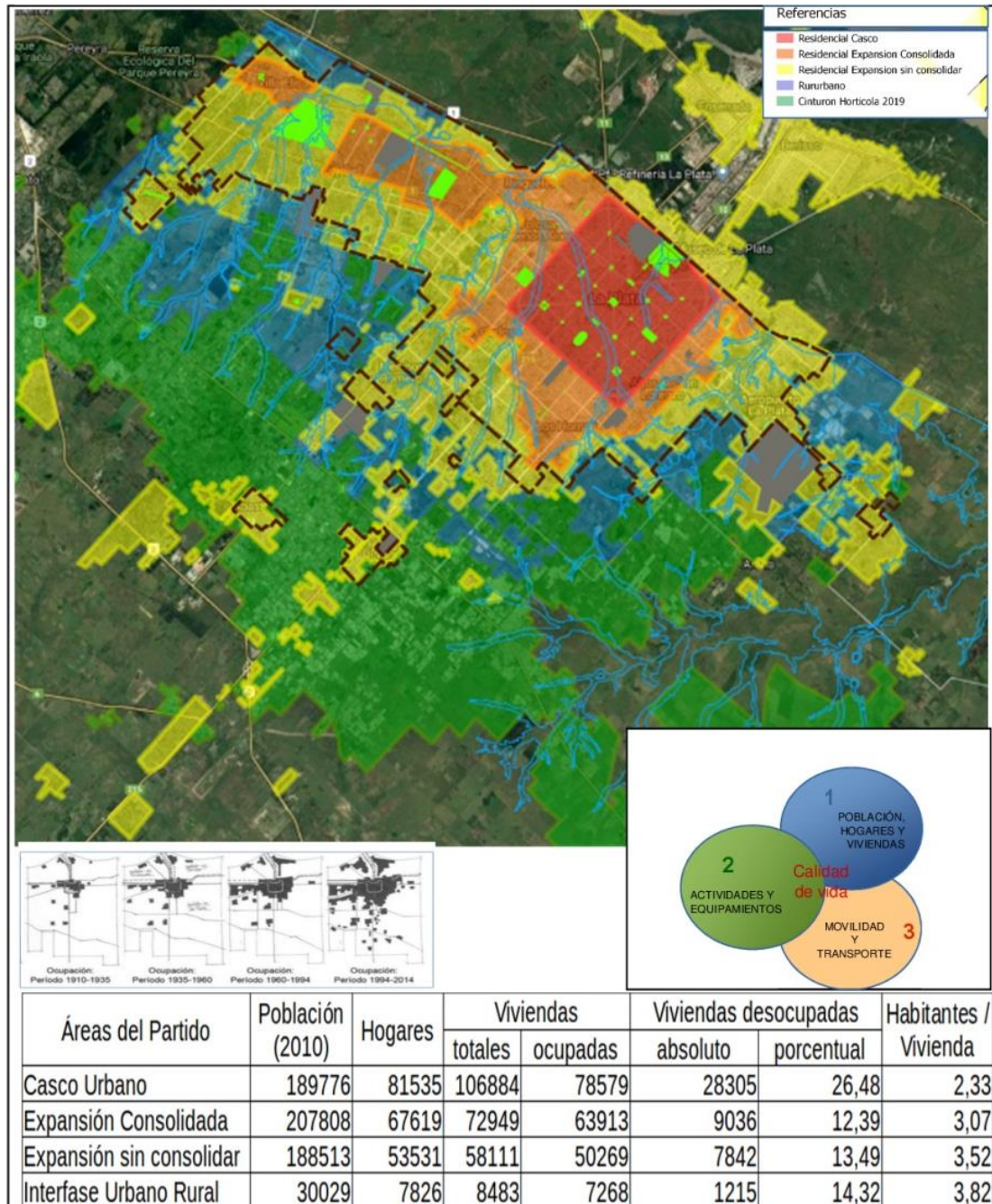
Sin embargo, la calidad de vida dentro del casco se ha deteriorado a la vez que la ciudad se ha extendido de manera extraordinaria. Esta superficie denominada *casco fundacional* que concentra la mayoría de las actividades administrativas, comerciales, de salud, educación y servicios, sostiene la residencia de aproximadamente una tercera parte de la población de la ciudad.

Zonas claramente diferenciadas

En la actualidad, de acuerdo a las dinámicas de crecimiento propias de todas las ciudades latinoamericanas y a casi 140 años de su fundación, el sistema urbano de la ciudad de La Plata registra tres territorialidades que albergan cada una de ellas una tercera parte de la población.

- el casco fundacional (25 km²), provisto de todos los equipamientos, actividades y servicios de calidad; la expansión consolidada del casco, del doble de su superficie (50 km²) provista de algunos equipamientos, actividades y servicios y de una excelente accesibilidad al casco fundacional y la expansión sin consolidar (100 km²) con déficit de infraestructuras de circulación y servicios, con déficit de equipamientos y actividades y transporte.

- la zona periurbana, conformada por dos territorialidades que, sumadas a la rural extensiva, configuran los 932 km² del partido de La Plata que incluyen, a su vez:
- la interfase urbano-rural de 80 km² donde mayoritariamente abundan terrenos vacantes de carácter especulativo.
- el cinturón hortícola de 220 km² que rodea al área urbana y se encuentra en un proceso de retracción producto del avance indiscriminado de la urbanización.



Fuentes varias. Elaboración: Sergio Resa Laura Aon, 2019.

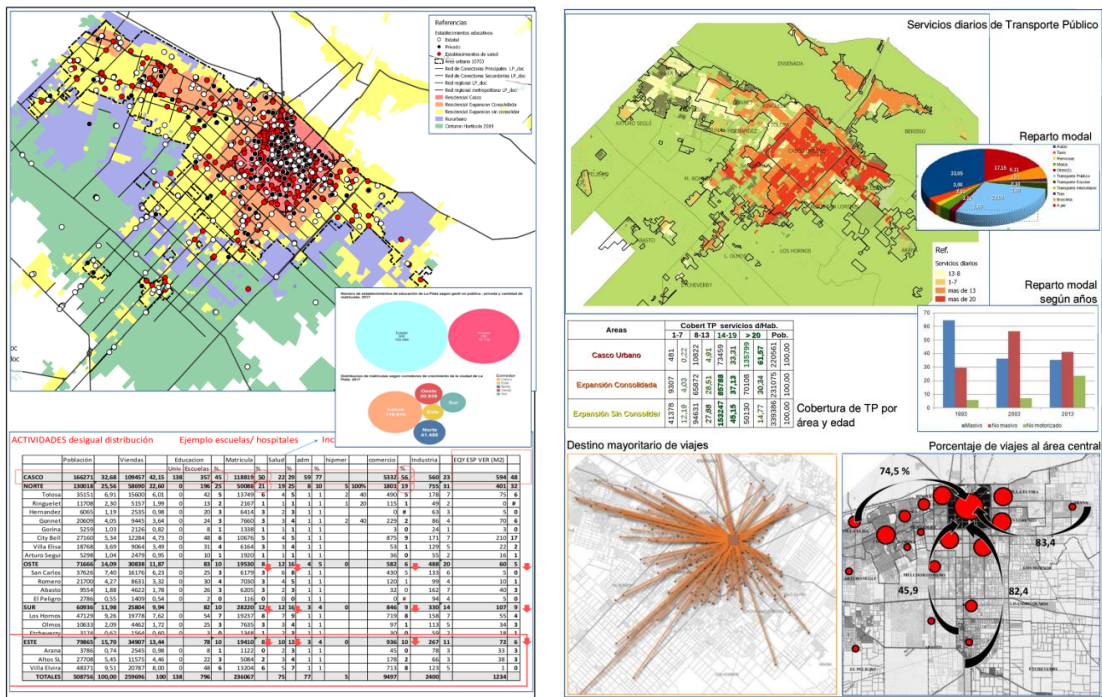
Una constante de tres

Las tres territorialidades que identificamos dentro de la ciudad de La Plata, que albergan usos residenciales predominantes, conforman tres situaciones urbanas o tres ciudades diferentes en una, cada una de las cuales presenta diferentes problemáticas y demanda diferentes acciones de política pública para por un lado resolverlas y por otro integrarlas y ofrecer respuestas de planificación también a la interfase urbano rural tanto como al cinturón hortícola del Partido.

Se ha generado así un territorio espacialmente fragmentado, socialmente excluyente, económicamente inequitativo y ambientalmente insustentable que a modo de síntesis verifica los siguientes problemas:

- El 26,5% de las viviendas del casco se encuentran desocupadas.
- En las últimas dos décadas se ha perdido un 20% de los 1.800 bienes con valor patrimonial en el casco fundacional de La Plata (Centro de Acción Urbano Ambiental, JUR-SOC, sin fecha).
- El 92% de las nuevas construcciones de viviendas en el casco fundacional de La Plata corresponde a viviendas de 2 o menos dormitorios, lo que expulsa a las familias más numerosas.
- En la última década aumentaron tres veces más los valores de las propiedades con respecto a los ingresos medios de la población en el casco fundacional de La Plata.
- Una cuarta parte del nuevo ensanche urbano de la plata se encuentra vacante con fines especulativos.
- Un 60% del nuevo ensanche urbano de la ciudad o no cuenta con el servicio de cloacas.
- Mas 26.500 habitantes de la ciudad de La Plata viven en asentamientos informales.
- Desde el punto de vista de la movilidad se verifican problemas originados en el aumento de las distancias, lo que conlleva el encarecimiento de los costos de transporte, el aumento de los tiempos destinados al desplazamiento y el uso indiscriminado del automóvil (altamente consumidor de combustibles fósiles y contaminador del ambiente).
- Esta situación afecta principalmente a los sectores populares que invierten gran parte de su salario en transporte y, en ocasiones, llega a generar hasta la pérdida de sus empleos.
- El desplazamiento de los sectores medios y los sectores populares a la periferia torna obsoletos los equipamientos existentes en el casco y en las áreas consolidadas, promoviendo la necesidad de inversiones en nuevos equipamientos e infraestructuras que nunca resultan suficientes, tanto cuantitativamente como cualitativamente.
- Profundizando esta tendencia, el Estado municipal retira partidas presupuestarias destinadas al mejoramiento del hábitat popular y las reemplaza por inversiones fastuosas en el espacio público de áreas valorizadas por el mercado (como por ejemplo de la actual obra de la avenida 51 entre 4 y 6).
- A la vez los nuevos barrios que se crean en la periferia no cuentan con una adecuada oferta comercial, que tarda en llegar en la medida que necesita garantizar economías de escala.

- La ausencia de equipamientos sociales en la periferia, que por su lógica solo pueden ser creados a mayor largo plazo (clubes barriales, centros culturales, centros recreativos y deportivos), aumentan el requerimiento de movilidad de los usuarios afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables (personas mayores, discapacitados y niños).
- Este modelo de crecimiento extendido hace más difícil el mantenimiento de la seguridad pública debido al mayor requerimiento de infraestructura de seguridad.
- El cinturón hortícola se encuentra en retroceso a lugares más lejanos y con menor capacidad del suelo obligando al mayor uso de agroquímicos e incrementando los costos de transporte de las mercaderías.



Fuente: Sergio Resa y Laura Aon 2019

Aspecto normativo

Hemos analizado la normativa nacional y provincial que regula el ordenamiento ambiental del territorio, señalando sus complejidades. En este marco se inserta la normativa de la ciudad de La Plata.

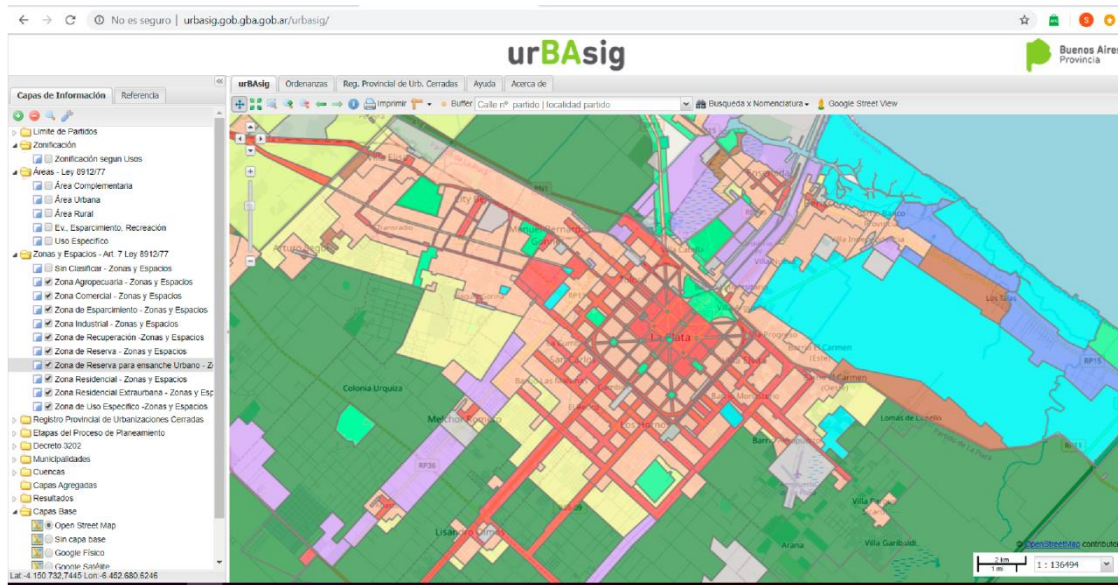
Según la normativa provincial vigente el municipio es el responsable primario del ordenamiento territorial (art. 70 del Decreto Ley N° 8912/77) y en consecuencia es quien define dentro de los estándares fijados por la Provincia, los lineamientos de ordenación del territorio.

La ordenanza N° 10703 Código de Ordenamiento Urbano y Territorial para el Partido de La Plata y sus normas complementarias es el marco normativo vigente.⁶⁹

⁶⁹ Vd. http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_indice.asp

Al respecto resulta interesante conocer el proceso que derivó en su sanción, que actores influyeron y cuál fue la concepción que la inspiró. De manera sintética podemos decir que la mediante la Ordenanza N° 10.703 se instrumentaron una serie de cambios para potenciar la actividad inmobiliaria beneficiando a ese sector, flexibilizando la regulación urbana y propiciando una expansión potencial de las rentas urbanas (Vertiz, 2019).

En el siguiente mapa podemos observar la zonificación del Partido de La Plata según la Ordenanza N° 10.703:



Fuente: URbaSig

La normativa como herramienta de gestión indirecta expresa una visión de la ciudad, privilegia actores y sus lógicas o las desalienta o limita, operando sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es el nivel razonable de la renta inmobiliaria?
- ¿Qué importancia y jerarquía tiene el espacio público?
- ¿Cómo recupero plusvalía?
- ¿Cómo intervengo en el mercado de tierras?
- ¿Cómo contengo el crecimiento urbano?

Estos interrogantes, entre otros, encuentran respuesta en dicha normativa y en la aplicación de los instrumentos de gestión que se implementen, dando lugar a la configuración de la ciudad deseada. Es importante considerar además que muchas veces la omisión, tanto regulatoria como de aplicación, también es clave en la configuración de la ciudad.

En el caso de la ciudad de La Plata, la normativa vigente ha coadyuvado a consolidar un modelo de ciudad excluyente e insostenible, cuyos problemas ya han sido mencionados y caracterizados.

Instrumentos de gestión

Detalle de Instrumentos de gestión

Instrumentos regulatorios
<ul style="list-style-type: none"> - clasificación y zonificación del territorio - movilidad - morfología - usos del suelo - procedimientos de tramitación
Instrumentos operativos de planificación
<ul style="list-style-type: none"> - planes especiales - sectoriales - urbanos de detalle
Instrumentos de participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> - derecho a la información - consejos participativos - audiencias públicas - presupuesto participativo
Instrumentos de promoción y desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> - convenios urbanísticos - consorcios de urbanización social - banco de tierras - premios de incentivo - transferencia de indicadores
Instrumentos de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> - fondos de desarrollo urbano - bancos sociales de microcrédito - banco de materiales
Instrumentos fiscales
<ul style="list-style-type: none"> - derechos de construcción gratuitos y onerosos - derechos de subdivisión - reconocimientos de plusvalías - pagos de obras o cuotas de lotes - tasas por servicios urbanos - contribución por mejoras - consorcios de obras con participación estatal
Instrumentos de gestión ambiental
<ul style="list-style-type: none"> - evaluación ambiental estratégica - evaluación de impacto ambiental

Fuente: elaboración propia

Resumen de lo aprendido

Hemos visto la complejidad del modelo de crecimiento confuso de la ciudad de La Plata que ha generado la coexistencia de tres modelos de ciudad en una como ejemplo de los procesos que se evidencian en las ciudades latinoamericanas. Los tres modelos representan problemáticas distintas y complejas que demandan intervenciones diferenciadas.

Estos procesos que hemos descrito en particular referencia a la ciudad de La Plata, se presentan de forma cada vez más vertiginosa y compleja y no han sido acompañados por políticas públicas adecuadas. En particular el ordenamiento ambiental del territorio se encuentra fragmentado, desestructurado, desactualizado, resultando insuficiente como herramienta para afrontar los desafíos a los que las ciudades actuales nos enfrentan.

Habiendo pasado más de 40 años desde la puesta en vigencia del Decreto Ley 8912, lo que permite visualizar cuáles han sido los efectos producidos por su aplicación o falta de ella, creemos que resulta necesario iniciar un proceso de revisión normativa tendiente a crear una normativa de ordenamiento ambiental del territorio que incorpore y sistematice las regulaciones existentes bajo un nuevo paradigma.

Este paradigma debe contemplar la ciudad no solo en su dimensión formal, sino también en sus otras dimensiones, regulando en cada caso según las necesidades existentes desde instancias de la densificación desmedida hasta la expansión desmedida.

Este proceso hacia la construcción de un nuevo paradigma debe incorporar e integrar la dimensión ambiental, armonizando la normativa ambiental con la de ordenamiento territorial, y que esto también se refleje en los procedimientos y organismos de aplicación.

En este nuevo esquema debe reconocerse a los municipios como actores centrales, dotándolos de las herramientas necesarias para poder llevar adelante el ordenamiento ambiental del territorio.

Asimismo, resulta clave la incorporación y sistematización de instrumentos de gestión a la ciudad, con la variable ambiental integrada, lo cual supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de la gestión urbana.

El desarrollo sostenible es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las sociedades en todo el mundo pero la definición operativa de este concepto en nuestras regiones es todavía ambigua y las concepciones más difundidas sobre las relaciones entre ambiente, planificación y gestión urbana no logran superar aun una mirada *recursista* (análisis del recurso agua, aire y suelo) ni inducir prácticas integrales concretas.

En suma, debemos pasar del predominio de la lógica del mercado a un desarrollo urbano integrado, socialmente incluyente, económicamente equitativo y ambientalmente sustentable

Preguntas disparadoras

- ¿Qué es el ordenamiento ambiental del territorio y para qué sirve?
- ¿Qué procesos dan lugar a la configuración del territorio?
- ¿Qué actores se identifican en esos procesos?
- ¿Qué instrumentos normativos inciden en los procesos identificados?
- ¿Cuál es el problema central que identifican en el ordenamiento ambiental del territorio?

Referencias

- Abramo Pedro (2012) *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas EURE*. Santiago, Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/196/19623150002.pdf>
- Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (2017) *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS. Recuperado de: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf
- Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial.
- Corti Marcelo. *El Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación argentina (IV)* Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/planes_85.htm
- Frediani Julieta Constanza. *La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires*. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/941>
- Granero Realini Guadalupe. *Derecho urbanístico e informalidad. Algunas notas sobre el caso argentino*. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/politica_133_2.htm
- Matus, Carlos (1998) *Política, planificación y gobierno. El método PES*. Caracas. Ed. Altadir.
- Minaverry Clara María y Cáceres Verónica Lucía (2016) *Aportes para el debate. Instrumentos de gestión ambiental en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Una mirada interdisciplinar*. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73343370002/index.html>
- Pirelli Hernan. *Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina* Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm
- Pirez, P. (1995) *Actores Sociales y Gestión de la Ciudad*. En: Revista Ciudades 28. México, Red Nacional de Investigación Urbana RNIU.
- Reese Eduardo. *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol municipal y desarrollo con equidad*. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel.

Spacarotel, Gustavo Daniel (2003). *Competencias Nacionales, Provinciales y Municipales en el urbanismo (con breve referencia al derecho español)*. Provincia de Buenos Aires, RAP.

Vertiz, Francisco (2019) *Actores, ámbitos y estrategias detrás de la regulación urbana en La Plata (Argentina)* Recuperado de: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662019000402457&script=sci_arttext#aff01

Recursos adicionales

Ordenamiento ambiental del territorio Contenido Web MAyDS:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/oat>

UrBASig <http://www.urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

Observatorio AMBA <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/partidos-rmba>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus múltiples dimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente, se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en cuanto a quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Así como también advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio. Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto sobre el tema y una guía orientadora.

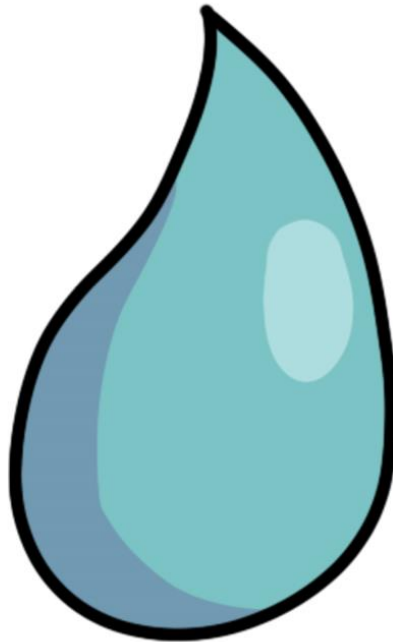
5. Como un tema singular, los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Como parte del contexto de nuestra temática, es clave pensar en los usos del territorio, sus bienes y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible de cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido, incorporando las variables ambientales, se alinea claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.), amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

CAPÍTULO 7

El agua y la gestión de cuencas

Silvia Polenta



Objetivos de Aprendizaje

- Comprender los ciclos naturales y humanos en la configuración de un tema ambiental.
- Relacionar desde lo general a lo particular como se construye el concepto de GIRH.
- Identificar/enumerar/señalar los diferentes organismos de cuenca para su comparación, eficiencia y eficacia.

Importancia del agua y su reconocimiento global

El agua es un recurso finito, vulnerable e indispensable. Es un elemento de la naturaleza para el sostenimiento y la reproducción de la vida, compone aproximadamente casi el 80% del cuerpo de la mayoría de los organismos e interviene en sus procesos metabólicos.

El agua, en sus distintas fases (atmosférica, superficial y subterránea) es único y móvil, al desplazarse en el espacio, manteniendo la unicidad del ciclo hidrológico, va relacionado entre sí, con los seres humanos y con los otros componentes del ambiente. Es un recurso de ocurrencia variable, se desplaza sobre la superficie del terreno dentro de un espacio, tiene usos múltiples y tanto el agua superficial como los acuíferos trascienden los límites de una determinada jurisdicción política.

La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), trato de establecer los tópicos relevantes para la gestión integrada del agua: El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sustentar la vida, el desarrollo y el medio ambiente. El desarrollo y la gestión de aguas debería ser basado en un enfoque participativo, involucrando usuarios, planificadores y gestores de políticas en todos los niveles; Las mujeres desempeñan un rol fundamental en la provisión, gestión, y salvaguardaría del agua; El agua tiene un valor económico en todos sus niveles de uso, y debiera ser reconocido como un bien económico. La Declaración señaló asimismo que *la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere de un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales y que la entidad geográfica más apropiada para la planificación y gestión de los recursos hídricos es la cuenca fluvial.*

Aquella fue una reunión técnica previa a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil) ese mismo año 1992, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas. El mundo fue alertado sobre la importancia del Agua, de hecho, la Agenda 21, en su Capítulo 18 -destinado a los Recursos Hídricos- reconoció al agua como parte esencial del ecosistema, recurso natural, social y un bien económico cuya cantidad y calidad determinan como se la utilice.

Argentina conformó en el año 2003, el Consejo Hídrico Federal (COHIFE, Ley N° 26.438) y se convalidaron los Principios Rectores de Política Hídrica (PRPH) a través del Acuerdo Federal del Agua. Los principios rectores son uno de los pilares en los que se sustenta el Plan Nacional del agua (PNA-Ley N° 25.688, artículo 7 inciso d)), además de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS 6 y 13). Los PRPH conforman una base político-jurídica para una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos para todo el país. Si bien estos Principios fueron consensuados por las jurisdicciones, su efectiva aplicación sigue siendo heterogénea en el país. Capital Natural

La Declaración de Dublín señalaba en el Principio N° 4: El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico, y en la misma dirección van los Principios 35 a 42 de la Política Hídrica Nacional Argentina que asegura que el agua adquiere valor en términos económicos “una vez cubierta su función social y ambiental.”

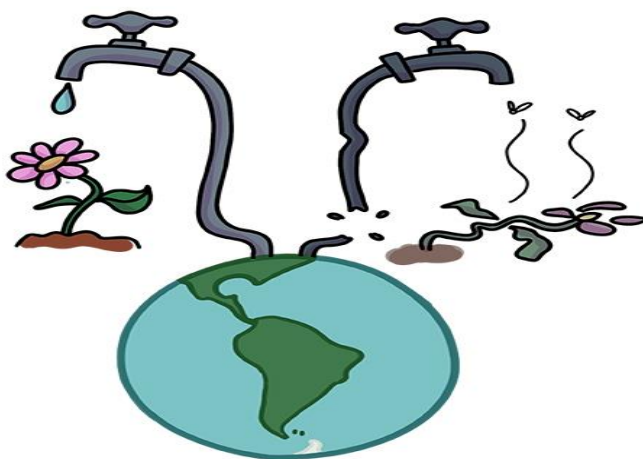
Es parte del capital natural del país por ello, reconocer y apreciar su valor económico resulta ineludible para la inclusión explícita de las externalidades o costos ambientales negativos que implica el mal manejo del recurso. El estado en sus distintos niveles, debe manejar el agua de forma productiva y efectiva, asegurando el acceso universal a los servicios de agua potable y otro tipo de bienes públicos como el drenaje urbano y rural mitigando los riesgos hidrológicos.

Los costos que el agua tiene para la sociedad también hay que pensarlos en términos de daños materiales (pérdidas económicas) y humanos (salud, vida) como los que traen aparejadas las crecidas, o el acceso inadecuado a agua potable, o la pérdida de ecosistemas por contaminación, impactos –todos estos– aún no monetizados.

La disposición de líquidos cloacales en pozos ciegos ocasionando contaminación de acuíferos o el asentamiento urbano e industrial desordenado e intensivo generando cuencas en estado muy grave de contaminación, el uso abusivo del recurso que se verifica al volcar efluentes sin tratamiento por parte de usuarios públicos o privados a los cursos superficiales, o cuando derrochamos el agua atenta contra su cantidad y calidad, constituyen la expresión más elocuente de externalidades creadas por descuido de ese capital natural.

Desde otra arista no podemos soslayar que “la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de todos los derechos humanos” ha sido motivo por el cual, la comunidad internacional ha reconocido como derecho humano el acceso al agua potable (ONU 2010) y el derecho humano al saneamiento (ONU 2016)

Seguridad Hídrica



La seguridad hídrica consiste precisamente en asegurar esa calidad y cantidad de agua y para ello es fundamental preservar la integridad de los sistemas ambientales que son la fuente natural del agua. La seguridad hídrica es además el camino para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Latinoamérica y el Caribe 2030 en especial ODS 6: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todas las personas.”

En el mundo crece la demanda de agua para la producción de alimentos y para la generación de energía, y parejamente crece el incremento en el deterioro de los recursos naturales, agravado todo ello por los impactos negativos del cambio climático. Se impuso entonces, velar por la cantidad, régimen y calidad de caudal (flujos de agua) que se requiere para sostener los ecosistemas de agua dulce y la subsistencia y bienestar de los asentamientos humanos que dependen de esos ecosistemas desarrollando el concepto de *caudales ecológicos*, concepto consensuado por primera vez declaración de Brisbane (Australia, 2007).

Asimismo, los potenciales conflictos asociados a la competencia en el acceso al recurso hídrico dentro y entre los países que comparten cuencas hidrográficas o acuíferos sitúa en la agenda de la seguridad internacional el tema de la crisis del agua.

El desarrollo sostenible no puede ser alcanzado sin seguridad hídrica, por lo que el estado debe asegurar provisión confiable de agua cuantitativa y cualitativamente aceptable para la salud, la producción de bienes y servicios y los medios de subsistencia, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua, al conjunto de los pobladores en tanto el acceso al agua es un derecho humano.

Ecohidrología

En el marco del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO inspirado en las conclusiones de la Conferencia Internacional de Agua y Medioambiente de Dublín en 1992 a la que nos referimos supra se llegó a la conclusión que para lograr la sustentabilidad de los recursos hídricos del planeta había que proponer nuevas soluciones y por lo tanto la necesidad de nuevos conceptos.

La ecohidrología constituye un enfoque innovador en el ámbito de las ciencias ambientales que promueve la integración de la hidrología y la ecología con miras a la gestión sostenible de los recursos hídricos. Se basa en el supuesto de que la gestión sostenible de los recursos hídricos depende de la capacidad para mantener procesos evolutivos de circulación de agua y nutrientes y de flujos energéticos a escala de las cuencas mediante la ordenación integrada de los procesos biológicos, biogeoquímicos e hidrológicos como instrumentos de gestión.

Como paradigma es un proceso del pensamiento que permite una sinergia con la complementariedad de varios sectores de la investigación. Es una reflexión multidisciplinaria.

Conforme a ello, el estudio preliminar de una cuenca comienza con una comprensión ecológica profunda de su ambiente (clima, ciencia de suelo, vegetación, ocupación humana, historia del territorio por solo mencionar algunos aspectos). Luego la prevención de la contaminación -fundamento de un desarrollo sostenible- representa el segundo paso, para ello es necesario cesar o reducir el daño ambiental. Esto implica que -para establecer un modelo de la cuenca- habrá que ver y determinar fuentes y flujos de los agentes contaminadores. De este modelo, debe diseñarse un programa de gestión sostenible de uso de la tierra para la cuenca, y disponer de varias tecnologías en su ejecución para consolidar los ecosistemas considerando escenarios a largo plazo en la gestión, particularmente a través de ese plan establecido previamente, que debe ser dinámico y eficiente a los fines de la salud de los ecosistemas naturales y humanos.

Cuencas Hidrográficas

Concepto

Una cuenca hidrográfica es un área natural en la que las precipitaciones forman un curso de agua que drena a partir de un único sistema fluvial cuyos límites se encuentran en las cotas de

mayor altura, convergiendo -el agua- hacia su interior formando el cauce principal que le brinda salida en su desembocadura, ello desde el punto de vista hidrogeográfico. Es definida por el relieve, fácilmente identificable y delimitable en un mapa topográfico. Es el lugar geométrico donde una molécula de agua precipitada se moviliza aguas abajo por influencia de la gravedad y alcanza un curso fluvial; es el dominio de las aguas superficiales a diferencia de la cuenca hidrogeológica que engloba exclusivamente a las aguas subterráneas.

La Ley N° 25.688 establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Entiende por agua “aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.”

En cuanto cuenca hídrica superficial refiere a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas (artículo 2).

Establece, asimismo, el principio de que las cuencas hídricas deberán tratarse como una unidad ambiental de gestión en cuanto al recurso, considerándose indivisibles (artículo 3), siendo este un concepto jurídico pues si bien la cuenca constituye la unidad territorial de gestión óptima para la gestión de los recursos hídricos, tal aptitud no se refleja necesariamente para los ecosistemas, de donde el concepto jurídico o político de la cuenca no necesariamente es coincidente. Como unidades ambientales de gestión del recurso se consideran indivisibles y en el caso de las interjurisdiccionales, se deberán crear los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las mismas. No obstante, veremos infra que, en razón de las necesidades funcionales de gestión, el concepto de cuenca restringe o amplía la cuenca en su significación hidrogeográfica (CSJN Fallos 329:2316 y 331:1622).

Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)

La GIRH es un concepto que se encuentra integrado en la Agenda 2030 (adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2015). La GIRH requiere que los gobiernos consideren cómo los recursos hídricos vinculan a diferentes partes de la sociedad y cómo las decisiones en un sector pueden afectar a los usuarios de agua en otros sectores. Es un enfoque que involucra a todos los actores y partes interesadas, de todos los niveles, que utilizan y potencialmente contaminan el agua para que se administre de manera equitativa y sostenible.

La GIRH tiene lugar en un marco holístico, es decir, uno que integra los ámbitos espacial, social, participativo, administrativo, organizativo y, por cierto, el temporal. Para este propósito, la GIRH debe incluir a los distintos aspectos de la actuación política, entre otros, lo medioambiental, político, social, cultural, económico, financiero y legal.

La sostenibilidad en la gestión del agua requiere de la capacidad de integrar en dicha gestión toda el agua (superficial, subterránea; dulce y salada; líquida, sólida y gaseosa; en una

dimensión espacial), todos los intereses (dimensión social, económica, ambiental), todos los grupos de interés (dimensión inclusiva y participativa), todos los niveles (dimensión administrativa), todas las disciplinas relevantes (dimensión interdisciplinaria, cognitiva), todo el continuo de pasado, presente y futuro (dimensión temporal).

La gestión del agua será sostenible, eficiente, inclusiva y segura si se hace cargo de identificar, priorizar y abordar las principales brechas:

1. Información, sin ella se afecta el proceso de definiciones políticas, de implementación y evaluación de estas políticas;
2. Diferencias políticas que resultan de la fragmentación institucional;
3. Estímulo del conocimiento científico y técnico;
4. Inversión en infraestructura y mantenimiento preventivo;
5. Financiamiento para implementar las políticas del agua;
6. Objetivos divergentes o contradictorios entre distintas reparticiones de gobierno, ponen en riesgo una política integral del agua;
7. Rendición de cuentas, referida a la falta de transparencia e integridad en la formulación e implementación de las políticas del agua y que afecta la confianza en la institucionalidad y la participación de las comunidades locales en la gestión del agua;
8. Administrativa, que resulta de la falta de coincidencia entre la competencia territorial de la administración política y los límites hidrográficos, que es donde, desde una perspectiva física, comunitaria y ecológica, debiesen gestionarse los recursos hídricos;
9. Ambiental, que denota una visión carente del largo plazo.

Los presupuestos mínimos hídricos fueron definidos mediante la sanción de la Ley N° 25.688, que se encuentra aún sin reglamentar, generando la ineficacia de la norma y una desprotección para la población en relación con los derechos consagrados por los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional

La ley no incluye en su articulado el enfoque ecosistémico, lo que si se ha contemplado en la Ley N° 25.675 (LGA) al disponer: artículo 2, inc. e) “mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos.

Comparados con los Principios Rectores, los presupuestos mínimos hídricos definidos mediante la Ley son muy exiguos.

Recordemos que la cuestión ambiental había sido incorporada a la Constitución Nacional (CN) reformada en 1994 en su artículo 41, tercer párrafo. Asimismo, la LGA dispone en su artículo 6 “se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la CN, 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.”

La ley de Presupuestos Mínimos Ambientales que regula la Gestión del Agua (N° 25.688) debe tenerse en cuenta por parte de las provincias al momento del dictado de sus normas locales, sin perjuicio del artículo 124 de la CN que establece —en su último párrafo: “Corresponde

a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", de donde ha de tenerse en cuenta que, en las cuencas interjurisdiccionales, cada jurisdicción podría adoptar decisiones que fueran en desmedro de un manejo equitativo e integral de los recursos hídricos, sea por pluralidad de órganos y/o gobiernos, lo que atenta contra la gestión sustentable de la cuenca y de los ecosistemas que dependen de ella.

La provincia de Buenos Aires consagra en su Constitución (artículo 28) el dominio eminente de la provincia sobre el ambiente y los recursos naturales, no estableciendo ninguna competencia municipal en materia ambiental ni fijando o reconociendo ningún mecanismo para la articulación interjurisdiccional de las políticas ambientales.

Asimismo, la ley ambiental de la provincia de Buenos Aires N° 11.723 contiene un capítulo dedicado a la gestión del agua (Arts. 39 a 44) que fija los principios de la política hídrica provincial, propiciando la creación de comités de cuenca y pautando su composición.

En 1999, el poder legislativo provincial aprobó el Código de Aguas (Ley Provincial N° 12.257) incorporando nuevas organizaciones para la gestión del agua a nivel provincial (Autoridad del Agua-ADA) como, a nivel de cuenca (comités de cuenca hídrica).

Según dispone el artículo 121 del Código de Aguas, el organismo competente para la gestión de las cuencas es un comité, y le corresponde a la Autoridad del Agua llevar a cabo su programación y desarrollo junto con la participación de los municipios correspondientes.

En cuanto al modelo para la gestión de los recursos hídricos en la provincia de Buenos Aires cabe señalar que es menos participativo y más centralizador aún, que el que fijaban los Principios Rectores de la Política Hídrica Nacional.

El modelo bonaerense se caracteriza por una fuerte centralización en el nivel provincial y un nivel de descentralización y de participación mucho más limitado que lo que supone el paradigma GIRH. El ADA concentra el poder de aplicar todos los instrumentos de política hídrica de la provincia, prácticamente sin participación de los comités de cuenca. Los comités dependen política, operativa y técnicamente del ADA y no tienen asegurado ningún recurso financiero propio.

Cuencas de llanura de la Región Metropolitana (RMBA)

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la segunda megalópolis más poblada del hemisferio sur y la tercera en Latinoamérica. Con una superficie de 13.947 km², comprende territorialmente la Ciudad Autónoma, 27 municipios del Gran Buenos Aires y 13 del borde periurbano. Esta comunidad asciende a casi el 35% de la población (reúne más de 14 millones de habitantes), concentrando el 37% de la población del país, contribuye con el 48% del PBI de Argentina, se encuentra asentada en la mancha urbana, el borde periurbano y el bajo delta del Paraná.

Un espacio integrado por cuarenta municipios, que incluye al denominado Gran La Plata (conformado por La Plata, ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, Berisso y Ensenada). Atenta su magnitud, la región ha sido subdividida por estudiosos y planificadores en cordones o coronas. Los mismos consideran, además de criterios de carácter socio-económico, la mayor o

menor cercanía con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, dibujando periferias concéntricas en torno a la capital. Gran parte de la bibliografía considera los 24 partidos del Gran Buenos Aires como distribuidos en los dos primeros cordones o coronas, mientras que el resto de los partidos de la Región conformarían una tercera corona.

Las cuencas de los ríos Matanza Riachuelo, Reconquista y el Arroyo el Gato -que nos ocupan- y la del río Lujan constituyen los cuatro ejes de las principales cuencas enclavadas en la Región Metropolitana pertenecientes a la Cuenca del Plata. El río Matanza Riachuelo y el río Reconquista ostentan el primer y segundo puesto de los más contaminados de Argentina.

La gestión integral de las cuencas hídricas metropolitanas está en la agenda pública y en la académica, en particular, desde la causa Mendoza.

Cuenca Matanza Riachuelo

Localización
Abarca parte de los municipios PBA: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Atraviesa toda la Comuna 8 y parcialmente las Comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, de la Ciudad de Buenos Aires. (Resolución ACUMAR N°1113/13)
Características hidrográficas
<p>Longitud máxima 72 km, ancho máximo de 42km, Superficie: 2.003 km². Longitud media cauce principal 62 km, Sector bajo rectificado en su cauce principal y algunos tributarios.</p> <p>Cuenca alta inicia en sus nacientes hasta donde se producen las afluencias de los arroyos Chacón y Cañuelas, con características rurales.</p> <p>Cuenca Media hasta el Puente de la Noria, integrado en parte por una canalización artificial siendo zona periurbana.</p> <p>Cuenca baja, desde Puente La Noria hasta la desembocadura del Riachuelo en el Río de la Plata zona altamente urbanizada.</p>
Sociedad y Ambiente
<p>La zona más densamente poblada del país. Alto % de habitantes entre los de más bajo nivel de calidad de vida. El 35% de la población sin agua de red, el 60% sin servicios cloacales. Sobre el valle de inundación áreas con mayor proporción de hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas), con lo que aumenta la contaminación y los riesgos para la salud de la población, para el año 2003 se contabilizaban trece villas de emergencia.</p> <p>Es el río más contaminado de la Argentina. Descarga descontrolada de materia orgánica, (fuentes domésticas, industriales o agroindustriales), Residuos sólidos arrojados a los cursos o por desagües de conducción pluvial, que a su vez reciben aportes contaminantes de origen cloacal e industrial), Condiciones anóxicas del río.</p>

Cuenca Reconquista

Localización
Abarca los partidos PBA de Moreno, Merlo, Luján, General Rodríguez, General Las Heras, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, José C. Paz, Hurlingham, Tigre, Vicente López, San Isidro, San Fernando.
Características hidrográficas
<p>Nace en la confluencia de los arroyos La Choza y Durazno, al que se suma el arroyo La Horqueta, agua arriba de la presa Ingeniero Roggero (cuenca alta). comprende aproximadamente 1.670 Km2, Corre del SO NE, desembocando actualmente en el río Luján. Recibe caudales de A. Las Catonas y Morón (cuenca media). A partir de allí la cuenca baja que, más tarde, atraviesa las terrazas bajas del valle del río Luján.</p> <p>El cauce se divide en dos cursos naturales, el río Tigre y el llamado Reconquista Chico, y un tercero artificial, denominado canal Aliviador (Pista Nacional de Remo, Ley 20.099) une sus aguas al río Luján, desemboca en el Río de la Plata</p> <p>Población superior a los 6,2 millones de habitantes.</p>
Sociedad y Ambiente
<p>13% de la población del país, incidencia de la pobreza alcanza al 41% (desocupación, inserción precaria en el mercado de trabajo del jefe de hogar, bajos niveles educativos en el jefe de hogar, mayor tamaño medio de los hogares pobres, mayor presencia de menores en los hogares pobres, entre otros).</p> <p>56% de la población con elevados índices de vulnerabilidad sanitaria (hepatitis, gastroenteritis y diarreas).</p> <p>Sin agua potable 52%, sin servicios cloacales el 72%. 2° río más contaminado de Argentina.</p> <p>Alta concentración de industrias textiles, curtiembres, productos lácteos y procesamiento de carne, química, metalurgia, etc.El 85% radicadas en cinco municipios. 12.000 industrias aproximadamente, Casi el 10% son de tercera categoría.</p> <p>Descarga de desechos cloacales particulares y vertederos clandestinos, camiones atmosféricos. Basurales clandestinos y el vertido de sustancias contaminantes con escaso o nulo tratamiento previo por parte de diversas industrias. Nivel de contaminación es altísimo desde Bancalari hasta el Río Luján oxígeno disuelto en agua es escaso o nulo, los barros son tóxicos y en marea baja el río huele a sulfuros, Escurrimiento de aguas de lluvia contaminadas por fertilizantes agrícolas y plaguicidas provenientes de la cuenca alta, partículas atmosféricas con elementos tóxicos (actividad antropogénica del Gran Buenos Aires) Pb por la combustión vehicular. Desechos sólidos domiciliarios e industriales, reservorio de metales tóxicos. Falta de ordenamiento territorial integral.</p>

Cuenca del Arroyo El Gato

Localización
Atraviesa las localidades de Ringuelet, Tolosa, La Cumbre, Las Quintas, Romero y Olmos, y el partido de Berisso y Ensenada (PBA)
Características Hidrográficas
Superficie total de aprox. 98 km ² . 18Km de 25Km de longitud recorren Ensenada. La Cuenca, es colindante, en el sector NE, con el sistema que forman los arroyos Rodríguez Don Carlos y, en el sector sur, con la cuenca del arroyo del Zoológico y la del Maldonado. Involucra más de la mitad del casco fundacional de la ciudad de La Plata. En la década del 60 se construyó el actual Canal del Gato, con motivo de la Autopista La Plata Buenos Aires. En Punta Lara el canal conecta con el A. El Zanjón, que finaliza en el Puerto de Siderar, en el río Santiago. Su principal afluente el A. Pérez, al que se suma el A. del Regimiento, ambos prácticamente entubados. El Río Santiago, conserva escaso paisaje natural del Monte Costero, (Paisaje Protegido Ley PBA N°12.756) Tolosa patrimonio edilicio catalogado y aprobado por decreto municipal 1579/06. Monumento Histórico Fuerte Barragán.
Sociedad y Ambiente
Habitantes 351.713 (INDEC,2010), Porcentaje de urbanización 50 %. Contiene casi el 70% de la población del partido de La Plata. 50% pertenece al sector rural. Cuenca alta un uso frutihortícola intensivo, cuenca media gran mixtura de usos, mayor densidad poblacional, actividades industriales y comerciales, usos extractivos y relleno ilegal (basurales). Alberga más del 70% del sector industrial de La Plata. Descargas pluviales, cloacales e industriales. asentamientos poblacionales precarios que se encuentran en algunos sectores de su planicie de inundación, sin respetar la conservación del camino de sirga. graves deficiencias en el manejo y disposición de los residuos sólidos urbanos y tóxicos industriales. Explotación intensa del recurso hídrico subterráneo

Modelos de Gestión de Cuencas

Invariablemente los diagnósticos sobre la gestión de los recursos hídricos tanto al nivel nacional como al nivel provincial, se caracteriza principalmente por una fragmentación sectorial e institucional.

Los organismos de cuenca contribuyen a la gestión interjurisdiccional, intersectorial e integrada de los recursos hídricos y -aunque no es lo deseable-, usualmente el manejo de las cuencas se desenvuelve en un contexto jurídico-institucional complejo, signado por la fragmentación y el solapamiento normativo, la superposición de competencias y jurisdicciones.

Autoridad de Cuenca (ACUMAR)

Creación y funciones
<p>La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) se crea en el año 2006 mediante Ley N° 26.168. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional con competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, y General Las Heras, de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>Según el Art. 5 de la Ley N° 26.168 el organismo tiene facultades de regulación, control y fomento de actividades industriales, servicios públicos y cualquier actividad que tenga incidencia ambiental en la Cuenca.</p> <p>El proceso de creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo se vio acelerado por el contexto de la judicialización que implicó la causa “Mendoza, Beatriz Silvia Y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/Daños Y Perjuicios” reclamo presentado por vecinos en el año 2004, donde luego de diversos proyectos de tratados tendientes a conformar una autoridad interjurisdiccional para la cuenca, el Estado nacional y los estados ribereños –provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires– suscribieron un acuerdo el 28/8/2006, donde adoptaron como metodología la conformación de un ente interjurisdiccional mediante el dictado de una norma nacional y la posterior adhesión de las jurisdicciones locales.</p> <p>El 5/9/2006 la autoridad ambiental nacional, por sí y en representación de las autoridades de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentaba ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el plan ambiental ordenado en la causa “Mendoza.” Dentro de los aspectos institucionales de dicho plan se contemplaba que, para superar los problemas causados por la superposición de competencias, se conformaría una autoridad unificada de cuenca. Posteriormente, en el año 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de la Causa “Mendoza” intimó a ACUMAR a implementar un plan de saneamiento cuyos objetivos apuntaran a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, recuperar el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y tierra) y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción.</p>

Autoridad de Cuenca (COMIREC)

Creación y funciones
<p>Mediante la Ley de la Provincia de Buenos Aires (PBA) N° 12.653 creó el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC), un ente autárquico que tiene por objeto prestar servicios y realizar acciones conducentes a la gestión integral y preservación del recurso hídrico de la Cuenca del Río Reconquista.</p> <p>Tiene capacidad jurídica para planificar, coordinar, ejecutar y controlar la administración integral de la Cuenca. Se le asignó el cumplimiento de las obligaciones de la PBA en relación al contrato de préstamo 797/OC/AR y al Convenio Subsidiario aprobado por Ley N° 11.644 (Convenio Subsidiario entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires para la ejecución del proyecto de Saneamiento y Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Reconquista del año 1994). En el año 2006, mediante el Decreto Provincial N° 3.002, se aprobó el nuevo Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, anejando un Plan de Acción para el Control de la Contaminación Doméstica e Industrial. A partir de 2008, toma impulso en el COMIREC, la creación de los consejos consultivos por municipio a los fines de garan-</p>

tizar la participación ciudadana en el debate por la recuperación de la Cuenca. En 2009 la presidencia del COMIREC aprueba la estructura orgánico funcional del mismo. Para concretar la participación comunitaria se concretó la creación de un consejo consultivo honorario (CCH) integrados por profesionales, representantes vecinales y de entidades intermedias, universidades, centros de enseñanza e investigación y ONG que tengan en vigencia convenios formalizados con el COMIREC. Los encuentros son organizados por el COMIREC. Pueden participar además municipios, representantes del territorio de la cuenca y organizaciones competentes en nuestra temática particular. Hacia finales de 2017, la actual gestión de la provincia de Buenos Aires, decidió darle nuevo impulso al programa financiado por el Banco interamericano de Desarrollo a través de la implementación de un plan de gestión integral

Comité de la Cuenca Hídrica Región Capital

Creación y funciones

El Comité de cuenca Río de La Plata Intermedia fue creado el 15/05/2008 mediante Resolución N° 191/08. Su Carta Orgánica fue homologada mediante Resolución N° 702/16 ADA, asimismo mediante Resolución ADA N° 21/16 del 6/6/2016 se aprobó el cambio de nombre del Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata Intermedia, reemplazándolo por el de “Comité de Cuenca Región Capital.”

Breves reflexiones sobre las experiencias de los Organismos de Cuenca en los casos analizados

En este corto recorrido, los casos analizados, van desde ACUMAR, como la gran estrella de experiencia argentina, una Autoridad de Cuenca en el corazón de zona metropolitana, que - además- es controlado judicialmente. No obstante recibir valoraciones dispares en cuanto a las avances logrados -en el sentido que reclama la justicia en base a la legislación nacional, los compromisos internacionales y el presupuesto que le asignan las jurisdicciones-, es casi unánime la opinión de ser una herramienta de gestión valiosa.

Y si bien ACUMAR para algunos no ha alcanzado los objetivos propuestos en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, ni ha superado la gran fragmentación institucional existente en la cuenca, a fin de lograr una mayor coordinación entre las autoridades y fortalecer el ejercicio del poder de policía, con los ajustes que la experiencia informa está en un camino constante de no regresión, lo que no es poco, pero que debe mejorarse sin duda alguna.

En cuanto al COMIREC deberá garantizar una mayor participación comunitaria, de usuarios y entidades intermedias, mediante el sistema representativo previsto en la Ley N° 12.653 y la intervención de todas las comunas involucradas, integrándolas a ese efecto en un Consejo Consultivo Municipal.

Asimismo, el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible debe tomar la intervención necesaria en todo lo concerniente al ámbito de su competencia, coordinando en materia ambien-

tal de la jurisdicción nacional cuando resulte menester. Queda mucho por hacer respecto a las acciones confiadas mediante el Anexo I del Decreto N° 3002/06.

COMIREC actualmente refiere tres ejes de trabajo: saneamiento y mejora de la calidad ambiental, infraestructura (a través de un Plan hidráulico), y monitoreo. Destacando avances en la voluntad de coordinación de acciones entre la Autoridad del Agua (ADA) y el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) lo que supone asimismo una coherente asignación presupuestaria y la coordinación del Poder de Policía sobre los aspectos ambientales de la cuenca la que está en permanente tensión con ADA, la OPDS, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y los Municipios de la Cuenca.

En cuanto a la CUENCA HIDRICA REGION CAPITAL la información es escasa, las últimas obras fueron parciales y circunscriptas a reducir el riesgo de inundaciones supra y sería deseable un avance acorde a la realidad que se enfrenta antes de tener que ser sorprendidos nuevamente por un desastre natural que ponga en agenda este espacio territorial tan complejo e intervenido que, indudablemente es una zona ambiental también crítica, generando un Plan de Saneamiento Ambiental Regional con importante acento en el ordenamiento ambiental del territorio, base de cualquier intervención que se piense en un espacio tan poblado.

Es indispensable robustecer las organizaciones de cuencas para resolver demandas competitivas de agua y los desafíos medioambientales relacionados para lo cual se impone dotarlos de fortaleza institucional y presupuesto.

La complejidad ambiental se alinea con la complejidad de la gestión de cuencas

El ambiente es un sistema complejo por cuanto está integrado por diferentes elementos - interdependientes, interactivos, auto organizadores- que constituyen un todo. Es multidimensional en tanto comporta dimensiones diversas (ej. históricas, económicas, biológicas, sociológicas... más todo lo que cada una de esas dimensiones conlleva).

Señalaba Edgard Morín en “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, que el conocimiento fragmentado impedía aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades y sus conjuntos. Se impuso entonces una amplitud de perspectivas, de modo que, al analizar el ambiente, haciendo disección de sus componentes no perdiéramos de vista, la visión total y la intrínseca relación entre todas esas partes en ejercicio del pensamiento sistémico (Morín, 1999)

Al abordar el ambiente hemos de inmiscuir el saber de todas las ciencias, salirnos de nuestro parcial conocimiento de especialistas en lo que sea, involucrar todas las áreas del conocimiento y en ese diálogo entre los diferentes campos de estudio relacionar las partes de ese todo —que es el ambiente— explicado a través de la información que aportan todas ellas.

La complejidad ambiental reside al decir de Enrique Lef (1996):

En el entramado de relaciones de alteridad, donde el ser y las identidades se reconfiguran a través del saber (...) La complejidad no se limita a comprender el curso de la evolución “natural” de la materia y del hombre hacia el mundo tecnificado y el orden económico global...no es la que emerge de la evolución de la naturaleza, de la organicidad compleja de las relaciones ecológicas y de sus retroalimentaciones cibernéticas (...) sino que la complejidad ambiental (...) implica deconstruir lo pensado para pensar lo por pensar, para desentrañar lo más entrañable de nuestros saberes y para dar curso a lo inédito, arriesgándonos a desbarrancar nuestras últimas certezas y a cuestionar el edificio de la ciencia

Abordar estos casos, como cualquier otro caso ambiental requiere de una profunda investigación y conocimiento, en donde iremos llenando casilleros para comprender el cómo y el porqué de la realidad que enfrentamos, el conflicto y la tensión entre naturaleza y ocupación humana existirá siempre, deberes y haberes de la administración privada o institucional de estos bienes comunes generaran permanentes conflictos, por lo que queda a los abogados también abordar las causas en las que intervengan con la hondura de la complejidad que someramente describo.

Por ello este apunte final, que trata de rematar que las complejidades de las cuencas, como ecosistemas vivos en sí mismos, tiene en lo holístico ambiental un paralelismo absolutamente necesario.

Resumen de lo aprendido

- Conciencia sobre la escasez y la calidad del agua
- Multidimensionalidad de los problemas del agua
- Eco hidrología, armonía para un mundo sustentable
- Marco conceptual de la seguridad hídrica
- Gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)
- Ley Nacional N° 25.688 y Ley PBA N° 12.257.
- Cuenca hídrica, conceptos. Definiciones.
- Región Metropolitana Buenos Aires. Comprensión.
- Somera descripción de las Cuenca Matanza Riachuelo; Río Reconquista y Arroyo El Gato para su abordaje.
- Organismos de cuencas. Experiencias ACUMAR-COMIREC-CUENCA HIDRICA REGION CAPITAL.
- Complejidad Ambiental, perspectivas para el estudio, formulación y resolución de casos

Preguntas disparadoras

- ¿Por qué el agua es crucial para la humanidad y el resto de los seres vivos?
- ¿Qué posibilidades y restricciones presentan las cuencas de la Región Metropolitana de Buenos?
- ¿Qué lecciones concretas podemos tomar de las experiencias analizadas?

Referencias

- Adaro, R. (2018). *Cuencas Metropolitanas los casos del Río Matanza-Riachuelo y el Río Reconquista. Serie: Radiografías Metropolitanas 4*. Recuperado de: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2018/03/Cuencas-Metropolitanas-de-Buenos-Aires.pdf>
- Bibiloni, H. y otros. (2012) *Cuenca Matanza Riachuelo, Pasado; Presente y Futuro*. Buenos Aires: Editorial RAP.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires Informe 2010-2011 Recuperado de: <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/Primer-Informe-Anual-Defensor-del-Pueblo-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires-2010-2011.pdf>
- Calello, Tomás. *Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. ISSN 0102-8839; On-line versión ISSN 1806-9452 .Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200000400005
- Hurtado, M., Jiménez, A. y Cabral. M. G. (2006) *Análisis ambiental del partido de La Plata. Aportes al ordenamiento territorial.* Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27046>
- Lef, Enrique (2006) *La complejidad ambiental*”. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/4605>
- Marbán, L; de López Camelo, L.G.; Ratto S. y Agostini, A. *Contaminación con metales pesados en un suelo de la cuenca del río Reconquista*. Recuperado de: https://bibliotecadigital.exactas.uba.ar/download/ecologiaaustral/ecologiaaustral_v009_n01y02_p015.pdf
- Morin, Edgar (1999) *Los Siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117740_spa
- Malpartida, Alejandro R. *La Cuenca del río Matanza Riachuelo* UTN-Argentina-Multimedios Ambiente Ecológico MAE. Recuperado de: http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/informesEspeciales/009_InformesEspeciales_MatanzaRiachuelo_AlejandroMalpartida.pdf
- Romanazzi, Pablo G. Urbiztondo, Arturo J. *Estudios Hidrológicos – Hidráulicos – Ambientales en la Cuenca del Arroyo Del Gato*. Recuperado de: <https://www.ing.unlp.edu.ar/sitio/investigacion/archivos/jornadas2011/ih07.pdf>

Rotger, Daniela Vanesa (2018) *Gestión de cuencas en la región Metropolitana de Buenos Aires. Historia y actualidad de un territorio en conflicto ambiental. El caso del Gran La Plata*. Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Recursos adicionales

Instituto Nacional de Agua: <https://www.ina.gov.ar/index.php?seccion=22>

Caso La Picasa. 4/12/2019. CSJ 528/2000 (36-B) /CS1 ORIGINARIO autos "Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo -derivación de aguas", sentencia del 3 de diciembre de 2019.

La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas. Recuperado de:

<https://www.cij.gov.ar/nota-37764-La-Corte-Suprema-fij--un-caudal-m-nimo-permanente-para-el-r-o-Atuel.html>

Declaración de Brisbane:

<https://www.conservationgateway.org/ConservationPractices/Freshwater/EnvironmentalFlows/MethodsandTools/ELOHA/Documents/Brisbane%20Declaration-Spanish.pdf>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

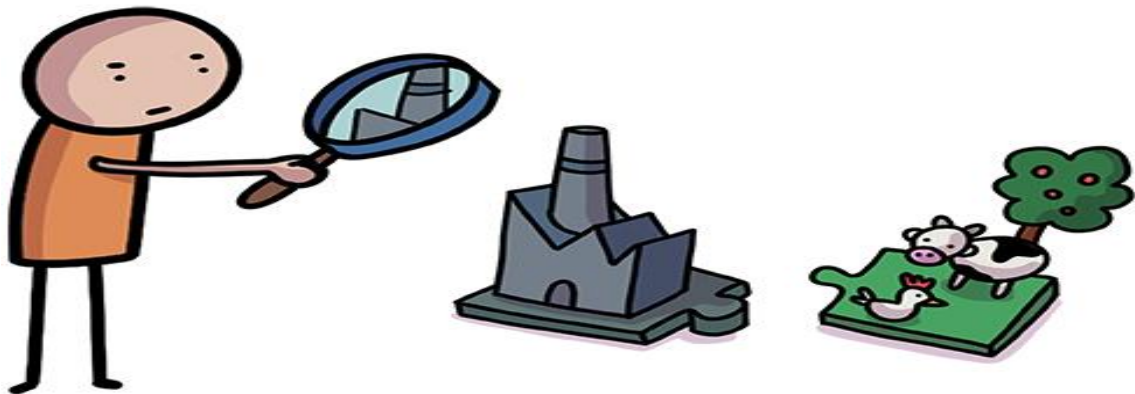
6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

CAPÍTULO 8

Evaluación de impacto ambiental y actividades productivas

Manuel Morrone



Objetivos de Aprendizaje

El presente capítulo consiste en un desarrollo general de la evaluación del impacto ambiental aplicada a diferentes actividades productivas, apuntando a resumir los principales puntos que podrán ser incorporados, aprendidos e interpelados por e/la lector/a, a fin de abrir una reflexión enriquecedora sobre el mismo, el deterioro del ambiente y la explotación de los recursos naturales debido a la producción. Estos objetivos a ser analizados, se pueden incorporar de la siguiente manera:

- Evaluar qué grado de influencia tiene el contexto macroeconómico y las políticas del modelo económico de un gobierno en las actividades productivas y su gestión ambiental.
- Analizar la fundamentación normativa, aspectos metodológicos y la aplicación práctica que tiene la Evaluación de Impacto Ambiental en la producción.
- Valorar el uso de la Evaluación de Impacto Ambiental aplicada a la sustentabilidad.
- Describir en términos generales los principales impactos ambientales de las actividades productivas primarias y secundarias.

Introducción

Las actividades productivas en nuestro país se encuentran identificadas con los eslabones de las actividades económicas, a saber:

- primarias y relacionadas básicamente con un fuerte modelo agroexportador (soja, girasol, biodiesel, manzana, azúcar, cítricos, vinos, ganadería, etc.) o con la extracción de petróleo y minerales;
- secundarias o de transformación de materias primas y productos, derivadas de actividades industriales y productivas (metalúrgica y siderúrgica, automotor, textiles y calzado, plásticas, químicas, petroleras, alimenticia, etc.);
- terciarias relacionadas con servicios diversos (banca, comercio minorista y mayorista, reparaciones, hotelería y turismo, restaurantes, transporte, almacenamiento y logística, comunicaciones, servicios financieros, actividades inmobiliarias, administración pública y defensa, enseñanza y salud, etc.);
- cuaternarias, que se basan en una subdivisión del sector terciario enfocado en las actividades económicas dedicadas a trabajos intelectuales o de la economía del conocimiento, específicamente la investigación y desarrollo (I+D), que se caracterizan por un enorme reconocimiento internacional en importantes áreas de la ciencia básica y aplicada, identificada con organismos de máximo prestigio como CONICET, CNEA, CONAE, INTA, INTI, etc., o empresas del estado de gran reputación en el campo de la ciencia aplicada como el INVAP S.E o ARSAT S.A.

Considerando el amplio abanico de actividades económico-productivas, es que se han decidido abordar los impactos ambientales, los requerimientos y exigencias gubernamentales ambientales aplicables tanto a la producción primaria como secundaria de la economía.

¿Cómo influye el contexto macroeconómico y los modelos económicos implementados en la gestión ambiental de las actividades productivas?

En la historia reciente, la aparición de gobiernos asociados a modelos económicos neoliberales han generado profundas crisis socioeconómicas que afectan a gran parte de la población y por ende a las actividades productivas, produciendo una apertura descontrolada de las importaciones sumada a una aceleración creciente de la inflación, altas tasas de desempleo, incrementos en la toma de deuda internacional, caída de consumo de alimentos a niveles nunca pensados, incremento de la pobreza y la indigencia, entre otros tantos desajustes de la macroeconomía. Cabe destacar que el último gobierno de corte neoliberal en la Argentina (2015-2019) produjo una destrucción estrepitosa del mercado interno llevando a la destrucción y cierre masivo de Pymes a niveles impensados (más de 15.000 Pymes cerraron en menos de 4 años⁷⁰); produciendo la caída de la capacidad de la potencia instalada de las industrias al 40-

⁷⁰ Vd. [CEPA](#).

50%, aumentando el índice de desempleo a más de dos dígitos (10,6%⁷¹), profundizando la caída de la actividad constructiva y de la obra pública, el incremento desmedido de los servicios públicos de energía eléctrica y gas (llegando hasta un incremento de un 3.600%⁷²), entre otros tantos problemas coyunturales del país.

Contrariamente, en el mismo periodo de tiempo analizado pocos fueron los sectores que se vieron beneficiados por estas políticas que dirigían el foco a los bancos y actividades financieras, a los sectores inversionistas participantes de las especulaciones financieras (*bicicleta financiera*), a las grandes empresas privadas prestadoras de servicios públicos (energéticas) y también el sector agropecuario intensivo favorecido por un fuerte incremento de la divisa americana en los últimos 4 años (el dólar aumento en más de un 400%).

En este contexto de crisis macro económica, deterioro masivo de la industria y la producción, disminución de puestos de trabajo y fuerte caída del consumo, la reducción de costos en los arqueos contables de las empresas son llevados al máximo, dejando la variable ambiental sumamente condicionada por las exigencias normativas impuestas por las autoridades de aplicación. Esta situación se encuentra ejemplificada claramente con las grandes empresas, ya que las Pymes intentan sobrevivir en un contexto económico que poco puede hacer con las exigencias ambientales las que tratan de evitar, forzando a reducir sus costos en materia impositiva *informalizando* las condiciones laborales de los trabajadores (dejando de pagar ciertos impuestos y cargas sociales), operando menos días de la semana, bajando la calidad de los productos, etc. es decir un conjunto de disvalores fruto de condicionantes límites que no pudieron resistir.

Impacto ambiental en las actividades productivas: exigencias normativas vs. compromiso ambiental empresarial

En primer lugar, abordaremos las actividades primarias y secundarias, las cuales se identifican con sectores productivos que producen un impacto ambiental mayor, comparado con los sectores restantes, terciario y cuaternario, de la economía.

En la mayoría de las situaciones reales, más allá de políticas empresariales de mayor conciencia ambiental y/o responsabilidad socio-ambiental corporativa (RSE), las empresas deben cumplir con aquellos requisitos técnicos ambientales exigidos por las normas y el gobierno que le resultan indispensables para poder instalarse, funcionar y seguir llevando a cabo sus actividades productivas. Sin embargo, ciertas empresas de gran envergadura, trayectoria y posicionamiento en el mercado, pueden llevar a cabo sistemas de gestión ambiental (SGAs) y/o Planes de Gestión Ambiental (PGAs), estructurados en base a depar-

⁷¹ Vd. INDEC.

⁷² Vd. Observatorio de Políticas Públicas-UNDAV.

tamentos internos de gestión ambiental o supervisados por consultoras privadas y/o profesionales *freelance*. En este sentido, cuando las empresas logran desarrollar SGAs más consolidados y sistematizados, les resulta sencillo y predecible cumplimentar las exigencias normativas ambientales, mediante un seguimiento constante de una matriz de cumplimiento legal ambiental e incorporando complementariamente las externalidades ambientales a su circuito económico (tecnologías de tratamiento de efluentes líquidos gaseosos, reciclado y reutilización de residuos, eficiencia energética, etc.).

Por otro lado, cuando integramos al análisis la variable normativa, no puede omitirse el Art. 41 de la Constitución antes analizado que pretende un beneficio para el conjunto

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.

Así queda de manifiesto que, si se cumpliera estrictamente este artículo, las actividades productivas desarrolladas deberían ser pensadas, impulsadas y controladas en el marco de un desarrollo sustentable.

Siguiendo con la tónica de abordaje normativo para las actividades productivas, surge la necesidad de presentar a nuestra Ley General del Ambiente N° 25.675. Se presentan en el art. 8 de dicha norma una serie de instrumentos de la política y la gestión ambiental, ordenados según sus prioridades:

- a. El ordenamiento ambiental del territorio
- b. La evaluación de impacto ambiental.
- c. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
- d. La educación ambiental.
- e. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
- f. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Es precisamente en el segundo punto donde vemos la evaluación de impacto ambiental. Nos detendremos en las siguientes líneas con el objeto de interpelar el proceso productivo y sus impactos derivados. Para poder habilitar un proyecto antrópico, es sabido que uno de los principales requisitos exigidos por los gobiernos nacionales, provinciales y municipales es del de un realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EslA). Por esta razón, tanto la Ley General del Ambiente en su Art. 13, como la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723 en su Art. 5, expresan su posición ante la obligatoriedad en el uso de la EIA, al determinar que

Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos, deberá contar con una evaluación de impacto ambiental previa.

Aspectos técnicos y metodológicos de la EIA

Si hiciéramos una introducción en clave de estricta escala espacial, podríamos distinguir rápidamente que las políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana organizan los usos del suelo y las actividades socioeconómicas a un macro, mientras que la Evaluación de Impacto Ambiental surge como una herramienta a nivel micro y condicionada obviamente por el área de influencia del proyecto —a diferencia de la Evaluación Ambiental Estratégica, que tiene un abordaje territorial con fuerte impacto en políticas públicas.

En primera instancia, surge la necesidad de diferenciar una típica confusión entre el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La EIA es un Proceso Técnico-Administrativo, a través del cual la Autoridad de Aplicación (Nacionales, Provinciales y Municipales), evalúa un proyecto desde el punto de vista ambiental, contando para ello con la descripción del proyecto, el EsIA (informe técnico) y los resultados del proceso de participación ciudadana.

Como resultado de dicho proceso, la Autoridad de Aplicación decide, a través de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), sobre la factibilidad o no de desarrollar el proyecto y sobre las condiciones ambientales en que eventualmente debería implementarse.

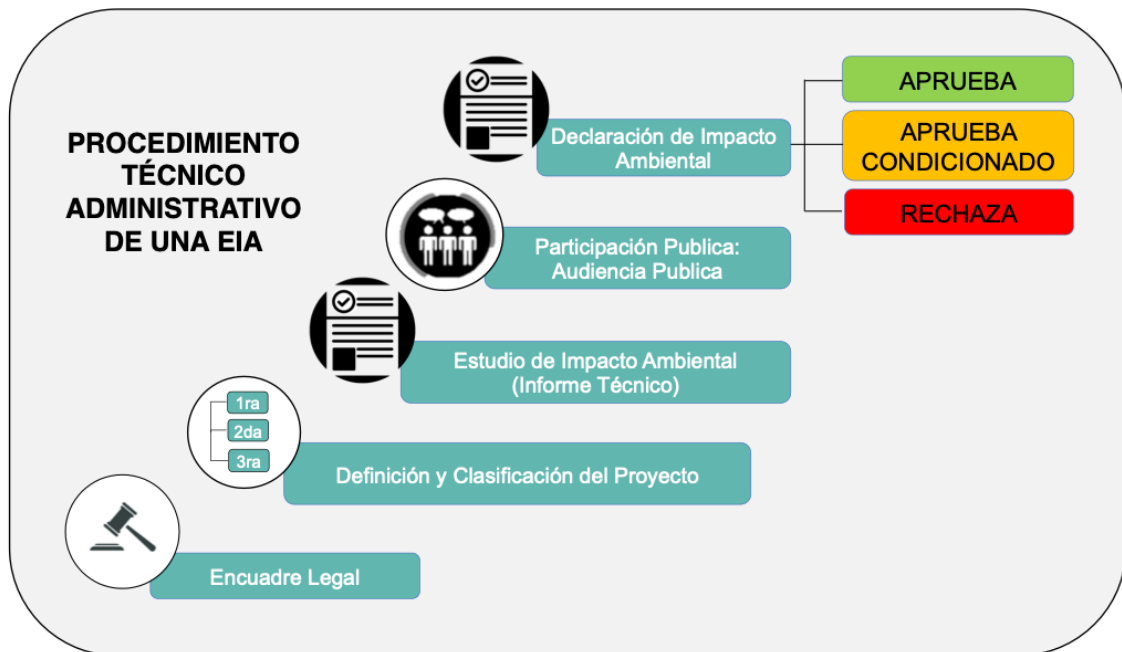


Diagrama del procedimiento técnico administrativo de una EIA.
Fuente: elaboración propia

De esta manera, la EIA es un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objetivo la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas administraciones públicas competentes (Conesa Fernández-Vítora, 2003). En la Figura previa se expresa un diagrama ilustrativo del proceso técnico-administrativo de la EIA donde se reflejan claramente los pasos implicados y descritos anteriormente.

Es así que el EsIA es el instrumento ambiental más conocido, exigido y mayormente desarrollado en la legislación internacional, nacional, provincial y municipal.

Mediante el uso de esta herramienta de gestión ambiental se permite estimar, pronosticar y evaluar las consecuencias, los efectos e impactos (positivos y negativos) de un proyecto en su fase de construcción, operación y clausura, sobre el ambiente o sobre alguno de sus componentes.

Identificándose en paralelo aquellas acciones que pueden causar alteraciones significativas sobre la calidad de vida del hombre y su entorno (Gaviño Novillo-Sarandon, 2007).

Por lo tanto es una herramienta utilizada para la toma de decisiones, tanto a nivel diseño de proyecto (por lo impulsores del mismo) como por las autoridades competentes en el proceso de evaluación antes descripto.

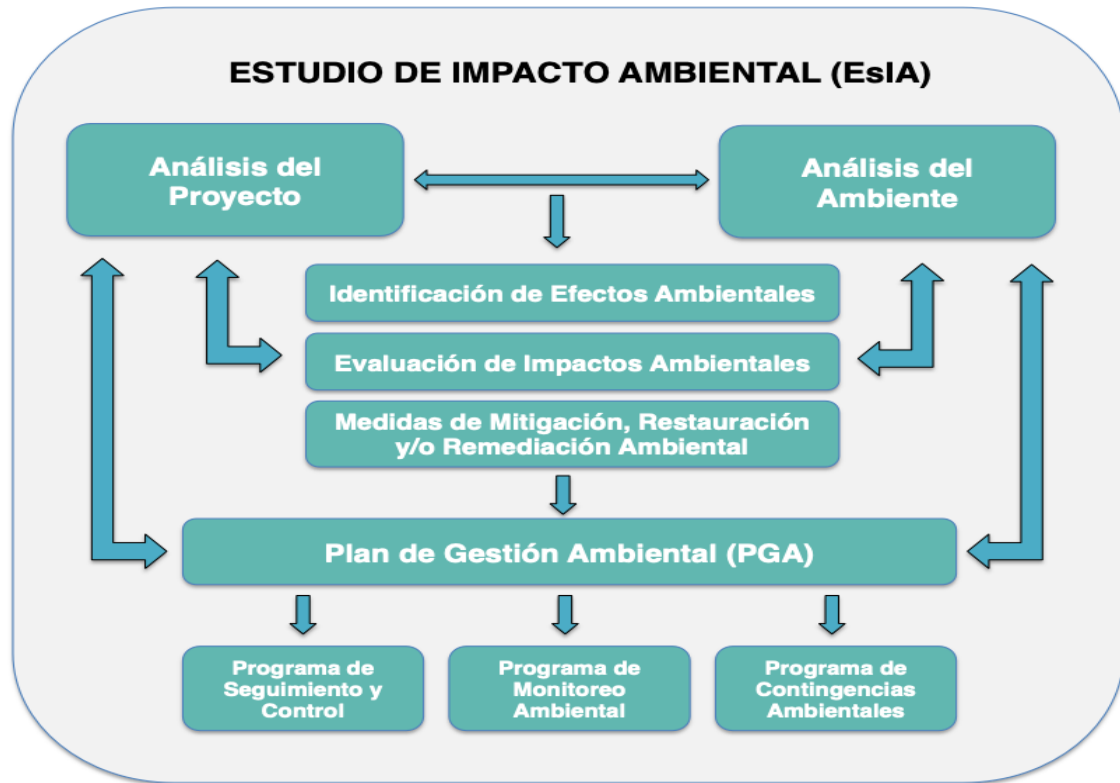
Cabe destacar también que es un estudio técnico típicamente caracterizado por su abordaje interdisciplinario, lo cual representa enormes desafíos de articulaciones conceptuales, metodológicas y de transversalidad de las disciplinas, que se verá reflejado en la conformación de un informe con un relato armónico y balanceado de contenidos.

Asimismo, surge la necesidad también de expresar claramente qué tipo de contenidos se suelen encontrar en los EsIA, a fin de arrojar claridad de sus alcances, grado de desarrollo de los principales capítulos y la coherencia interna que debería tener un documento técnico dedicado al estudio de impacto ambiental de un proyecto.

Asimismo, existen valiosas *Guías de Buenas Prácticas* para la elaboración de EIAs publicadas por autoridades de aplicación ambientales, que resultan interesantes para la consulta de los profesionales dedicados al ambiente y los funcionarios públicos.

En este sentido, podemos mencionar la publicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, que tiene como objetivo establecer un marco de referencia y orientación para fortalecer los procedimientos de EIA, mejorando la calidad de los contenidos de los estudios ambientales y reduciendo los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones (Guía EIA MAyDS).

La estructura de capítulos y contenidos generales se expresa esquemáticamente en la Figura siguiente:



*Estructura de contenidos típica de un informe de EsIA.
Fuente: elaboración propia*

El abordaje de la EIA como herramienta de gestión ambiental y su relación con la sustentabilidad

A lo largo de estas líneas se intenta reforzar que la EIA es una herramienta de gestión ambiental aplicada al control y fiscalización ambiental de las actividades productivas, que resulta sumamente necesaria debido a su carácter prospectivo, es decir mira hacia el futuro de manera que las autoridades gubernamentales se anticipan a la instalación de una industria, actividades productivas eventualmente conflictivas, contaminantes o que produzcan algún tipo de problemática ambiental en la sociedad, y tienen ante sí las propuestas de mitigación o neutralización de los impactos negativos si son legalmente tolerables.

Es fundamental resaltar también que para que esta herramienta sea exitosa y eficiente, las autoridades de aplicación junto a sus equipos técnicos de evaluación, deberían jerarquizar y elevar la rigurosidad con la que analizan los EsIA presentados por los profesionales y expertos de la gestión ambiental, verificando la metodología con la que se llevan a cabo las líneas de base ambientales (diagnóstico), analizando el correcto uso de los métodos que se emplean para valorizan los impactos ambientales (tablas de valoración, matriz de interacciones, criterios relevantes integrados, etc.), la coherencia interna del estudio con las medidas de mitigación propuestas para los impactos detectados y por último el desarrollo de los programas específicos del Plan de Gestión Ambiental (PGA), adaptados *ad hoc* a cada proyecto.

Cabe mencionar que el índice de los contenidos y la profundidad con la que se abordan los temas de un EsIA están condicionados generalmente por exigencias normativas, determinando para qué tipo de proyectos se utilizan datos bibliográficos antecedentes (fuentes secundarias) y/o la toma de datos *ad hoc*, con recolección de muestras ambientales y estudios sociales (fuentes primarias).

No obstante, el dimensionamiento real de un EsIA, suele estar fuertemente condicionado por la experiencia del profesional que coordine el estudio, quien podrá discriminar que tipo de proyecto presenta mayores complejidades ambientales (manejo de residuos peligrosos, emisiones gaseosas tóxicas, descargas de efluentes, etc.), futuros conflictos socio-ambientales asociados al proyecto tales como: incompatibilidades de uso del suelo, posibles molestias derivadas de ruidos u olores al vecindario, proyectos de elevada sensibilidad e impacto ambiental como la explotación minera o la instalación de plantas termoeléctricas, hidroeléctricas, entre tantos.

Bajo este contexto, surge la necesidad de plantearnos como sociedad y aspiración de modelo de desarrollo económico industrial argentino, cuáles serían las ventajas de un proceso de producción orientado a la sustentabilidad, con la implementación de prácticas empresariales amigables con el medio ambiente.

Sin duda, esto es un tema de discusión que debería ser incorporado en el desarrollo de políticas públicas de radicación industrial, desarrollo de incentivos a la reconversión industrial con tecnologías más *verdes* (p.ej. cogeneración energética, energías renovables, programas de reconversión tecnológicos, etc.), subsidios para que las empresas puedan desarrollar políticas de gestión ambiental, estímulos o beneficios al reciclado de residuos industriales, etc.

La producción es concebida de manera sostenible desde una fase inicial de anteproyecto, planificando cada uno de los procesos implicados en los establecimientos industriales con un criterio de eficiencia energética, y contemplando una gestión ambiental integral de la empresa que aborde ampliamente acciones y procesos tales como:

- el manejo adecuado de los residuos sólidos asimilables a urbanos (RSUs);
- los residuos industriales no especiales (RINEs) y especiales (RE);
- un tratamiento y saneamiento *in situ* de los efluentes líquidos industriales previo a su descarga en cuerpos de agua naturales o sistemas públicos colectores; y
- un tratamiento eficiente de los gases el cual puede favorecer significativamente el desempeño ambiental que tendrá la industria.

Bajo la visión de un modelo sustentable de los procesos productivos, surge un desafío para los profesionales al abordar un análisis preliminar de los anteproyectos, en donde se mixturan las características de un proyecto y su entorno o emplazamiento territorial, determinando las principales interrelaciones entre ambos y permitiendo potenciar un mayor grado de compatibilidad ambiental del proyecto en cuestión (interdisciplina aplicada al caso).

Es por esta razón que la EIA también cumple un rol fundamental en la planificación del proyecto, ya que permite por un lado, asesorar a los proyectistas, arquitectos e ingenieros a cargo de las obras; y por otro lado fortalecer los aspectos ambientales más relevantes del proyecto, así como mitigar, remediar y atenuar aquellos impactos ambientales que puedan resultar significativos en la etapa operativa del proyecto analizado.

Por esta razón, se puede concluir en que uno de los objetivos de las políticas públicas a los que debería apuntar los diferentes órganos de control ambiental por un lado y el asesoramiento especializado de consultores ambientales o universidades hacia las empresas por el otro; radica en implementar el desarrollo de estrategias de gestión ambiental sistematizadas y enmarcadas en el concepto de mejora continua.

El desafío profesional es poder de aportar un asesoramiento eficiente y sustentable a las empresas por parte de los consultores ambientales, lo que está claramente dirigido al diseño y revalorización de los Planes de Gestión Ambiental y/o Manuales de Gestión Ambiental adaptado *ad hoc* para cada caso, enmarcado en un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) previamente elaborado para cada empresa. Es en este sentido, que mediante una organización sistemática e integral, se logrará la compatibilidad ambiental del proyecto y la previsión de cualquier tipo de problemática ambiental, así como evitar preventivamente intimaciones legales, multas y notificaciones de adecuaciones normativas no deseadas ni conocidas por la empresa.

Impacto ambiental en actividades primarias

Industria petrolera

Las principales actividades primarias de gran desarrollo, que mayoritariamente se asocian con la aplicación y obligatoriedad de las EIAs, se relacionan definitivamente con la actividad petrolera y la minería. Particularmente el petróleo es una de las industrias fuertemente controladas por los gobiernos y normativas ambientales. Tal es el caso de la Provincia de Neuquén, que han ganado una considerable reputación de rigurosidad, para que sean cumplimentadas por las empresas petroleras, exigiendo las EIAs, periódicas auditorías ambientales, el seguimiento de los PGAs y el control de las tecnologías de tratamiento de efluentes en los pozos de explotación.

El impacto ambiental y la contaminación implicada en la actividad hidrocarburífera tradicional, comprende todas las operaciones relacionadas con la explotación y el transporte de los hidrocarburos (Bravo, 2007), que derivan en un marcado deterioro del ambiente y sus recursos naturales (suelo, agua, aire y su biota). La alteración producida en el suelo ocupado por las explotaciones petroleras, comprometen a grandes superficies del terreno donde se emplazan los pozos de extracción, playas de maniobra, piletas de purga, ductos, redes de caminos y campamentos. Asimismo, cuando se producen derrames de petróleo en las zonas de explota-

ción, se produce una alteración del recurso edáfico original en donde habitan especies de la flora y la fauna, dejando suelos inutilizables durante largos periodos de tiempo.

El impacto ambiental producido en las aguas superficiales y subterráneas también es significativo, generando altas tasas de consumo del recurso y alteración de su calidad. Uno de los problemas ambientales más significativos durante la extracción de petróleo es el agua salobre presente en los yacimientos petroleros, y que sale a la superficie asociada con el crudo.

Por otro lado, el impacto sobre la atmosfera es también un problema ambiental de la actividad, ya que conjuntamente con el petróleo producido se encuentra el gas natural. Debido a que la captación del gas está determinada por la relación gas/petróleo, si esta relación es baja, el gas es venteado o quemado (antorchas), generando contaminantes diversos como hidrocarburos livianos, dióxido de carbono, monóxido de carbono y ácido sulfhídrico (IAPG, 1991).

Tratamiento aparte merecería la producción de hidrocarburos no convencionales y el sistema de extracción denominado *fracking*. La mencionada estimulación por fractura hidráulica para extraer gas conlleva diversos impactos ambientales, de los cuales algunos han sido estudiados y otros aún no están completamente comprendidos en nuestras latitudes. En términos generales y a modo de resumen muy general, se pueden enumerar los siguientes impactos ambientales asociados al mismo:

- el proceso de fractura hidráulica consume enormes volúmenes de agua (se ha calculado que se requieren entre 9.000 y 29.000 m³ por pozo);
- no se tiene demasiadas precisiones sobre los productos químicos incorporados al agua que se inyecta en las perforaciones (principalmente: surfactantes, biocidas, estabilizador de arcillas, ácido clorhídrico, ácido bórico, inhibidores de corrosión, geles (Ferrer, 2015);
- los efluentes provenientes del líquido que se inyecta a los pozos, deben ser correctamente tratados en superficie al regresar (*flowback*);
- la generación de gases de efecto invernadero, fundamentalmente asociados a fugas de gas metano; y
- la probabilidad de riesgos sísmicos debido a las explosiones producidas a cientos de metros bajo tierra (FARN, 2015), al momento de ejecutar efectivamente la fractura en el sedimento con el hidrocarburo no convencional.

Industria minera

La actividad minera es uno de los sectores altamente cuestionados y controversiales para los ambientalistas dado que es contaminante por definición y es muy difícil lograr niveles aceptables de sustentabilidad con la Minería a cielo abierto, típicamente caracterizada por los impactos ambientales producidos por la destrucción de la corteza terrestre (área perturbada por la socavación) la erosión y colmatación (sedimentación de lechos de cursos de agua), el enorme consumo de agua (reduciendo drásticamente el nivel de los acuíferos, llegando a

secar pozos y manantiales), la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas (drenaje ácido), la deforestación y la afectación de la biota cercana al entorno próximo a la explotación minera, así como el impacto a la salud de los trabajadores y de las poblaciones cercanas que se encuentran afectadas.

Si bien la minería produce un impacto prácticamente irreversible, el grado de impacto ambiental depende directamente del tipo de mineral que se pretenda extraer. Por ejemplo, los productos químicos peligrosos utilizados en las distintas fases de procesamiento de los metales, como cianuro, ácidos concentrados (p.ej. ácido sulfúrico, ácido nítrico) y compuestos alcalinos, si bien supuestamente están controlados, es frecuente que terminen, de una forma u otra, en el sistema de drenaje hídrico (WRM, 2003).

Industria agropecuaria

Contrariamente a las actividades primarias mencionadas previamente, el sector agropecuario se encuentra parcialmente exceptuado de la obligatoriedad e implementación de las EIAs, previo a llevarse a cabo una explotación. Parcialmente, debido a que la actividad ganadera intensiva, avícola y producción porcina, si se encuentran reguladas por las normativas ambientales, exigiendo para su instalación los correspondientes EIAs, así como la exigencia de permisos de vuelco de efluentes líquidos y de explotación de recursos hídricos subterráneos.

De la misma manera, la actividad forestal y puntualmente los bosques nativos también se encuentra amparada por normativa específica (Ley de Bosque Nativo N° 26.331) y la implementación de un EIA en la actividad.

Así, las actividades agrícolas vinculadas con el cultivo de la tierra se encuentran pobremente reguladas por la implementación de EIAs, siendo motivo de cuestionamiento si consideramos los enormes impactos ambientales producidos sobre el ambiente. Enumerando alguno de los problemas ambientales más significativos que deberían ser evaluados por las EIAs aplicadas al entorno rural, se podrían advertir:

- el impacto de los monocultivos sobre los ecosistemas y su biodiversidad,
- alteraciones del régimen de los acuíferos por sobreexplotación asociada al riego,
- el impacto sobre la erosión del suelo, sobreexplotación de los nutrientes del recurso edáfico, y
- el impacto por una descontrolada y creciente aplicación de agroquímicos.

Los agroquímicos

Particularmente interesante es detenerse a desarrollar la problemática de los agroquímicos, poniendo énfasis en su origen, distribución y destino de estos compuestos contaminantes (agrotóxicos o biocidas) en el ambiente.

Bajo este esquema agro-productivo capitalista una vez ejecutada la aplicación del agroquímico (mochilas operadas por trabajadores rurales, aspersores mecánicos denominados mosquitos y fumigaciones aéreas), dependiendo de las propiedades físico-químicas de los analitos aplicados (p.ej. volatilidad, hidrofobicidad) y los factores climáticos (p.ej. viento, temperatura, humedad), el agroquímico llega a su objetivo: el cultivo.

Posteriormente y en base a procesos de deriva (desplazamiento de la aspersión de un plaguicida fuera del blanco, determinado por transporte de masas de aire o por falta de adherencia) los compuestos son transportados vía aérea (Edward, 1973), para luego depositarse en el suelo e infiltrar en los acuíferos libres, accediendo a los cuerpos de agua superficial vía deposición directa o por efecto de escurrimiento superficial, o bien tomando contacto con las poblaciones cercanas a las fronteras agrícolas.

En este sentido, en la actualidad se han llevado a cabo numerosas denuncias, logrando una cierta connotación a nivel nacional diversos casos de escuelas rurales fumigadas, que han manifestado episodios de aplicación de agroquímicos en establecimientos altamente vulnerables (DPN, 2009; Vittori, 2017), generando jurisprudencias inéditas a favor del ambiente como en la Provincia de Santa Fe (FUNDEPS, 2014). Bajo este contexto y la evidente problemática ambiental del uso indiscriminado de los agroquímicos, sería de suma necesidad poder evaluar el impacto ambiental que puede producir una actividad agrícola previo a su explotación, a fin de poder estimar y valorizar los impactos producidos sobre el suelo, aire, agua y sobre las poblaciones cercanas a los lotes productivos, mediante EIAs, Estudios de riesgo ambiental y la evaluación de las características de toxicidad de los agrotóxicos empleados.

Sin duda es un tema que merece un análisis interdisciplinario y el consenso de numerosos actores que son partícipes de un sistema agrícola basado en un modelo agroexportador complejo, con fuertes intereses económicos (consorcios de siembra, Industria de los agroquímicos, grandes terratenientes), conflictos sociales (trabajadores rurales informalizados, trabajo infantil) y principalmente basado en un modelo impuesto que deja por sentado la obligatoriedad del uso de agroquímicos, sin dar la posibilidad o replantear estrategias de explotaciones agroecológicas sustentables, que minimicen el impacto ambiental producido por el agro.

Impacto ambiental en actividades secundarias: la industria

Frecuentemente el impacto directo de la industria sobre el ambiente se determina por la ocupación del espacio, la utilización y explotación de los recursos naturales (principalmente agua, aire, suelo), el consumo de energía, la generación de residuos especiales, industriales, asimilables a sólidos urbanos, la descarga de efluentes líquidos a cuerpos de agua, la disposición de residuos semisólidos o barros industriales con presencia de contaminantes, la descarga

de efluentes gaseosos a la atmosfera y el impacto sobre la población circundante (gases tóxicos, material particulado en suspensión, ruidos molestos, etc.).

Frente a esta situación, las autoridades de aplicación exigen a las industrias la presentación de un EsIA con su correspondiente PGA. Luego de evaluar técnicamente el EsIA y de realizar las consultas públicas (en el caso que corresponda y en función del envergadura del proyecto), la Autoridad de Aplicación debe proceder a emitir su dictamen a la aprobación del EsIA. Posteriormente la autoridad de aplicación, dependiendo de las normativas, emite un Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto.

Estos instrumentos técnico-jurídicos sirven para autorizar el inicio de obras en la industria, su implementación u operación, bajo las condiciones que se establezcan en los mismos. Las condiciones para aprobar el EsIA suelen expresar el compromiso u obligación de ejecutar las acciones definidas en el Plan de Gestión Ambiental (PGA), determinando que medidas de mitigación y que planes de monitoreo ambiental deberá cumplir el establecimiento, según el cronograma definido en el EsIA presentado.

Las DIAs o los CAAs pueden ser definitivos (grandes obras) o bien tener un plazo de vigencia (2-4 años), en el cual, dentro de ese periodo, la industria deberá realizar las acciones incluidas en su PGA y ejecutar los monitoreos ambientales en tiempo y forma. La renovación del CAA suele ser efectuada mediante una Auditoria Ambiental realizada en el establecimiento. Los condicionamientos emitidos en las DIAs o CAAs, determinarán que podrá ampliarse o modificarse las exigencias ambientales de la industria, en función de la evaluación técnica realizada al EsIA y a partir de los resultados de la audiencia pública o procedimientos de participación ciudadana en el caso que se hayan realizado.

Queda de manifiesto que la industria es una actividad productiva sometida a cierto control por parte de las autoridades de aplicación. A fin de evaluar el grado de desempeño o gestión ambiental en la industria, los organismos de control suelen exigir una serie de estudios técnicos y procedimientos que los establecimientos deben renovar con cierta periodicidad. A modo de una síntesis aproximada y lejos de ser exhaustivos, se puede mencionar como ejemplo, las exigencias normativas hacia las industrias implementadas por la Provincia de Buenos Aires, mediante el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua (ADA):

Permiso de descarga o de vuelco de efluentes líquidos industriales
Se exige a las industrias declarar que tipo de efluentes volcará, en términos de su caudal y caracterización físico-química del efluente, si cuenta con planta de tratamiento <i>in situ</i> o <i>ex situ</i> (p. ej. de un parque industrial), presentando planos y cálculos estimados de eficiencia de remoción de contaminantes (ej. de aplicación Res. ADA 2222/19)
Permiso de explotación de recurso hídrico subterráneo
Si la industria se provee de agua mediante una perforación propia, debe declararlo, indicando diagrama de entubamiento, estudio hidrogeológico, caudales de explotación, etc. (ej. de aplicación Res. ADA 2222/19)

Estudio de aptitud hidráulica del establecimiento industrial
En ocasiones se les exige a las industrias un estudio de aptitud hidráulica, donde se releva la situación planialtimétrica, el escurrimiento superficial y el proyecto de desagües pluviales del predio donde se emplaza la industria.
Habilitación y renovación anual de aparatos sometidos a presión (ASP)
Los equipos denominados como ASP, se suelen registrar y habilitar por las autoridades de aplicación (ej. OPDS Prov. de Bs.As. mediante Res. 231/96), exigiendo pruebas hidráulicas, recambio de válvulas y demás requisitos para el mantenimiento de estos equipos de riesgo ambiental.
Estudios de carga de fuego de los establecimientos industriales
El riesgo de incendio en una empresa es obviamente un riesgo a la seguridad de los trabajadores y vecinos lindantes, como un riesgo para el medio ambiente, debido a la consecuente liberación de gases tóxicos, material particulado y hollín característico. Por esta razón, las autoridades de aplicación exigen un estudio de carga de fuego, en función del material combustionable, las características del establecimiento y el tipo de fuego que pudiera ocasionarse.
Estudios de puesta a tierra y continuidad eléctrica de la industria
Estudio técnico donde se analiza la medición de puesta a tierra y continuidad de masas de la instalación eléctrica del establecimiento.
Programa de Seguridad e Higiene acorde a lo exigido por la SRT
Programa de Seguridad y salud ocupacional realizado en el establecimiento, en general se solicita en conjunto con el asesoramiento ambiental y se encuentra regulado por Ley Nacional 19.587. Se suele conformar por capacitaciones (accidentes, riesgos laborales, manejo de EPP), estudios ergonómicos y asistencias semanales por profesional supervisor.
Estudios de calidad del aire en ambiente laboral y en los alrededores del establecimiento
Estudios de análisis de la calidad del aire que exigen las autoridades de aplicación, en función de los patrones de producción de las industrias, derivando en la determinación y monitoreo de analitos acordes a la legislación y los perfiles de la industria. Normalmente se regulan como mínimo gases de combustión (CO, NOx, SOx, material particulado PM10 y PM 2.5, etc.) y compuestos químicos más complejos si se requiere, medidos en los alrededores del establecimiento (para evaluar el impacto a población circundante) y dentro del mismo (para evaluar el impacto al ambiente de trabajo).
Licencias o Permiso de descarga de efluentes gaseosos a la atmósfera
Estudios de análisis de efluentes gaseosos de tipo puntual (ductos) o difusos (sin ductos y de origen complejo) que exigen las autoridades de aplicación, en función de los perfiles de las industrias, relacionado con el programa de monitoreo ambiental aprobado por la autoridad de aplicación (mediante el DIA o CAA). Cabe destacar que existen normativas de licencias de emisiones gaseosas a la atmósfera (p.ej. Dec. 1074/18 de OPDS) con valores guía específicos para efluentes gaseosos y en ocasiones se solicitan a las industrias que realicen estudios de modelado atmosférico para efluentes gaseosos de mayor impacto y complejidad de análisis.

Estudios de Ruidos Molestos al Vecindario
A fin de evaluar el impacto sonoro producido por las actividades industriales, se exige a las industrias estudios técnicos realizados conforme norma IRAM 4062/2016, que expresa como Ruido Molesto cuando se supera el valor de 8 dBA entre el Ruido de Fondo y el Ruido generado por la nueva actividad.
Renovación anual en formato de DDJJ de los Residuos Especiales generados en el establecimiento
Las empresas que estén registradas como generadores de residuos especiales en su respectiva autoridad de aplicación, deberá presentar todos los años, un detalle del volumen de residuos especiales generados, su correcta clasificación, composición química y un registro documentado de los eventos de recolección, transporte, tratamiento y disposición final (lo que se conoce en la jerga como <i>de la cuna a la tumba</i>) mediante el registro y validación de manifiestos oficiales entregados por empresas habilitadas.

Actividades Productivas comparadas en función de sus principales impactos ambientales

Finalmente, y a modo de cierre integrador del análisis realizado sobre los principales impactos ambientales en función de distintas actividades productivas seleccionadas, se presenta el siguiente cuadro resumen:

Cuadro comparativo de actividades productivas y sus principales impactos ambientales

Actividad Productiva	Principales Impactos Ambientales	Principales Recursos Naturales afectados
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto en la calidad del aire debido a la descarga de efluentes gaseosos con alta carga contaminante (compuestos tóxicos) cenizas, material particulado y olores. • Impactos ambientales a nivel global: gases de efecto invernadero, lluvia acida, destrucción de la capa de ozono, etc. • Ruidos molestos al vecindario, favorecido por incompatibilidad de usos del suelo y conflictos en el uso del territorio (el ejemplo clásico de la antigua industria rodeada de casas). • Vertido de efluentes líquidos industriales tóxicos. • Disposición inadecuada de residuos peligrosos, derrames de líquidos peligrosos. • Degradación del paisaje natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aire: smog fotoquímico, gases de efecto invernadero, etc. • Agua superficial (cursos de agua, lagos y lagunas) • Agua subterránea (principalmente acuíferos freáticos afectados, por su mayor vulnerabilidad). • Suelo: Afectación de la calidad del suelo y disminución de superficie de suelo vegetal, espacios libres, etc.

<p>Petrolífera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Piletas de contención</i>: Desborde de las piletas de contención de aguas de retorno (flowback del fracking), debido a las lluvias. • <i>Construcción, ejecución y abandono de Pozos</i>: emisiones gaseosas y material particulado de la fosa de quema, emisiones de ruido, gestión de lodos y recortes de perforación (cutting), generación de residuos especiales sólidos y líquidos, • <i>Fracking</i>: contaminación del suelo y de aguas subterráneas por efecto del líquido inyectado para la estimulación hidráulica, posible incidencia con fenómenos sísmicos, distribución no controlada del metano en sectores litoestratigráficos • <i>Tanques de almacenamiento de HC</i>: Fugas continuas de hidrocarburo por pérdidas de tanques de almacenamiento subterráneo (p.ej. estaciones de servicio), generando un impacto notable en el suelo y en el agua subterránea subyacente. • <i>Derrames</i>: Ocasionalmente se producen derrames de petróleo cuando el mismo es transportado por vías marítimas (p.ej. Exxon Valdez, 1989; Magdalena-Prov. Bs.As., 1999) ocasionando desastres naturales de proporciones descomunales e incalculables en términos de pérdidas de calidad del ecosistema e impactos ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua superficial (cursos de agua, lagos y lagunas, mares y océanos) • Líneas de Costas y ecosistemas asociados. • Agua subterránea (principalmente acuíferos freáticos afectados, por su mayor vulnerabilidad). • Recursos Biológicos y Biodiversidad de especies.
<p>Minería</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vertido de efluentes líquidos generados en los diques de cola, impactando con compuestos altamente tóxicos los cursos de agua y acuíferos del sistema natural. • Impacto permanente en la topografía y geología del área explotada, cuando se desarrolla la minería a cielo abierto. • Degradación del paisaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua superficial (cursos de agua, lagos y lagunas) • Agua subterránea (principalmente acuíferos freáticos afectados, por su mayor vulnerabilidad). • Suelo, topografía y geología del terreno explotado. • Recursos Biológicos y Biodiversidad de especies.
<p>Agropecuaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destrucción de ecosistemas para obtener nuevas tierras, con la lógica del monocultivo extensivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo: Salinización, erosión y consumo excesivo de nutrientes por falta de rotación de cultivos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación masiva de agroquímicos, que afectan la calidad del suelo, aire, agua y la población cercana. • Incremento de la erosión del suelo, cuando se implementan cultivos sin sujeción o posterior a sucesivas campañas de cultivo. • Sobreexplotación de aguas subterráneas, por efecto de incremento en riego de los cultivos. • Impacto en la calidad del agua subterránea en la cría intensiva de ganado (Feed Lot), producto del manejo deficiente de las excretas y su posterior lixiviado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua: Explotación desmesurada de los acuíferos y alteración de la calidad del agua por ingreso de agroquímicos a cursos de agua. • Recursos Biológicos y Biodiversidad de especies arrasadas por las practicas de monocultivo, logrando una homogenización total de los ecosistemas, desplazamiento de los hábitats naturales y los nichos ecológicos de las especies.
--	---	---

Fuente: elaboración propia

Agenda para la discusión

Con el objetivo de cerrar este trabajo con un espíritu superador, se presentan a continuación una serie de puntos que invitan a la profundización y la reflexión sobre los temas trabajados:

- Es necesario replantear la creación de indicadores de sustentabilidad ambiental *ad hoc* para todas las actividades productivas de la argentina, aplicables y exigibles tanto para el sector privado como para las autoridades de aplicación: el uso de la huella de carbono, índices de consumo hídrico.
- Elaborar clasificaciones industriales tipo NCA (Nivel de Complejidad Ambiental) más detalladas, con polinómicas que integren un amplio abanico de variables y categorías (ampliar las tres habituales).
- Desarrollar indicadores de gestión de residuos en función de productos de la industria (p.ej. kg de residuos especiales/kg de acero producido), entre otros.
- Sería interesante fortalecer los estímulos del estado al reciclado y reutilización de residuos a los procesos industriales, fomentado un cambio de paradigma en la industria hacia la economía circular.
- La eficiencia energética debería ser correctamente evaluada y cuantificada, incentivando la incorporación de tecnologías de cogeneración energética, el uso de energías renovables (fotovoltaicas, eólicas, biodigestión, etc.) y la implementación de sistemas *on-grid*.
- Las evaluaciones de impacto ambiental podrían ser ampliadas para todo tipo de actividades productivas, incluida la práctica de la agricultura intensiva. De esta manera, se podría regular inicialmente mediante EIAs y Programas de monitoreo ambiental, la aplicación de agroquímicos en el agro.

- Implementar por las autoridades de aplicación un sistema de valoración de impactos ambientales regulado y estandarizado, que esté disponible para los consultores ambientales (publicando en detalle metodologías validadas y manuales de procedimiento para las EIA).
- Discutir el uso y la regulación normativa de los impactos ambientales acumulativos.
- Incluir en las regulaciones y procesos de control ambiental la cuantificación, valoración y seguimiento histórico del impacto ambiental acumulativo⁷³ (IFC, 2015) para actividades productivas complejas, o bien que hayan sido detectadas por investigaciones científicas y/o inquietudes de las comunidades afectadas.
- Finalmente se pone de relieve que el impulso, implementación y control de las EIAs, deriva en el grado de sustentabilidad que presenta un gobierno y sus políticas públicas ambientales, así como directamente puede reflejar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por Naciones Unidas desde el año 2015 plasmados en la agenda 2030.

Resumen de lo aprendido

- El contexto de la macroeconomía con la incidencia en los factores productivos y por tanto ambientales.
- Las regulaciones existentes en la materia.
- El necesario correlato de la responsabilidad social empresarial en el tema.
- La importancia de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental para el conjunto productivo analizado sectorialmente.
- Un repaso de los impactos singulares por actividad y los recursos o bienes ambientales implicados.
- Una agenda de utilidad para mejorar el estado del arte de la cuestión en términos públicos y profesionales como científicos.

Preguntas disparadoras

- ¿Qué oportunidades de mejora advierte necesarias en la EIA?
- ¿Cómo se presenta la relación entre la EIA y la EAE?
- ¿Qué actividades económicas aún no se encuentran suficientemente reguladas en cuanto a sus impactos ambientales?

⁷³Los impactos acumulativos son aquellos que resultan de los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una acción, proyecto o actividad (colectivamente referidos como *emprendimientos* en este Manual) cuando se suman a los efectos de otros emprendimientos existentes, planificados y/o razonablemente predecibles (IFC, 2015).

Referencias

- Bravo E. (2007). *Los impactos de la explotación petrolera en ecosistemas tropicales y la biodiversidad. Acción Ecológica* Recuperado de: https://www.inredh.org/archivos/documentos_ambiental/impactos_explotacion_petrolera_es_p.pdf
- Buroz E. (1998). *Gestión Ambiental: Marco de Referencia para las Evaluaciones de Impacto Ambiental*. Venezuela: Fundación Polar.
- Centro de Economía Política Argentina CEPA (2019). Observatorio de Industria y Sector Externo. J. C. Lucero (Coord.). Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/>
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN); UNICEF; PNUD; OIT; OPS, (2009). *Los efectos de la contaminación ambiental en la niñez, una cuestión de derechos. Atlas del Riesgo Ambiental de la Niñez en Argentina*. Recuperado de: http://www.uba.ar/archivos_ddhh/image/Atlasninezdefdlpueblo.pdf
- Conesa Fernández-Vitora, V. (1997). *Guía metodológica para la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Mundi - Prensa. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/351749351/Conesa-Completo>
- Instituto Argentino del Petróleo IAPG (1991). *Guía de recomendaciones para proteger el medio ambiente durante el desarrollo de la exploración y explotación de hidrocarburos*. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.iapg.org.ar/web_iapg/
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC (2019). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Trabajos e ingresos Vol. 4, nº1. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/>
- International Finance Corporation-IFC (2015). *Manual de Buena Práctica Evaluación y Gestión de Impactos Acumulativos: Guía para el Sector Privado en Mercados Emergentes*. Banco Mundial. 2121 Pennsylvania Ave. NW Washington, DC 20433.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Hidrocarburos No Convencionales en Argentina: una actividad sin regulación ambiental. Informe Ambiental Anual 2015*. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2015_IAF.pdf
- Fundación para el desarrollo de Políticas Sustentables-FUNDEPS (2014). *Prov. de Santa Fe. Informes de actividades*. Recuperado de: <https://www.fundeps.org/>
- Gaviño Novillo-Sarandon (2007). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (AIDIS ARGENTINA) y Eductrade Argentina S.A. Recuperado de: <https://docplayer.es/19133990-Gavino-novillo-sarandon-evaluacion-de-impacto-ambiental.html>
- Observatorio de Políticas Públicas- Universidad Nacional de Avellaneda-UNDAV- (2019) *Modulo de "Políticas Económicas"* coordinador: Santiago Fraschina. Recuperado de: <https://www.undav.edu.ar/index.php?idcateg=198>
- Vitorri, 2017. *Escuelas rurales como escenarios de exposición directa a agrotóxicos: Estudio en Aire Ambiente*. Congreso Internacional de Salud Socio ambiental Rosario.

Recursos adicionales

Guía para la elaboración de EsIA. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/esia>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta de la evaluación del impacto ambiental sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, y el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas de gestión y control eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro sin este tipo de estudios realizados con seriedad, rigor y básicamente control posterior dado que ya están jerarquizados en las normas, y además considerarse los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, categoría que comienza a tomar relevancia.

CAPÍTULO 9

Del atomismo de las ciencias al ambiente global

Nota sobre economía ambiental

Silvina Batakis

Colaborador: Juan Pablo Rodrigues



Objetivos de Aprendizaje

- Vislumbrar cuál ha sido el rol del ambiente en las diferentes escuelas económicas, cómo la corriente económica dominante ha tratado el tema y cuales han sido las herramientas que se han implementado en parte del mundo para abordar los costos de la degradación del ambiente.
- Realizar un repaso general por la historia de la economía y sus conceptos, con el fin de lograr entender la construcción del término *economía ambiental* y sus derivaciones.
- Comprender las limitaciones que hoy en día tienen los estados para regular el costo ambiental que las actividades productivas generan en sus territorios.

Introducción

Este capítulo estará dedicado a introducir conceptos básicos que están presentes en las relaciones entre la economía y el ambiente. Para hacerlo, aunque pueda lucir un exceso, creemos necesario remontarnos al nacimiento de la economía política, a los inicios de la economía ambiental y también a los sucesos sanitarios resultantes en pandemia.

Orígenes de la política ambiental en Argentina

Sin ser primigenias, los inicios de la década de 1970 revelaron, a nivel global, inquietudes científicas y populares vinculadas con el medio ambiente y los recursos naturales, exponiendo un vínculo bilateral y recíproco entre cómo los humanos son afectados por su entorno natural y cómo los humanos afectamos el medio ambiente.

En Argentina, esta preocupación encuentra dos hitos históricos revelados fundantes, o al menos, sucesos actuantes de bisagras ambientales. El primero de ellos es la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación en 1973, siendo nuestro país pionero en Latinoamérica no solo en la relevancia conferida a la materia por el alto rango otorgado a la institución, sino también porque se establecía con claridad la relación entre el entorno natural y el ser humano. La creación de esta institución deviene de la continuidad histórica del pensamiento surgido en Argentina luego de la segunda guerra mundial en defensa de la soberanía y autodeterminación de las pequeñas naciones. En febrero de 1972, tal lo adelantado en otros capítulos, Juan Domingo Perón alertaba acerca de que “un peligro mayor —que afecta a toda la humanidad y pone en peligro su misma supervivencia— nos obliga a plantear la cuestión en nuevos términos, que van más allá de lo estrictamente político, que superan las divisiones partidarias o ideológicas, y entran en la esfera de las relaciones de la humanidad con la naturaleza”; párrafos más adelante afirmaba que la humanidad “en el último siglo ha saqueado continentes enteros y le han bastado un par de décadas para convertir ríos y mares en basurales, y el aire de las grandes ciudades en un gas tóxico y espeso”. Yolanda Ortiz, primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina, en una entrevista periodística expresa “lo que yo buscaba era que los trabajadores tuvieran un ambiente digno de trabajo”.

El segundo hecho a destacar es que en 1994, con la reforma de nuestra carta magna, el medio ambiente adquiere rango constitucional consagrando el derecho que los habitantes tenemos a gozar de un ambiente sano. No excluyentemente, estos hechos sobrevinieron en andamiajes legales, regulaciones con sus consecuentes estructuras de fiscalización, nuevas carreras universitarias y especializaciones en las tradicionales y hasta conservadoras disciplinas, entre otros.

Los comienzos de la temática ambiental en Estados Unidos y el mundo

También en 1970 se crea en Estados Unidos la Agencia de Protección Ambiental, 22 años después del episodio bautizado como *la niebla asesina* en la ciudad de Donora, y luego de que en 1955 se sancionara el acta sobre Ley Control de la Contaminación del Aire que promovía la investigación en la materia.

La regulación sobre el aire fue evolucionando con distintas enmiendas pasando por la Ley de Aire Limpio de 1963 que estableció control sobre la contaminación del aire, para llegar en 1970 a autorizarse el desarrollo de las regulaciones federales y estatales integrales para limitar

las emisiones provenientes de fuentes fijas y móviles. El lema popular de la ciudad de Donora pasó a hacer “El aire limpio comenzó aquí”.

Cabe mencionar que ya en 1892 en Estados Unidos se fundó la organización ambiental *Sierra Club*, cuyo objetivo es la conservación del medio ambiente y la promoción de políticas verdes; fue también en 1970, cuando Michael McCloskey por entonces director ejecutivo de la citada organización ambiental, planteó que “se necesita realmente una revolución en nuestros valores, perspectivas y organización económica, puesto que la crisis surge de un legado de premisas técnicas y económicas que han sido atendidas en ausencia de un conocimiento ecológico.” Numerosas publicaciones internacionales se hicieron eco de los nuevos hechos, incluso con números especiales como el de *Pacific Historical Review* de 1972, donde Roderick Nash escribía “Nunca tuve la intención de enseñar la historia de la tierra a la manera de los geólogos. Prefiero, más bien, intentar una historia de actitud y acción hacia la tierra. Esto implicaría una descripción del cambio ambiental, pero mi interés en él sería como evidencia de los valores, ideales, ambiciones y miedos del hombre.”

No es casual que en 1972 se celebre la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo, con el reconocimiento de que la contaminación y los efectos de la explotación de los recursos naturales no tienen fronteras, sino que afectan lugares hasta muy distantes del punto que origina la contaminación o explotación. Se redactó lo que luego sería el primer lineamiento para el cuidado y la preservación del medioambiente, fuente para la primera Directriz sobre Protección del Medio Ambiente y los Consumidores de la Unión Europea en 1973, luego, el primer Programa de Acción Ambiental.

Sin lugar a dudas, estos hechos entre otros, resultaron en una prolífica creación de normas y regulaciones tanto en estas latitudes como en todas partes del mundo. En tanto, el hecho sanitario y social sin precedentes que tiene a más del 60% de la población del planeta de manera simultánea en aislamiento obligatorio o voluntario, pone de manifiesto el impacto que los seres humanos causamos aun con comportamientos regulados y ambientalmente amigables. Así como esta crisis sanitaria contiene incertidumbres numerosas que afectan la matriz socio-económica, también ha traído un componente inesperado, visibilizado y viralizado en imágenes, como recursos hídricos más claros, colores más vivaces de la fauna y flora, o distintos animales no domésticos conquistando la urbanidad, reafirmando —como si fuese necesario— que la actividad que desarrollamos los seres humanos trastorna el medio ambiente toda vez que el ser humano deviene víctima de las represalias que el mismo nos propina. Por otra parte, esas incertidumbres numerosas, no proporcionan un escenario cómodo para la ciencia económica que no se ha movido de su método incompleto y por supuesto no incorpora holísticamente el conocimiento ecológico, se circunscribe a vínculos bilaterales de acciones y consecuencias. En otras palabras, el deseo de McCloskey no fue concedido.

Primeras corrientes de pensamiento ambiental desde el plano económico

Cuando hablamos de relaciones, en particular entre la economía y el ambiente, que es lo que nos convoca en este artículo, debemos saber que la corriente dominante del pensamiento económico supone, entre otros, que las utilidades de las personas son independientes entre sí, es decir que no introduce al análisis la conciencia social, o la construcción de un imaginario cívico y social, o una identidad colectiva.

Modeliza el estudio de la economía en base a la separación de las personas unas de otras, un modelo atomista sin un ser humano con influencia social o ADN colectivo. Y si bien hay un acuerdo generalizado en que el nacimiento de la ciencia económica ocurrió en 1776 con la obra *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* del escocés Adam Smith, el descubrimiento del átomo tuvo una influencia determinante en la disciplina. Isaac Newton, quien describió las primeras teorías sobre la gravedad y el espectro de color de la luz, —entre otros hallazgos— logró reducir la naturaleza en una concepción mecanicista con grandes desarrollos matemáticos, que luego fueron muy utilizados por todas las ciencias, entre las cuales cuenta la economía. Junto a otros pensadores imbuidos en la atmósfera de la Ilustración, la ciencia se concibió con un orden determinado y con certidumbre.

Casi un siglo después, William Blake, también británico, sostuvo: “que Dios nos guarde de la visión única y del sueño de Newton.” En este caso, si bien el deseo de Blake fue cumplido por la mayoría de las ciencias y es profusa la evolución, las ciencias económicas tuvieron muy poco movimiento. Ciertamente es que hubo grandes pensadores, muchos de los cuales obtuvieron premios muy destacados por sus desarrollos y aportes, e indudablemente la ciencia económica ofreció mucho para leer, pero muy pocas veces logró moverse de esas fronteras impuestas por aquel pensamiento único nacido de la revolución científica, pero más que nada construida durante siglos, bajo disimulados intereses particulares y argumentos de una simpleza extraordinaria que por sencillos fueron seduciendo y creando un estado de sopor en la matriz social: el individualismo conduciría al progreso y al aumento del bienestar general.

Hacia una nueva concepción de la economía y el ambiente

Más recientemente, en 2015, por primera vez un Papa, hace un llamamiento a cuidar la casa que tenemos en común) Casa, en griego οἶκος (oikos) da origen junto a λόγος (logos) y a νόμος (nomos) a dos palabras: ecología, estudio de la casa o lugar donde se vive, y economía, la administración de esa casa o el lugar donde se vive. (Laudato Si)

Detengámonos a observar las inequidades y las injusticias que atraviesa hoy el ser humano en esa casa o el lugar donde habita; observemos con detenimiento cómo hemos contaminado y agotado recursos; reflexionemos sobre qué *homo sapiens* queremos ser y si hemos sabido evolucionar desde el individuo egoísta del *homo economicus*, al *homo sociologicus*, al *homo empaticus*. La economía que mayormente estudiamos en los claustros universitarios no está pensada en clave humana ni como construcción de colectivos, ni como personas empáticas ya

sea con otras personas o para con nuestro medio de supervivencia como base de la matriz social. La ciencia económica ha sido la disciplina menos proclive a moverse de los anaqueles que le fueron asignados, parcializando y parcelando el diseño de las políticas públicas sin entender y sin comprender de las relaciones entre individuos ni con su entorno natural, sino más bien definiendo vínculos de causas y efectos, en escenarios de certeza.

Teorizando el ambiente desde la economía

Aspectos generales y visión predominante

La economía ha expandido sus fronteras a varios campos del conocimiento, pero siempre utilizando el instrumental que le es propio del *mainstream*, es decir, utiliza los mismos supuestos y teorías para aplicarlo a otros campos de estudio. Formulada esta advertencia, la economía ambiental focaliza su estudio en las externalidades negativas –la contaminación– y en cómo se deben asignar recursos naturales, renovables o no, entre generaciones, —economía de los recursos naturales.

Ambos campos de la economía inician su desarrollo, como no podía ser de otra manera, con el surgimiento de movimientos ambientalistas, la Cumbre de la Tierra de Estocolmo de Naciones Unidas en 1972 y la crisis del petróleo en 1973:

La deseada aceleración de la producción y el consumo en los países industrializados requería una demanda de energía creciente y el modelo energético de la época, basado en la combustión masiva de energía fósil no renovable, parecía imponer un límite inexorable al crecimiento económico.

En segundo lugar, comienzan a hacerse cada vez más patentes los efectos de la industrialización y del crecimiento económico incontrolados, con la imposición de externalidades negativas y el consecuente deterioro progresivo del paisaje o de graves episodios de contaminación del aire y del agua, con efectos sobre la salud humana y de otras especies.

La calidad de vida comienza una carrera por intentar sustituir al bienestar material como objetivo social prioritario y, al mismo tiempo, aparece cierta preocupación por el legado para las generaciones futuras o bienestar intergeneracional.

Sin embargo, los fundamentos de la Economía Ambiental pueden situarse temporalmente mucho más atrás, incluso con el desarrollo de los trabajos de los economistas clásicos vinculado a preocupaciones devenidas de los contextos geográficos, históricos y demográficos que cada uno vivió: mientras Malthus sugería los límites de los recursos naturales para la producción de alimentos, Ricardo presentaba la ley de los rendimientos decrecientes de la tierra para la producción, plasmando una idea que Adam Smith había esbozado. Faustmann estudia y formaliza un modo óptimo de gestionar los recursos forestales y Jevons plantea los problemas

del agotamiento del carbón. Pigou, Coase, Leibig, Solow, Mill entre otros, se suman a quienes hicieron aportes en este sentido.

La externalidad como resultante de cualquier proceso productivo

Todo proceso productivo implica una transformación que genera un impacto inevitable en el ambiente. A este impacto se le llama *externalidad*.

La externalidad es un costo o un beneficio (según sea negativa o positiva). Corresponde a la variación de bienestar (disminución o aumento) que experimentan terceras personas debido a la actividad económica de alguien. El origen de la externalidad está en una actividad de consumo o de producción y quien soporta el impacto es un tercero, que puede desconocer quién genera ese impacto.

Ejemplo: los jardines bien cuidados causan un efecto positivo externos sobre los transeúntes; la producción de papel puede causar efectos externos sobre habitantes.

Si bien puede lucir muy claro que el punto de tensión entre la economía y el ambiente es la imposibilidad de producir sin contaminar, la teoría económica siguió utilizando tinta excluyendo el principio del balance material.

Ese desenvolvimiento de la teoría económica vino a ratificar y puso en la cima de la economía a la teoría newtoniana mecanicista, en definitiva, colocando la esperanza del crecimiento en el desarrollo tecnológico que permitiese la perfecta sustitución de factores productivos e insumos; un mundo en equilibrio y reversible, teórico...

Las actividades de producción y de consumo utilizan materiales y energía en un proceso de asimilación y de expulsión, y ese reconocimiento dentro de la teoría económica dio el espacio para la ampliación hacia las subdisciplinas economía de los recursos naturales y economía ambiental.

La gran cuestión, en parte, es ¿quién paga los costos ambientales que generan las actividades productivas?

Podemos decir que cuando no se contempla el valor del costo de un impacto generado en el ambiente y la sociedad, dicho costo es externalizado. Esto sucede cuando el empresario, muchas veces aprovechando la urgencia económica y un sistema de normas ambientales ineficiente, no incluye en sus costos de producción el daño que genera, logrando así que el costo de su impacto sea absorbido por el estado y por la sociedad en sí; ya que un ambiente degradado lo terminamos pagando todos con la disminución en nuestra calidad de vida.

En cambio, cuando se fijan montos e instrumentos de control para lograr que las empresas paguen el costo de su contaminación al medio, decimos que dicho costo es "internalizado". En otras palabras, y en coincidencia con lo acordado en la *Cumbre de la Tierra* de Río 1992, que dio lugar a gran parte de las directrices y los principios que hoy en día rigen en el ámbito del derecho ambiental internacional, de este modo se lograría que pague quien contamine, sin que ellos sea un mejor negocio.

Fiscalidad ambiental e Instrumentos económicos para el cuidado del ambiente

La fiscalidad ambiental es una herramienta fundamental para poder medir en términos económicos lo que nuestro medio nos provee, de modo tal de lograr cuantificar y cualificar los impactos que generamos a nuestros recursos naturales.

Ante el problema de contaminación, la ciencia económica desplegó y puso a disposición de las autoridades ambientales, un abanico de alternativas que por lucir amplio no implica gran variedad conceptual. El derecho de propiedad y la libertad individual de accionar en un mercado son los fundamentos: mecanismos de precios, que incluya un impuesto o un subsidio a un precio dado, donde cada agente tiene el poder de decidir cuánto ofrecer para vender o cuánto comprar de un bien; sistema de permisos de mercado, que brinde incentivos económicos en forma descentralizada entre los contaminadores, creando un mercado con derechos de propiedad por unidad de contaminación sin intervención del estado.

Baumol y Oates, en su trabajo *The Theory of Environmental Policy*, argumentan que “la fuente de una externalidad está fundada típicamente en la ausencia de derechos de propiedad completamente definidos. Y esto implica que en algunas instancias las distorsiones resultantes de una externalidad pueden ser eliminadas a través de la redefinición apropiada de ciertos derechos de propiedad”. La no formación de precios que reflejen el uso de los servicios ambientales se podría atribuir a la falta de formación de un mercado en el cual se puedan transar derechos de propiedad por los servicios que brinda el medio como receptor de desechos. Como cita Azqueta, “[...] los precios de mercado han sido caracterizados como «los precios de los derechos de propiedad» (Burrows, 1980, p. 47). Sólo aquello sobre lo que se tiene un derecho de exclusión puede ser objeto de compraventa”.

A la luz de estos supuestos, el problema parece bastante simple: redefiniendo en un nuevo precio u otorgando y creando un mercado de derechos de propiedad que se relacione con la externalidad, se la eliminaría. Se procura la modificación del comportamiento de los agentes emisores mediante la alteración de los precios relativos que éstos enfrentan, sin que se requiera establecer un nivel específico de emisión para cada fuente contaminante. En otras palabras, los instrumentos económicos buscan alcanzar una determinada meta de calidad ambiental al menor costo social a través de influir en las decisiones de mercado para que el costo de un producto internalice el daño ambiental causado por el proceso productivo y/o los insumos utilizados. Esto supone que las unidades productivas toman sus decisiones en forma racional, es decir, buscando siempre producir el mayor beneficio para la empresa. Lo anterior también supone, que los agentes económicos disponen de toda la información necesaria para que estas decisiones sean realmente racionales.

En particular los impuestos ambientales son cargos a ser pagados sobre el monto y/o la calidad de las descargas de contaminantes al medio ambiente. La autoridad determina una tasa de impuestos por unidad emitida y los agentes económicos deciden cuánto emitir. Así, con la incorporación del impuesto, cada establecimiento debe pagar por los servicios que el medio

presta como si fuera un insumo más de su función de producción. La tasa impositiva debe captar el daño externo generado por la contaminación, y así, dada esa tasa se producirá la cantidad socialmente deseada de producto.

Una fuente que minimiza costos reducirá sus emisiones en respuesta al impuesto hasta el punto en que el costo marginal -es decir, el costo asumido para producir un producto deseado- de reducirlas sea igual al impuesto, por lo tanto, los impuestos por emisiones pueden lograr una reducción dada de emisiones de manera costo-efectiva que sea óptima. Si todas las fuentes en un área están sujetas al mismo impuesto, sus costos marginales de reducir o eliminar la contaminación se igualarán, lo que implica que se está minimizando el costo de lograr una reducción dada de las emisiones, y es imposible reducir el costo total reasignando las tareas de reducción de emisiones entre las fuentes.

Dada una empresa maximizadora de beneficios, producirá una cantidad de producto donde se igualen su costo marginal con su ingreso marginal -es decir, igualaría el ingreso que supone la venta del producto-. Sin embargo, ese nivel de producción no será el óptimo social desde que ese nivel de producción genera contaminación y esto produce un costo social, la contaminación que el empresario no incorporó a su función de costos. Si la autoridad ambiental impone un tributo sobre esas emisiones que dañan el ambiente, entonces el nuevo costo de la empresa, será la suma del costo original más el tributo que debe pagar. Ese nuevo nivel de costo más alto, lleva a que la empresa reduzca la cantidad producida y con ello se reduzca la contaminación, a la vez que el Estado recauda vía la imposición; el producido de esa recaudación podría tener una asignación específica a temas ambientales o podría ir a rentas generales del Estado, permitiendo la priorización de su uso. Establecer el nivel impositivo para llegar -si lo hubiera- un óptimo social de contaminación parece encontrarnos ante un problema de alta complejidad e irresolución fuerte, por varios motivos, de los cuales mencionamos los siguientes: cuál es el daño que el contaminante produce, cuál es el alcance y cuál es el valor de ese daño; dada la movilidad de determinados contaminantes según tipo de receptores el intento de determinar el daño físico puede llevar a una tarea casi interminable; para una producción similar con similar tecnología en ubicaciones distintas, el daño de la contaminación puede variar considerablemente; la falta de conocimiento acerca de las consecuencias para las siguientes generaciones, impone un nuevo interrogante al que no se le podría asignar valor.

Yendo a la creación de derechos de propiedad, los sistemas de permisos de emisión negociables o transables intentan también brindar incentivos económicos, pero para que el sistema funcione en forma descentralizada entre los mismos contaminadores, creando, en definitiva, un mercado a tal fin. La cantidad total de permisos para todas las fuentes establece un límite a la cantidad total de emisiones en un periodo específico. La autoridad ambiental es la que determina la cantidad total de emisiones o carga que una región puede admitir, pero deja al mercado la asignación de esas emisiones entre las distintas fuentes emisoras. La primera decisión es responsabilidad de la autoridad y será establecer la cantidad total de permisos de descarga que se colocarán en el mercado. Luego se debe establecer algún criterio de distribución entre las fuentes emisoras. La cantidad total de permisos

sos se debe ir ajustando siempre por debajo de las emisiones actuales, entonces algunos o todos los emisores deberán reducir la contaminación.

Con los permisos de emisión negociables las fuentes operan bajo algún límite de emisión multifuente y se practica el intercambio de permisos. Si una fuente emite menos de lo que su permiso le permite, la firma puede negociar con otra empresa y venderle las diferencias a otro agente contaminador, que entonces tendrá el derecho de emitir más de lo que su permiso inicial le permitía. Un ejemplo de este tipo son los *Bonos de carbono*, que básicamente es una modalidad impulsada por el Protocolo de Kyoto de 1997, que se encuentra dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, y que busca regular la emisión de gases de efecto invernadero a través de permisos que pueden ser negociados en lo que se denomina como *comercio de emisiones*; esto en nuestro país fue incorporado a través del decreto 1070/2005 y dio lugar al llamado Fondo Argentino del Carbono.

Supongamos que hay dos empresas que generan contaminación, tienen distintas funciones de costos, y que la autoridad regulatoria quiere reducir las emisiones al 50% del total. La autoridad ambiental decide implementar un sistema de permisos, para lo cual emite permisos de contaminación que representan el 50% de lo que se vertía en forma total hasta ese momento. La autoridad puede decidir subastar los permisos, puede entregar la mitad de los permisos a cada una, o puede entregarle a cada una el 50% de permisos de su contaminación individual, por considerar que ambas tienen funciones de producción distintas.

Sea cual fuere la decisión del criterio de distribución, en forma conjunta estas dos empresas tendrán que reducir a la mitad la contaminación total. Si la autoridad emite permisos, los distribuye según la emisión original de vertidos y deja que los contaminadores negocien libremente, a través de la oferta y la demanda de permisos se irá estableciendo el precio que tendrán las distintas licencias. Al precio de equilibrio resultante, los agentes compararán ese precio de mercado de los permisos con el costo marginal de reducir sus emisiones. La empresa contaminante con menores costos marginales de reducción de contaminación preferirán reducirla a comprar permisos, o venderán los permisos que no necesiten; los emisores con altos costos preferirán comprar permisos a reducir sus emisiones. Este proceso continuará hasta que se igualen los costos marginales de reducción de emisiones.

Se supone que esta creación de mercado vía la creación de derechos de propiedad comercializables, otorga a las empresas contaminantes los incentivos adecuados para que las firmas inviertan en tecnologías de reducción de emisiones para así liberar permisos que pueden ser posteriormente transados en el mercado; por ello, se requiere que la fuente tenga el derecho de propiedad sobre los permisos de emisión que libera, de modo de poder disponer de los permisos liberados. Para cada fuente individual, el costo de reducir emisiones se compone de los costos de abatimiento por las emisiones reducidas y del costo de los permisos por aquellas emisiones que no controla.

Por supuesto, hay varios obstáculos a remover. Para que el sistema de permisos funcione se requiere medir las emisiones de cada fuente y llevar un registro de las transacciones de los permisos para poder compararlos con las emisiones.

Instrumentos CAC (orden y control)

La política ambiental comenzó con el tipo de instrumentos de fijación de estándares. En ese sentido son la base de cualquier política ambiental convencional y también un objetivo, aunque luego se decide usar otros instrumentos.

Dejando al mercado sin intervención o regulación por parte del Estado, el “equilibrio” al que se llega es distinto del óptimo, porque no se contemplan los impactos ambientales de la actividad económica. La contaminación genera mayores gastos en salud, que la empresa productora no tiene en cuenta ni a la hora de decidir cuánto producir ni a qué precio vender sus productos. La política ambiental debe lograr cerrar la brecha que en consecuencia se genera.

Se puede hacer por mecanismos “de cantidades” como los de “Comando y Control”, donde alguien dice cuanto puede contaminarse y luego se controla ese cuánto. Para eso se establecen estándares ambientales.

Los estándares pueden ser de 3 grandes tipos:

- Estándares ambientales: fijan el nivel deseable de calidad de cierto elemento del ambiente, como del aire exterior o de la calidad de cierto cuerpo de agua. Usualmente lo que se hace es fijar cierto máximo de concentración de cierto contaminante.
- Estándares basados en tecnologías: estipulan el tipo de tecnología que pueden usar las fuentes contaminantes. Por ejemplo, puede ser usar catalizador en los autos. Este tipo de estándares es bastante intervencionista porque explicita cómo tiene que llegarse a cierta calidad ambiental, pero no garantiza que se alcance un estándar ambiental.
- Estándares basados en performance: especifica un límite de emisiones (o efluentes) que pueden tener los contaminadores a la salida de sus procesos.

Perspectiva Neoclásica

Dentro de los bordes de la economía neoclásica, el desarrollo de los instrumentos de estímulo para reducir la contaminación, —impuestos ambientales, permisos transables de contaminación— encuentra su base en los derechos de propiedad y en los objetivos de maximización de ganancias individuales, en un intento claro de debilitar el rol del Estado como estrategia y maximizador del bienestar individual y colectivo. En el esfuerzo por diseñar instrumentos que buscan la autorregulación de productores y consumidores, buscando la libertad de mercado también en material ambiental, subyace en definitiva la idea de una participación casi nula del estado, lo cual tiene un logro, un éxito y un correlato concreto: el estado tiene un rol muy débil o poco potente en materia ambiental, fácilmente medible a través del presupuesto.

Economía Circular

En parte del mundo, pero sobre todo en la Unión Europea, han implementado un nuevo concepto de economía que busca la sostenibilidad ambiental a través de la interrelación de los aspectos sociales, económicos y ambientales. A este nuevo concepto, que concuerda con la visión predominante de la economía mundial, se lo llama Economía Circular; y lo que busca es conservar durante un mayor tiempo el valor de los productos, los materiales y los recursos. Esto se logra aumentando “el ciclo de vida” de los materiales, aprovechando al máximo la capacidad de los mismos y desechando lo menos posible.

Esta visión, si bien no cuestiona la problemática de fondo y utiliza los instrumentos de la economía más clásica, invoca a nuevos actores en la cuestión del ambiente y hace principal énfasis en la máxima eficiencia en el uso de los recursos y en la buena gestión de los residuos para disminuir la cantidad de desechos que no se pueden recuperar o reutilizar.

Se concibe el término “circular” dado que la idea es que el sistema se retroalimente de los mismos materiales, utilizando sus capacidades al máximo, tal como se muestra a continuación:



Descripción gráfica de la economía circular. Fuente: <https://ucomur.org/>

Fondos de financiamiento internacional

Existen muchos organismos internacionales que, a través de la recaudación de donaciones, crean fondos utilizados para financiar proyectos con el fin de afrontar las distintas problemáticas ambientales mundiales. Este tipo de financiamiento está pensado sobre todo para los países en vías de desarrollo. En el presente artículo mencionaremos dos de los fondos de financiamiento ambiental más grandes:

- el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, o GEF por sus siglas en inglés)
- y el Fondo Verde del Clima (GCF por sus siglas en inglés)

El FMAM se estableció en vísperas de la Cumbre de la Tierra de Río (1992), para ayudar a abordar los problemas ambientales más urgentes de nuestro planeta. Los países 40 donantes aportan fondos al FMAM para apoyar los diversos proyectos presentados por los países en desarrollo y los países con economías en transición para cumplir los objetivos de los convenios y acuerdos ambientales internacionales. Es el Banco Mundial quien administra los fondos del FMAM.

Entre los años 2003 y 2007, gracias al financiamiento del FMAM, Argentina llevó a cabo el proyecto Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Biodiversidad Marina.

El Fondo Verde del Clima, o Green Climate Fund (GCF), es una de las instituciones financieras creada en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) en la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Cancún, México (COP16)” (A. Fernández Righi & S. Brocanelli, 2019, p. 1). El fin de este fondo es proveer de financiamiento a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático en los países de menores ingresos. Aquí se reciben aportes del ámbito tanto privado como público de más de 43 países, sobre todo de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

Argentina posee dos proyectos financiados por GCF: FP054: Proyecto de implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján, aprobado en 2017, y FP064: promoción de instrumentos de mitigación de riesgos y el financiamiento para inversiones en energías renovables y la eficiencia energética, aprobado en 2018; ambos aún vigentes.

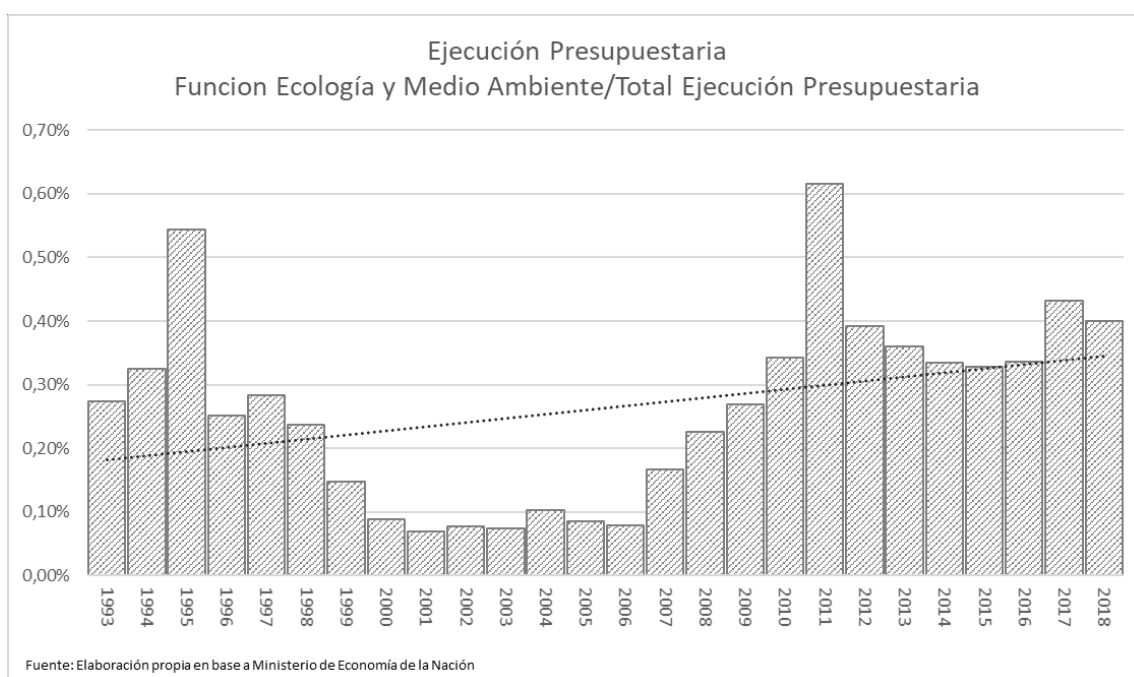
Presupuesto Nacional

Nuestro país fue pionero en incorporar la problemática ambiental en el rol del Estado. Sin embargo, fue bastante esquivo a lo largo de los años poder tener un presupuesto acorde a las complejidades que plantea la administración de la “casa común”. Merece ser mencionado en este punto, que el presupuesto de cualquier estado tiene diversas fuentes de financiamiento, siendo las más importantes y legítimas las tributarias. Combinado al desarrollo teórico de instrumentos que limitan el rol del Estado en la regulación ambiental, las proclamas por la eliminación de impuestos distorsivos en realidad encubren el objetivo de reducir el espacio fiscal para limitar el accionar público. Otro instrumento para achicar esa capacidad del estado es la creación de la obligación de disponer de parte del presupuesto a pagar servicios de deuda emitida en períodos anteriores, lo cual también reduce el espacio presupuestario para la acción de políticas públicas con recursos de fuentes tributarias.

Dicho esto, es un logro de los ambientólogos o científicos ambientales disponer de presupuesto para el desarrollo sostenible y para el cuidado del medio ambiente. Un *presupuesto ambientado* es un sostén para el impulso y cuidado de la *casa en común*.

Es menester aclarar que un análisis completo de las erogaciones públicas en acciones ambientales, amerita una consolidación de distintas fuentes públicas, como mínimo en análisis presupuestario de las 24 jurisdicciones subnacionales. Quedará pendiente para otro artículo ese agregado al análisis que se presenta ahora, o puede ser una invitación para que otros lo lleven adelante.

La primera observación que debemos hacer al analizar la evolución del presupuesto nacional, es que desde el año 1993 hasta el 2018 (que son los datos de que se dispone), el presupuesto en la función Ecología y Medio Ambiente nunca llegó a representar ni el 1% del total de las erogaciones públicas. Por otra parte, la asignación ha sido bastante errática. A continuación, se presenta la evolución para la Función Ecología y Medio Ambiente desde 1993 hasta 2018:



Observando con mayor detenimiento la serie, se puede advertir que los períodos de mayor presupuesto a la función ambiental coincidieron con períodos de expansión económica. Claramente en el período económico que inicia en el segundo semestre de 2008 y desencadena en una de las peores crisis económicas, sociales e institucionales de nuestro país, coincide con una retracción fuerte de presupuesto para el área ambiental. El año 2011, que es el de mayor producto bruto interno per cápita, es el año donde la Función Ecología y Medio Ambiente llega a la máxima participación en el presupuesto ejecutado, que apenas supera el 0,6% del mismo.

Esto demuestra que, a través de los años, el presupuesto para el área ambiental ha quedado ligado a la decisión política y a las distintas dificultades económicas que se han presentado, sin lograr mantener un financiamiento estable para las políticas ambientales que nuestro país requiere.

Una excepción a este tipo de funcionamiento presupuestario sucede en la Ley Nacional nº 26331, de Presupuestos mínimos de protección ambiental para los Bosques Nativos, donde se

estableció el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Lo interesante de este fondo es que fija las partidas presupuestarias —que deben ser superiores al 0.3 % del presupuesto nacional— y, además, le asigna el 2 % del total de las retenciones de la agricultura, ganadería y sector forestal; por lo que sus fondos presupuestarios tienen una mayor estabilidad y no quedan tan ligados a los vaivenes políticos y económicos. Quizás este debiera ser el modo de legislar cada política ambiental para lograr una solvencia en cada programa que atine a proteger el ambiente en nuestro país.

Resumen de lo aprendido

- La economía ha demostrado no poder abarcar de manera eficiente el daño que las actividades productivas generan en el ambiente. Ante esto, y con una urgencia cada vez mayor, es necesario lograr que los estados puedan tener diferentes herramientas para lograr que las inversiones y costos ambientales generados por las empresas sean subsanados.
- Remarcamos la importancia de la fiscalidad ambiental para lograr cualificar y cuantificar los recursos naturales, obteniendo así instrumentos que le permitan al estado medir el costo de los impactos ambientales, para incorporarlos de algún modo a los costos de producción de las actividades contaminantes. Para esto, se han planteado diferentes modalidades, que aún hoy no terminan de lograr coordinar las acciones colectivas en pos de un desarrollo sostenible.
- Nuestro país no está exento de esta realidad y requiere con urgencia que sus recursos sean protegidos y gestionados de manera responsable, de manera que puedan crecer y desarrollarse las diferentes actividades económicas sin poner en riesgo la biodiversidad, los recursos naturales y la calidad de vida de todos nosotros.

Preguntas disparadoras

- ¿Es posible lograr incorporar de manera eficaz el costo ambiental en el costo de un producto?
- ¿Deberían las empresas poner más recursos a disposición del estado para buscar posibles soluciones al daño ambiental generado?
- ¿Deben los países subdesarrollados fortalecer sus normas ambientales para proteger sus recursos?
- ¿Cuán necesarios son los instrumentos económicos para elaborar buenas normas ambientales?
- ¿La visión económica predominante no tiende a expandir la desigualdad entre países desarrollados y subdesarrollados?

- ¿Alcanza simplemente con ponerle un precio a todo en el mercado o es necesario también cambiar el paradigma capitalista actual?

Referencias

- Benavides, A. L., & Matos Flores-Guerra, J. (2008). *El Protocolo de Kyoto y los Bonos de Carbono*. En Revista de derecho administrativo. Recuperado de:
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/issue/view/1173>
- Fernández Righi, A., & Brocanelli, S. (2019). *¿Qué es y cómo funciona el Fondo Verde del Clima?* Recuperado de:
www.fundeps.org. <https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2019/10/Fondo-Verde-del-Clima.pdf>
- García, C. (2015). *El impacto ambiental social de los costes de producción de las empresas*. Revista TEMAS 3(9), 19 - 27.
- Global Environment Facility - About Us. (s. f.). thegef.org. Recuperado 3 de octubre de 2020, de:
<https://www.thegef.org/about-us>
- Irujo, A. E. (1999). *La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen jurídico: Consideraciones específicas en el ámbito de las aguas continentales*. Revista de administración pública, 148(ISSN 0034-7639). Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17434>
- Muñoz Villareal, A. (2013). *Fiscalidad y medioambiente: estado de la cuestión*. Recuperado de:
<http://www.rcumariacristina.net:8080/ojs/index.php/AJEE/article/view/146>
- Worste Donald (2008) *Transformaciones de la Tierra*. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)

Recursos adicionales

- Kirchner, N. X Conferencia internacional sobre Cambio Climático (15 de diciembre de 2004). *Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático* [Discurso Principal]. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Buenos Aires. Recuperado de:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24678-blank-92432029>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que

idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amen de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso

fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

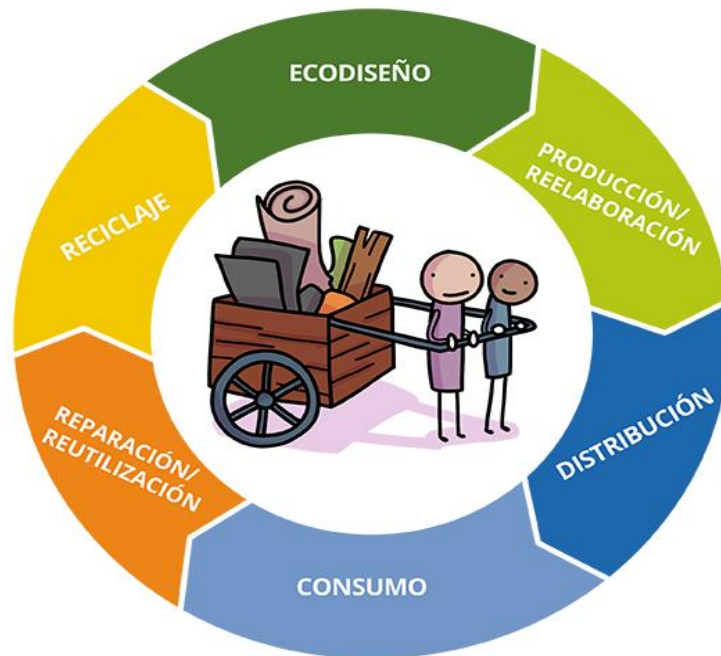
8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta del impacto sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, como el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro si este tipo de estudios, que están jerarquizados en las normas, y deriva en los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

9. Si bien la economía se subordina a la política pensar lo ambiental ignorando estos datos es como pensar un tránsito en auto sin cargar combustible. Internalización de costos ambientales, externalización, valorización de servicios ambientales, determinación de intangibles y mecanismos económicos de mitigación, compensación y fomento resultan hoy en día aportaciones que la economía aporta para el ambiente a la par de la fiscalidad ambiental consecuente.

CAPÍTULO 10

Economía circular y gestión de residuos

Máximo Lanzetta



Objetivos de Aprendizaje

- Entender qué es un residuo como producto social.
- Comprender las claves de la “economía lineal” como modelo de producción y consumo dominante en el cual se generan.
- Generar herramientas que ayuden a pensar y desarrollar la “economía social”.
- Conocer a los actores sociales de estos procesos.
- Establecer las capacidades financieras y los marcos normativos en los cuales se inscriben.

Procesos, generación y concepto de residuos.

Las actividades de producción de nuestras sociedades implican el uso de una variada cantidad de materiales destinados a su transformación para generar un producto, el cual puede ser insumo para fabricar otro bien que luego será comercializado y finalmente será consumido.

La etapa de la producción demanda insumos y materias primas como energía, minerales, productos agrícolas, etc.; en esta fase se produce una presión sobre el sistema natural donde se demandan diversos elementos; estos recursos naturales pueden ser renovables o no renovables. Los primeros requieren de un sistema de explotación tal que la extracción no supere la

capacidad de restablecimiento de los niveles a partir de los cuales su reproducción pasa a ser crítica. Los segundos son aquellos que cuyo stock en la tierra son finitos, o al menos lo son respecto del conocimiento que se tiene de su existencia, y que resultan accesibles con la tecnología disponible en un momento histórico dado, y a un costo compatible con el sistema económico. El conjunto de los recursos se dispone en la naturaleza de manera dinámica, vinculados a otros elementos de la misma, conformando sistemas de relaciones de interdependencia de cierta estabilidad, que se los conoce como ecosistemas. En suma, todo proceso de producción implica la demanda de recursos, renovables y no renovables, que forman parte de ecosistemas; su explotación implica una tensión por la posible pérdida de calidad y cantidad de elementos que puedan poner en riesgo al propio ecosistema.

La comercialización implica el desplazamiento de mercaderías y el almacenaje de las mismas; aquí la energía y ciertos productos vinculados a los sistemas de empaquetado y embalajes también van a demandar elementos al sistema natural, principalmente en términos de energía para movilizar las cargas.

Finalmente, en el momento del consumo se produce el uso del elemento; dicho proceso puede demandar un tiempo relativamente corto, como por ejemplo comer una comida, o bien tiempos muchos más largos, como el uso de un elemento como un vehículo. La etapa del consumo tiene una temporalidad diferencial según tipo de producto y marco sociocultural en el cual se efectúa. Por ejemplo, un ciudadano argentino consume en promedio el doble de agua doméstica que un ciudadano francés, esto se vincula a cuestiones culturales.

Ahora bien, tanto en el proceso de producción, como en la comercialización y de consumo se generan “un conjunto heterogéneo de elementos (restos de productos químicos tóxicos, recortes metálicos, envases de metal, plástico o papel, restos de alimentos y mucho más) que han sido desechados” (Pirez y Gamallo, 1994, p. 9), a éstos los denominamos conceptualmente *residuos*. Si bien han perdido utilidad en el contexto de uso en el cual han sido consumidos, esto no quiere decir que no tengan valor; de hecho, en muchos casos pueden constituir insumos de nuevos procesos productivos, o bien ser usados por nuevos sectores sociales (tal el caso de muebles y/o vestimenta). En tal sentido, los autores indicados señalan que los residuos urbanos, además, representan diversos valores económicos, que dependen tanto de su propia naturaleza como de las condiciones técnicas y sociales que faciliten su posterior aprovechamiento. En suma, del conjunto de los residuos que se generan, una fracción está en condiciones (técnicas, sociales y económicas) de ser reusada o reinserada en el circuito productivo; mientras que la restante que ya no tiene otro destino que la eliminación final es más apropiada llamarla *basura*, como un tipo de residuo sin valor social o económico, en un determinado contexto histórico.



Fuente: Los residuos en la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

La ahora llamada *basura* es la que va a generar un nuevo proceso de presión al sistema natural, dado que cualquiera de las formas de tratamiento de este residuo generará impactos al ambiente, a veces controlados; en otros sin control como en el caso de basurales.

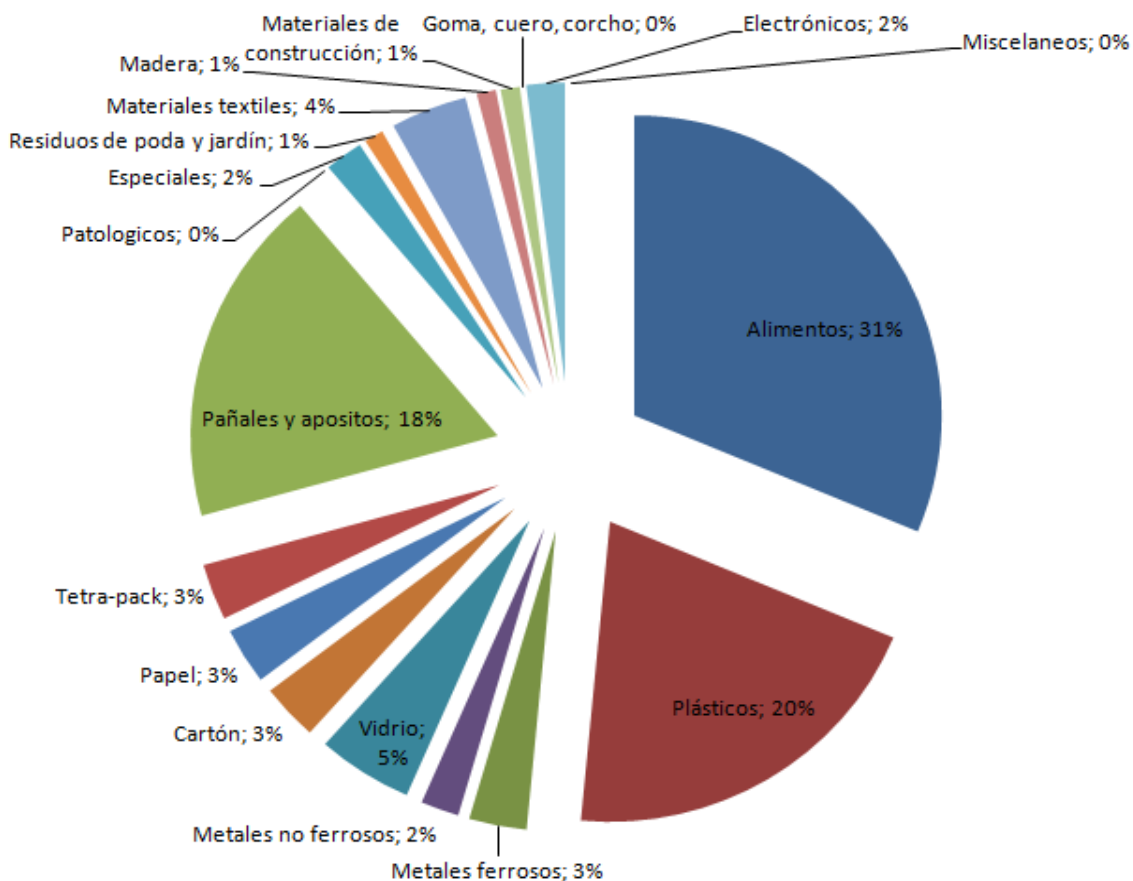
Esto nos permite distinguir dos fracciones de los residuos: la reciclable y la basura (no reciclable); condición que depende de la capacidad de los sistemas de tratamiento y gestión, para su posible aprovechamiento.

Cuando abrimos una bolsa de residuos, encontramos elementos relativamente similares, pero en proporciones diferentes según nivel socio-económico de la población. Los sectores sociales con ingresos altos y medio-altos, tiene un mayor nivel de consumo, lo cual resulta en un mayor volumen de residuos y una composición mayoritariamente de la fracción inorgánica (secos), que tienen mayor potencial de reciclado.

Los sectores sociales con ingresos medios-bajos y bajos, generan una menor cantidad y la proporción de las fracciones húmedas son mayoritarias.

En la Argentina, en promedio, cada habitante genera un poco más de un kilo de residuos al día.

Un ejemplo, es el caso de un reciente estudio sobre la composición de los residuos del municipio de Almirante Brown, realizado en la parte que recoge el camión recolector, quedando fuera los llamados voluminosos: muebles, poda en grandes cantidades, escombros, heladeras, etc.



Fuente: Caracterización Residuos Sólidos Urbanos Municipalidad de Almirante Brown. Consultora Socio Ambiental. Capparelli M. Isabel. Marzo 2019.

Esto significa que, en la región metropolitana de Buenos Aires, se generan unas 21.000 toneladas de residuos diarios que son llevadas a los rellenos sanitarios del CEAMSE.

¿Cuándo se genera un residuo?

Asociamos la generación del residuo al momento del posconsumo de un producto; por ejemplo, compramos una golosina y en el momento que queremos comerla, le sacamos el envoltorio, el cual deviene residuo del proceso de consumo. Esto generó durante mucho tiempo una asignación de responsabilidad casi exclusiva al consumidor por los residuos generados. Ahora bien, cuando compramos otras mercaderías como por ejemplo dentífrico, el mismo ya viene en un envase plástico pero éste a su vez se presenta dentro de una caja de colores llamativos. Los productos son presentados bajo distintos embalajes (*packaging*) que buscan generar el efecto comercial de atraer al comprador, para lo cual se acude a un conjunto de elementos que son agregados al producto pero que no son necesarios para su preservación, sino que tienen un fin de atracción comercial.

Más atrás en la cadena de elaboración de ese producto está su diseñador, que establece de qué modo será contenido y preservado, incluyendo los materiales y formas que se adoptan. Es

aquí donde se inicia el proceso de generación de los residuos: en la fase del diseño, dado que se generan las condiciones en que será presentado y comercializado un producto, cuyo consumo supone la generación de un residuo. ¿Cuánto residuo se va a generar?, ¿de qué tipo?, ¿qué porción será potencialmente reciclada y cuál será desechada como basura?

En virtud de esto, hay una responsabilidad primaria en la generación de residuos que recae sobre los diseñadores y fabricantes de los productos, que ha dado lugar al concepto de *responsabilidad extendida del productor*. Esto significa que tendrá responsabilidad sobre los residuos que se generen en el ciclo de vida del producto. Por lo tanto, el residuo se genera primariamente en el diseño del producto pero se materializa en la fase de consumo del mismo, de modo tal que productores, comercializadores y consumidores tenemos responsabilidades diferenciadas sobre el proceso de generación y gestión de los residuos.

De la economía lineal a la economía circular

La economía lineal

Los modelos económicos dominantes de la modernidad, tanto en los sistemas capitalistas como en los comunistas, supusieron una visión del hombre como dominador de la naturaleza. Un modelo productivo donde los recursos naturales son tomados para producir, luego consumir y finalmente desechos las fracciones no consumidas. El siglo XIX y el XX estuvieron dominados por pujas y debates acerca de los modelos de desarrollo, que en sus diferentes versiones se basaron principalmente en estos principios, cruzados por otros debates, como la desigualdad social y territorial que esos modelos han generado. Más aún, occidente conoció un período largo en que se habló del *progreso indefinido*, idea que conjugaba los avances de la ciencia y la técnica, la revolución industrial, el liberalismo económico y político como pilares de un modelo civilizatorio que podía ampliarse y expandirse a todo el planeta, llevando a la humanidad a un mundo de condiciones de vida que superarían la pobreza material y educativa. Sin embargo, en la década de 1970 emergen trabajos científicos que cuestionan esta mirada. Uno de los más conocidos y de mayor incidencia en la época fue el libro titulado *Los límites del crecimiento* (1972), por Dennis Meadows, y encargado por el entonces poderoso Club de Roma, que nucleaba a los principales empresarios industriales. Este libro constituyó una advertencia al mundo, puesto que, con el modelo de explotación de recursos naturales y el nivel de contaminación, mediado por el crecimiento demográfico, el planeta se dirigía a una catástrofe planetaria en algunas decenas de años. A comienzos de ese mismo año, Juan Domingo Perón escribe desde el exilio el *Mensaje a los pueblos y gobiernos del mundo*, elevado al secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, y a los jefes de Estado de América, Asia y África; donde pone de relieve, entre otras cosas, la necesidad de replantear el modo en que nos vinculamos con la naturaleza y la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo. En junio de ese mismo año

se produce, no por casualidad, la primera cumbre ambiental en Estocolmo (Suecia), motivada principalmente por los niveles de contaminación generados por la actividad industrial.

A partir de entonces emergen dos cuestiones que atraviesan los modelos de producción y consumo:

- a) los recursos naturales son finitos;
- b) la capacidad de la tierra y sus ecosistemas de poder asimilar la contaminación es limitada,

Lo cual traspasarla implica pérdida a futuro de los recursos finitos. Los modelos de desarrollo tienen límites, ya en la década del 80 comienza a acuñarse en el sistema de Naciones Unidas la noción de desarrollo sustentable, como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

En este contexto hay que comprender el giro en el modo de ver la producción, la clásica perspectiva lineal: explotación de recurso – producción – comercialización – consumo - desecho; no resulta viable. Por ejemplo, si toda la humanidad tuviese el nivel de consumo que tiene en promedio un ciudadano de Estados Unidos, haría falta cuatro planetas para obtener los recursos naturales; y claro, la contaminación generada sería enorme. Está claro que sólo tenemos un planeta, y esto ha movilizó a pensar nuevos modos de vincularnos y pensarnos con la naturaleza; pasando de lo que se conoce como mirada “antropocéntrica”, el hombre como especie para la cual está la naturaleza; virando hacia una que piensa al hombre como parte de la naturaleza.

La economía circular

El contexto antes descripto, explica la necesidad de buscar un nuevo modo de entender los procesos de producción y consumo, y con debates y matices se abre paso lo que se conoce como “economía circular”, presentada en el capítulo precedente. Resulta una apuesta a una mirada diferenciada, donde si bien aún son necesarios los recursos naturales para poner en movimiento la producción, el mismo debe pensarse desde el inicio reduciendo impactos ambientales, uno ellos son los residuos devenidos de este proceso, que incluye el consumo del producto. El mejor residuo es el no generado, y cuando se generan debe buscarse los modos de que resulten insumos de nuevos procesos productivos.



Fuente: Seminario de integración II, UNTREF.

Existen diferentes actores sociales que impulsan estos cambios, una entidad de la sociedad civil que ha trabajado mucho en su estudio y difusión es la Fundación Ellen MacArthur.

En la perspectiva de la economía circular, otro concepto clave, y es el “ciclo de vida de los productos”. Esto tiene que ver con todo el proceso que conlleva la producción y consumo de un producto, y los impactos que se generan en cada etapa, dado que, en muchos casos, el consumo se realiza en un tiempo prolongado en el caso de los llamados bienes durables: autos, muebles, electrodomésticos, smartphone, computadoras, etc.; incluso los inmuebles. Es por ello que, la responsabilidad extendida del productor refiere a todo el ciclo de vida del producto.

La colocación de la mirada en el ciclo de vida de los productos implica que una economía circular debe buscar trabajar sobre el diseño ecológico de los productos (de bajo impacto ambiental), propender a la durabilidad de estos, la posibilidad de reparación y actualización, el desmontaje y reciclabilidad de sus componentes. Esto significa, entre otras cosas, romper con la “obsolescencia programada” que anima a la gran mayoría de las empresas capitalistas; el mismo está dado que por diseñar el producto para que tenga una corta durabilidad a los fines de impulsar el cambio y la compra de uno nuevo. En suma, la economía circular tiene como

objetivo reducir tanto la entrada de los materiales de la naturaleza, como la generación futura de desechos, de modo que sean reciclable y de bajo impacto.

Varios productos que hoy se consumen, aun cuando no fueron diseñados con criterio ecológico, en muchos casos, sus materiales tienen una alta capacidad de reciclado. Un caso singular lo constituye el plástico, cuya materia prima principal para su producción es el petróleo, un bien claramente escaso y de alto impacto ambiental cuando no se logra reciclar. En el mercado se introducen una gran cantidad de tipos diferentes de plásticos que tienen prestaciones y aplicaciones diversas, muchos de ellos tienen un potencial de reciclado importante⁷⁴.

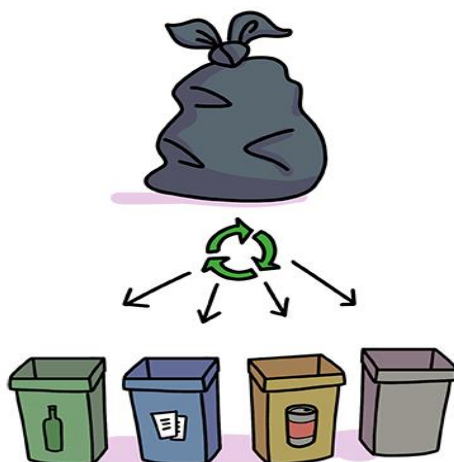
Un ejemplo clásico del uso del plástico está dado por los envases de bebidas, constituyendo un envase liviano frente a uno histórico: el vidrio. El primero en general, sólo admite un uso (salvo en aquellos que son retornables), el segundo, en cambio, puede tener un sistema de retorno del envase y volver a contener la misma bebida. Sin embargo, en el debate entre si son ambientalmente mejores los de plástico, cuyo tipo se lo conoce como PET, o el vidrio, entra otro factor: el transporte. Los primeros son más livianos, los segundos más pesados, la huella de carbono de los primeros es menor que la de los segundos; en otros términos, un camión puede transportar en un mismo tramo de viaje, más envases de bebidas en PET que en vidrio. Como podemos ver, el debate plástico versus vidrio, no es lineal a la hora de hacer un balance de los impactos ambientales. En los últimos años, un sector importante de la industria de bebidas ha logrado avances tecnológicos, que permiten utilizar PET de envases de bebidas, en un nuevo envase de bebida, comenzando un camino, para colocar su producto en la lógica de la economía circular; pero para esto, debe capturar los envases en la etapa posconsumo, un aspecto no fácil de resolver.

Cabe señalar que muchos residuos orgánicos, particularmente aquellos que devienen del consumo de frutas y verduras, son potencialmente reciclables a través de la generación de compost, ya sea de manera colectiva o individual, es un método que se extiende incluso en áreas urbanas.

En Argentina, como en gran parte de los países en desarrollo, una importante cantidad de los residuos que son capturados, seleccionados y reintroducidos al circuito productivo es protagonizado por recuperadores urbanos, más conocidos como cartoneros. Los mismos desarrollan una economía social asociada al reciclado, que merece ser analizada más en detalle.

⁷⁴ Para ampliar vd. <https://ecoplas.org.ar/tipos-de-plasticos-y-procesos/>

Recuperadores urbanos



En la historia de Buenos Aires encontramos documentos datados de fines del siglo XIX que hablan de *rebuscadores de residuos* en la etapa previa a que el carro municipal lo llevara a un vaciadero. Cuando se instaura la quema como método de reducción de los residuos, un conjunto de personas se dedican a recuperar materiales; son los denominados *quemeros*, pero con el tiempo una denominación perdura más en el tiempo: *cirujas*, como una analogía a la profesión médica, y aludiendo a los recuperadores como “cirujanos de la basura” (Schamber y Suarez, 2007). Esta actividad, que constituye una parte de la economía informal, se mantuvo a lo largo del tiempo, pero es con la crisis económica y social del año 2001 cuando se generan las condiciones de pobreza que explica la gran expansión de la actividad y de una fuerte visibilización de este fenómeno social y económico. Pero no se trata de un proceso local, muy por el contrario, principalmente en África, Asia y América Latina es un fenómeno creciente; el nuevo siglo ve crecer *catadores* en Brasil, *cartoneros* en Argentina, los *recuperadores urbanos* emergen como un renovado sujeto social.

Los recuperadores urbanos, de modo individual o colectivo (mediante forma de cooperativas), han sido en las dos últimas décadas en Argentina, actores centrales de los procesos de recuperación de materiales reciclables, evitando que vayan a disposición final, y reintroduciéndolos al circuito productivo; constituyéndose en un movimiento social que ha logrado instalar el tema en la agenda gubernamental. Ahora bien, supone una articulación entre la economía informal y la economía formal, esto explica las cadenas de mediación que se estructuran entre el recuperador urbano y la industria. Estas mediaciones suelen estar dadas por una base compuesta por recuperadores urbanos individuales o nucleados en cooperativas; un conjunto de acopiadores, conocidos como galponeros o depositeros; que, en diversas escalas, desde la más pequeña a nivel barrial a otras de grandes proporciones, logran no solo ganar escala, sino también formalidad económica para poder constituirse en proveedores de la industria, tanto nacional como extranjera; finalmente la industria.

Otro aspecto está dado por las condiciones laborales de los recuperadores urbanos, que generalmente resultan precarias y con ingresos bajos, situación que contrasta con la industria que finalmente usará esos elementos en la producción, o de la empresa que elaboró los pro-

ductos de los cuales devienen los materiales reciclables que son recuperados. Esta situación es un claro indicador de que aún falta mucho para transformar el modelo de desarrollo en una economía circular. Por ejemplo, en Argentina aún no hay normativa que regule los envases, aspecto que se desarrolla más adelante.

La labor de reciclado de residuos llevada adelante por recuperadores urbanos constituye además de un trabajo clave de una economía circular, un servicio ambiental de gran valor; dado que reduce la presión sobre los recursos naturales como materia prima, y reduce el impacto de los tratamientos de disposición final.

Existen diversas herramientas y modelos en el mundo para generar circuitos de reciclado y reducción de impacto ambiental, tendientes a una economía circular: prohibición de materiales o elementos que puedan ser reemplazados (por ejemplo prohibición de provisión de bolsas plásticas en supermercados); admitir solo bolsas de cierta calidad, como las compostables en muchos países de Europa (confeccionadas con fibras de origen vegetal); cobro de un canon vinculado al costo de recuperación de los materiales del producto una vez terminada su vida útil (herramienta muy usada en países desarrollados para financiar los sistemas de reciclado); sistemas privados de captura de materiales (por ejemplo la devolución de envases de vidrio para ciertas bebidas); también regulaciones en productos como la construcción, para que los mismos sean más eficientes en términos energéticos; en algunos países son combinadas con instrumentos de beneficios impositivos. Cada país, cada provincia, cada gobierno local puede combinar de manera diversa algunas de estas herramientas y coordinarlas con otras, como por ejemplo en Argentina, con planes sociales que han admitido el reciclado como actividad alcanzada por las políticas sociales.



El marco normativo actual en materia de RSU

Las regulaciones modernas de los residuos de origen domiciliario se desarrollan en los inicios del nuevo siglo. Previamente, en la década del 90', se regularon los llamados *residuos peligrosos*. Ley Nacional N° 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental de gestión de residuos domiciliarios, es promulgada por el Decreto N° 1158/2004. Es relevante señalar que se establece por norma un concepto técnico *gestión integral de residuos*, categoría que como se verá, se refleja en las normas locales (provinciales y municipales), y que básicamente está comprendido por las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

En la Provincia de Buenos Aires, estos principios se reflejan en la Ley Provincial N° 13.592 de Gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU); allí se define a los RSU como “aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios”

Al mismo tiempo, la norma fija directrices, conceptos básicos y principios de la gestión de los residuos:

- 1) principios de precaución, prevención, monitoreo y control ambiental;
 - 2) principio de responsabilidad compartida, que engloba los principios de solidaridad, cooperación, congruencia y progresividad;
 - 3) la consideración de "los residuos como recursos",
 - 4) principio de "responsabilidad del causante" (principio de seguridad);
 - 5) principio de minimización, reducción, estableciendo metas progresivas;
 - 6) principio de valorización de los RSU, comprende los métodos y procesos de reutilización y reciclaje;
 - 7) protección y conservación del ambiente, con el fin de reducir o disminuir posibles impactos negativos;
 - 8) promoción del desarrollo sustentable, mediante la protección del ambiente, la preservación de los recursos naturales provinciales de los impactos negativos de las actividades antrópicas y el ahorro y conservación de la energía;
 - 9) la compensación a las jurisdicciones receptoras de Polos Ambientales Provinciales;
 - 10) el aprovechamiento económico de los residuos, generación del empleo en condiciones óptimas de salubridad, atendiendo la situación de los trabajadores informales de la basura;
 - 11) la participación social;
 - 12) la recolección y tratamiento de residuos es un servicio esencial para la comunidad, en garantía de la salubridad y la preservación del ambiente.
- (Cafferatta, 2007, p. 4).

Dicha ley establece la competencia de la Provincia a través del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), de desarrollar la gestión regional de sistemas de procesamiento, reducción, reutilización, valorización y disposición final RSU; evaluar y aprobar los Proyectos de Gestión Integral de RSU elevados por los Municipios. Asimismo, proveer asesoramiento para la implementación de la gestión integral de RSU; promover la creación, integración y articulación de los circuitos de reciclado; desarrollar sistemas de selección y tratamiento ambientalmente adecuados a los residuos especiales contenidos en los RSU, la gestión regionalizada, entre otros. Por su parte, los municipios tienen la obligación de formular y presentar su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el cual debe ser evaluado por el OPDS. Estos planes deberán contemplar la existencia de circuitos informales de recolección y recuperación; la cobertura de los vecinos con la recolección de residuos, el correcto tratamiento de los mismos así como la determinación de un plazo de cinco años para que las distintas jurisdicciones alcancen una reducción del 30% de la totalidad de los residuos con destino a la disposición final (Marchesi, Vidal y Barreiro, 2019).

Previos a esta norma, y aún vigentes se encuentran principios de gestión en la Ley Provincial 11.723 (art 66 y 67), también el Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires que tipifica figuras en relación con el manejo de los residuos domiciliarios. Cabe destacar que típicamente ha sido una función asignada a los municipios, que en el caso de la Provincia de Buenos Aires se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM Dec-Ley 9117/78), que en su artículo 27 establece que corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar, entre otras: “las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos” (inciso 8). Es por ello que cada municipio también regula el manejo de este tipo de residuos en su territorio, así como las faltas que devienen de posibles incumplimientos.

En la última década, en un intento por avanzar con la GIRSU en la Provincia de Buenos Aires y de apoyar las labores de las cooperativas de recuperadores urbanos, el OPDS emite una serie de normas para regular a los llamados *grandes generadores* de residuos. Estos sujetos son definidos como aquellas personas físicas y/o jurídicas que generan como resultado de sus actividades residuos domiciliarios o asimilables a domiciliarios, cuyo volumen sea igual o superior a los 1.000 kilogramos mensuales (Ley 14.273 Art. 3). En base a esta norma, el OPDS estableció mecanismos más precisos para instrumentar la ley citada mediante las resoluciones 137/13, 138/13 (reemplazada por la 317/20) y 139/13; las que incluyen una serie de emprendimientos alcanzados: centros comerciales, barrios privados, ciertas industrias, supermercados, hoteles etc. Estas normas determinan que las actividades mencionadas están obligadas a presentar un plan de gestión integral de sus residuos, donde deben separar en origen los mismos y la fracción reciclable debe ser entregada a empresas o cooperativas de recuperadores urbanos inscriptos en el organismo, como *destino sustentable*, quienes están en condiciones de emitir un certificado a las empresas de cumplimiento de la norma. Se trata de una regulación que ha buscado incrementar el volumen de materiales reciclados por parte de un sector que genera mucha cantidad de residuos, al tiempo de propiciar un mayor flujo de materiales para

ser clasificados, alentando la participación de las cooperativas sociales. En la práctica resulta una medida que requiere mejoras, dado que las exigencias técnicas y administrativas son de difícil cumplimiento para muchas cooperativas, y sus sitios de trabajo no reúnen condiciones para ser admitidas. Las alianzas entre cooperativas y algunos gobiernos locales, junto con inversiones en infraestructura y equipamiento de otras jurisdicciones (Nación, Provincia, ACUMAR), parece indicar un camino posible para superar estas dificultades.

Instancias interjurisdiccionales de gestión ambiental de los residuos

Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)

La Cuenca Matanza-Riachuelo constituye una de las más importantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires, y es la única que presenta una interjurisdiccionalidad que incluye al estado nacional: la cuenca del Reconquista y la del Luján están íntegramente dentro del territorio provincial, sus comités son promovidos por la Autoridad del Agua. Esto la coloca normativamente en un sitio particular, fuera del Código del Agua de la Provincia de Buenos Aires. La cuenca se extiende en un vasto territorio que alcanza las siguientes jurisdicciones: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, Ezeiza, Morón, Merlo, San Vicente, Cañuelas, Las Heras y Marcos Paz.

La dirección de la ACUMAR está constituida por tres jurisdicciones: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; su Consejo Directivo de ocho miembros se compone por: cuatro del Gobierno Nacional, dos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La participación de los municipios está prevista en el Consejo Municipal, que es de carácter consultivo; lo mismo ocurre con la participación comunitaria. En el año 2008, luego de una pronunciación en 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) emitió un fallo condenatorio sobre el Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires a cumplir con una serie de puntos que deben componer un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), eximiendo a los Municipios de responsabilidades.

Uno de los puntos del PISA y de la manda judicial establecida por la CSJN es el saneamiento de basurales. Este eje

se orienta a prevenir la degradación ambiental existente a través de la gestión integrada de residuos sólidos urbanos. La generación de basurales está intrínsecamente relacionada con el manejo inadecuado de los residuos, por lo que es necesario, junto a las acciones de saneamiento de los existentes, la implementación y fortalecimiento de buenas prácticas de gestión de residuos

que permitan dar una solución definitiva a la formación de sitios de arrojó.
(ACUMAR, 2016, p. 20).

En tal sentido la ACUMAR desarrolló e implementó diversas líneas de acción en el tiempo, desde el apoyo al desarrollo de plantas de tratamiento de residuos (ECOPUNTOS), la promoción de las políticas de reciclado mediante la provisión de estaciones de reciclado y de cestos para recolección diferenciada en instituciones; hasta la asistencia técnica para que los municipios formulen su Planes GIRSU ante el OPDS.

El modelo de intervención de la ACUMAR con los municipios ha generado una experiencia de articulación y desarrollo de acciones tendientes a potenciar la GIRSU. El rol de la autoridad de cuenca financiando infraestructura y equipamiento para que los municipios puedan desplegar políticas más activas de reciclado ha sido un acierto en general, más no libre de inconvenientes —como el sobredimensionamiento de algunas infraestructuras, especialmente en cuenca alta; y obras inconclusas en la mayor parte de la cuenca media. Esto ha permitido a muchos municipios potenciar el trabajo con las cooperativas de recuperadores urbanos, incrementando los volúmenes y mejorando en muchos casos las condiciones de trabajo del sector. Un tema aún no resuelto es el financiamiento de los costos operativos de las políticas de reciclado, aspecto asumido parcialmente por los municipios y por los propios cooperativistas.

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

El sistema metropolitano de gestión de residuos tiene, en su última fase de *disposición final*, un sistema regional que surgió durante la última dictadura militar en el año 1977, mediante un organismo interjurisdiccional formado por el actual Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires: la CEAMSE. Su marco normativo original estuvo dado por el Decreto Ley 9111/78, que obligó a todos los municipios del área metropolitana, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a disponer sus residuos en este sistema centralizado, mediante la técnica del relleno sanitario, aún hoy. La CEAMSE ha gestionado cinco rellenos sanitarios metropolitanos, actualmente hay cuatro operativos: Ensenada, González Catán, Ezeiza (nuevo) y Norte III (Camino del Buen Ayre); Villa Dominico está cerrado (Bordón, 2019), y fuera de la metrópolis de Buenos Aires, el relleno sanitario de Mar del Plata.

Esta política se sostuvo a la largo de los años porque, entre otras razones, la CEAMSE ha logrado resolver el tratamiento para la disposición final de los residuos de una enorme cantidad de habitantes como es la región metropolitana de Buenos Aires, algo muy difícil para la mayoría de los municipios por sí solos. La ley Provincial N° 13.592 habilitaba la posibilidad de que los municipios buscaran resolver el tratamiento y disposición final de manera individual o asociada entre ellos; sin embargo, ninguno lo hizo. Muy por el contrario, CEAMSE amplió la cantidad de

municipios que atiende llegando a principios del año 2020 a 51 municipios bonaerenses, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷⁵.

Durante muchos años, CEAMSE fue percibido por otros actores como un obstaculizador de las políticas de reciclado, dado que su intervención central ha estado orientada al relleno sanitario. Sin embargo, las diversas crisis y dificultades para abrir nuevos rellenos sanitarios hicieron cambiar el criterio y en las últimas dos décadas, CEAMSE ha incorporado el reciclado de una parte de los residuos que ingresan, ha promovido plantas sociales de reciclado, así como el desarrollo del reciclado de ciertas corrientes de residuos como los neumáticos y los residuos de poda; también generando energía a partir de los gases del relleno. Se trata de un organismo que posee un capital técnico muy calificado en el país en materia de gestión de residuos.

Las posibilidades de la economía circular en el federalismo argentino

Aún dentro de una misma provincia, los territorios tienen niveles de producción de riqueza (Producto Bruto Geográfico o PBG) muy disímiles; aún cuando un departamento o partido pueda tener un nivel muy alto, a veces por una actividad particular. Tal es el caso de Ensenada, que por la presencia de la refinería La Plata de YPF tiene el PBG por habitante más alto de la región metropolitana de Buenos Aires (Basualdo et al, 2019); sin embargo, no se traduce en igual proporción del presupuesto municipal por habitante. Otro ejemplo de desigualdad territorial entre municipios es la diferencia del presupuesto por habitante; en el año 2017, la brecha entre Vicente López o San Isidro con La Matanza eran 6 veces mayores (Gola, 2017). Algo similar ocurre entre provincias, lo cual indica una marcada desigualdad socio-territorial y, por lo tanto, capacidades técnicas y financieras muy diferentes para llevar adelante políticas vinculadas a un Plan GIRSU que satisfaga el correcto manejo de los residuos hasta su disposición final y con una línea eficaz en materia de reciclado de los mismos para alcanzar las metas fijadas por las normas.

El nivel nacional hasta el momento ha desarrollado proyectos de asistencia financiera con fondos de organismos externos (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), que han permitido avanzar en muchas ciudades, principalmente grandes y/o turísticas, a implementar planes y desarrollar infraestructuras para el mejor manejo de los RSU, tales como plantas de clasificación y rellenos sanitarios. Proyectos que en algunos casos no resultaron sencillos debido a la necesidad de establecer negociaciones con los actores de la economía informal como los recuperadores urbanos en los propios basurales (caso Paraná, Mar del Plata). En el último caso, ha tenido que transitar un cambio en la modalidad de la gestión del relleno sanita-

⁷⁵ Vd. <https://www.ceamse.gov.ar/area-de-cobertura/>

rio, que primero lo realizaba el propio municipio de General Pueyrredón, y recientemente por cuestiones técnicas y administrativas la operación fue transferida al CEAMSE.

Un caso de alta capacidad financiera propia es el del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que posee el mayor presupuesto público por habitante de la Argentina, eso le ha permitido tener una política de inversión en favor de las cooperativas de recuperadores urbanos, que los gobiernos locales del resto de la metrópolis no pueden sostener sin asistencia de otras jurisdicciones.

En el nivel nacional de gobierno se puede identificar dos líneas de acción para potenciar la economía circular: una es la sanción de la ley de responsabilidad extendida del productor, que si bien es una potestad del poder legislativo, sería importante poder impulsar un proyecto que logre un cierto consenso y rompa con más de 15 años de fracaso en su tratamiento, para lo cual la participación del poder ejecutivo resulta relevante. Es necesario romper una lógica según la cual las ganancias de los productos son privadas, pero los costos sociales y ambientales son colectivos.

Esto no quita los esfuerzos más localizados, tanto de nivel provincial o municipal, donde por ejemplo en muchos casos han regulado la prohibición de uso de bolsas plásticas en comercios, una medida que en ciertos contextos puede resultar auspiciosa, pero que ninguna manera resuelve el funcionamiento del paradigma y práctica que lleva a disposición final a la gran mayoría de los residuos generados.

La otra línea significativa de acción, son los planes sociales otorgados a los recuperadores urbanos, reconociendo esta labor como una de las que califican para los proyectos. Esto resulta relevante por varias razones; por un lado, otorga un ingreso mínimo que ayuda a compensar en parte las variaciones de ingresos del sector, afectados por estacionalidad de los flujos de materiales y de la variación de precios en el mercado de materiales reciclados. Otra incidencia no menos significativa es la obtención del CUIT social, que le permite a las cooperativas acceder con mayor facilidad a sus presentaciones (por ejemplo, el CUIT de la cooperativa) ante los organismos provinciales, para acceder a listados que los acredite para prestar servicios (como en el caso de OPDS).

La articulación de esfuerzos de los gobiernos nacional, provinciales, entes regionales y gobiernos locales tienen en cada provincia, escenarios específicos y cambiantes, de condiciones para poder desarrollar estrategias de GIRSU, de modo que las mismas puedan articularse para un mayor desarrollo de una economía circular.

Finalmente, todos los niveles del estado pueden desarrollar estrategias para ampliar el mercado de los productos reciclados, más allá de la aletargada ley de responsabilidad extendida del productor impulsando, por ejemplo, normas o políticas que estimulen la compra del propio estado de productos elaborados con materiales reciclables.

Resumen de lo aprendido

- El residuo es el producto de un proceso de producción y consumo. Cuando las condiciones técnicas y económicas no permiten su consideración como insumo de nuevos procesos, se convierte en algo descartable o desechable: basura.
- El residuo comienza en el diseño del producto, dado que éste supone un modo de uso y una vida útil de sus componentes, y se materializa en el consumo como elemento que deviene de la etapa posconsumo.
- La escasa preocupación por la recuperación de materiales desechados reposa en una mirada de la economía que supuso infinitas las posibilidades del planeta para proveer las materias primas y minimizó la consideración de los impactos negativos de los residuos dispuestos; todo esto estructuró lo que se denomina *economía lineal*.
- La consideración de la finitud de los recursos lleva a pensar cómo generar productos que desde el diseño minimicen los residuos que se puedan generar, y en ese caso, asegurar que los mismos puedan ser efectivamente reciclados, abriendo una puerta a la *economía circular*.
- Esta transición no es sencilla; existe una multiplicidad de actores sociales —empresas, consumidores, recuperadores urbanos, agencias gubernamentales— que se articulan en diversas escalas —nacional, provincial, regional, municipal— y en escenarios geográficos marcados por la desigualdad socio-territorial.
- Este cambio implica la articulación de medidas y políticas tendientes a generar las condiciones para la transformación del paradigma dominante de producción y consumo en las diferentes escalas territoriales.

Preguntas disparadoras

Generales

- ¿En qué medida el concepto de economía circular es posible en un sistema capitalista, cuya lógica de reproducción es la maximización de la ganancia; siendo que gran medida esto se ha logrado desde mediados del siglo XX con la obsolescencia programada?
- Actualmente la industria del plástico en la Argentina tiene capacidad para introducir el doble de la cantidad de plástico reciclado que hoy le llega. Si en todo el territorio nacional se separarían los residuos, la fracción de plásticos acumulados superaría la capacidad de absorción de la industria. ¿Cómo podemos mejorar esta ecuación, entre residuos plásticos generados y capacidad de procesamiento industrial de los mismos?
- ¿Cómo estructurar una estrategia normativa que apoye un cambio de la economía lineal a la economía circular, siendo que el comercio es materia de regulación principalmente nacional, las provincias detentan el dominio de los recursos naturales y por ende

las principales competencias normativas ambientales territoriales, y los gobiernos locales la competencia y gestión de los residuos sólidos urbanos?

Individuales

- ¿Cómo son tus residuos? Probá en separarlos una semana y fijate cuántos y de qué tipos generás.
- ¿Cuáles de ellos se podrían reciclar?

En el municipio donde vive:

- ¿Se separan los residuos?
- ¿Existen servicio de recolección diferencial o sitio donde llevarlos?
- ¿Usted separa sus residuos?
- ¿Si separa los residuos, cuántos menos residuos genera comparado al kilo promedio que produce una persona por día?

Referencias

- ACUMAR (2016). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización PISA 2016 Hacia una Visión Compartida de la Cuenca*, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>
- ACUMAR (2007). *Cuadernillo Los residuos en la Cuenca Matanza Riachuelo*, Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Los-residuos-en-la-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf>
- Basualdo, Eduardo; Manzanelli, Pablo y Bona, Leandro (2019). *El extenso y heterogéneo ámbito provincial: delimitación y primera aproximación a las características de sus regiones*. En Kicillof, Axel et al (2019), *Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentinos.
- Cafferata, Néstor (2007). *Municipio y medio ambiente en la Provincia de Buenos Aires*. LLBA.
- Capparelli M. Isabel (2019) *Informe "Caracterización Residuos Sólidos Urbanos Municipalidad de Almirante Brown"*, Consultora Socio Ambiental.
- Bordón, Ricardo (2019). *La gestión ambiental de los Residuos Sólidos Urbanos*. Lanzetta, Máximo (Coord Gral) *Atlas Ambiental de Almirante Brown 2019*, Municipalidad de Almirante Brown. Recuperado de: <http://www.almirantebrown.gov.ar/atlas-ambiental-2019>
- Gola, Leonardo (2017). *Presupuestos Municipales del AMBA 2017*. Buenos Aires, Centro de Estudios Metropolitanos, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Recuperado de: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/Presupuestos-municipales-2017-1.pdf>

Marchesi, Guillermo; Vidal de Lamas, Ana y Barreiro, Nicolas (2019). *Capítulo 6: Normativa Ambiental*. Lanzetta, Máximo (Coord Gral) Atlas Ambiental de Almirante Brown 2019, Municipalidad de Almirante Brown. Recuperado de:

<http://www.almirantebrown.gov.ar/atlas-ambiental-2019>

Schamber, Pablo y Suárez, Francisco (2007). *Cartoneros de Buenos Aires. Una mirada general sobre su situación*. En Chamber, Pablo y Suárez, Francisco: Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina. Buenos Aires, Editoriales Prometeo, UNLa y UNGS.

Recursos adicionales

Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

<https://ctepargentina.org/>

Movimiento de Trabajadores Excluidos

<https://mteargentina.org.ar/quienes-somos-cartoneros/>

Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores

<https://faccyr.org.ar/>

Video Fundación Ellen McArthur:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=53&v=RstFV_n6wRg&feature=emb_logo

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta del impacto sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, como el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro si este tipo de estudios, que están jerarquizados en las

normas, y deriva en los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

9. Si bien la economía se subordina a la política pensar lo ambiental ignorando estos datos es como pensar un tránsito en auto sin cargar combustible. Internalización de costos ambientales, externalización, valorización de servicios ambientales, determinación de intangibles y mecanismos económicos de mitigación, compensación y fomento resultan hoy en día aportaciones que la economía aporta para el ambiente a la par de la fiscalidad ambiental consecuente.

10. La necesidad de pasar de una economía aislada a un sistema circular tan propio de lo ambiental, sumado a una cadena de causalidades y trazabilidad virtuosa se torna un imperativo en un planeta que cada vez consume, degrada, y produce residuos de manera no sólo negativa sino también derrochando insumos valiosos en las cadenas productivas. Este es el desafío de las economías circulares en un mundo que lo requiere significado por las definiciones de los ODS a la par de tener que incorporarle inexcusablemente el dato social de quienes prestan servicios ambientales, y agregar valor con su trabajo.

CAPÍTULO 11

Comunicación y ambiente: derechos indivisibles

Analía Elíades



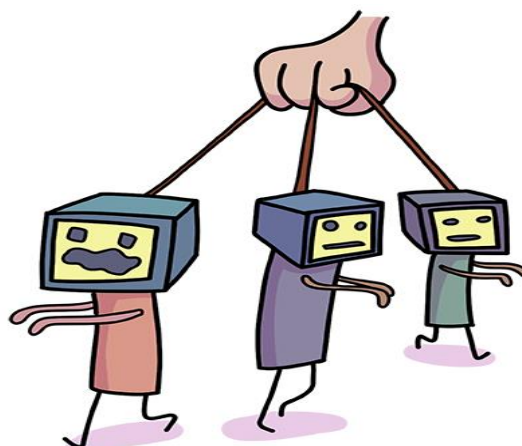
Objetivos de Aprendizaje

- La relación simbiótica del derecho a la comunicación y el derecho al ambiente sano.
- Entender que el acceso a la información ambiental es la plataforma de la comunicación ambiental
- Identificar las responsabilidades para una comunicación ambiental comprometida.
- Advertir los elementos para una planificación en la comunicacional ambiental.

“Los medios actuales permiten que nos comuniquemos y que compartamos conocimientos y afectos. Sin embargo, a veces también nos impiden tomar contacto directo con la angustia, con el temblor, con la alegría del otro y con la complejidad de su experiencia personal.” (Papa Francisco, Encíclica Laudato Si, Sobre el cuidado de la casa común, pág. 37. Roma, 24 de mayo de 2015.)

Comentario previo de la autora: A lo largo del presente trabajo se han tratado de evitar expresiones sexistas, discriminatorias o no inclusivas. Se adhiere a los postulados de un lenguaje inclusivo. Se deja constancia de tal circunstancia porque para no recargar el estilo de redacción se han seguido el uso corriente de las normas gramaticales del idioma castellano. No obstante ello, corresponde enfatizar la importancia de la aplicación del principio constitucional de igualdad y no discriminación que comprende asimismo a las expresiones lingüísticas.

Vivir en el contexto de la Sociedad de la Información, de la vigilancia y del deterioro ambiental global



En los últimos treinta años, los avances tecnológicos, de los servicios de comunicación audiovisual y de las telecomunicaciones han cambiado drásticamente nuestras vidas. Estamos inmersos en la *Sociedad de la Información y del Conocimiento* y permanecer ajenos a esta realidad nos pone bajo el riesgo de quedar aislados y rezagados incluso, en el ejercicio de los derechos más básicos.

El desarrollo acelerado en los últimos treinta años de los instrumentos informáticos, Internet y las redes sociales, han modificado e impactado de diversas formas en las conductas y relaciones interpersonales, incluso las afectivas y familiares, en las relaciones jurídicas y también en los vínculos con las empresas, servicios y contrataciones. Múltiples ejemplos dan cuenta de ello, desde el home banking, la contratación de un seguro vía celular o el crecimiento ascendente del *ecommerce*. Por mencionar algunos datos ilustrativos, según la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), la facturación en el país del comercio electrónico creció un 47% durante 2018. El 90 % de los adultos argentinos conectados ya compró online alguna vez, lo que representa 18,3 millones de personas y el 78% del total de las ventas se realizó a través de tarjeta de crédito.

También han incidido fuertemente en el ámbito laboral, en los empleos (El 45% de los empleos en el año 2020 estarán relacionados con el entorno digital, según datos de la Unión Europea recogidos en el informe ISDI Digitalización de los profesionales españoles) y en el ejercicio de todas las profesiones, donde la relación con el entorno digital se presenta de manera inevitable.

Asimismo los desarrollos tecnológicos han impactado indudablemente en la relación del ciudadano con el Estado. La realización de simples trámites ante la administración pública ya cuenta con formularios *online*, solicitud de correo electrónico como domicilio válido de notificación, consultas a los web sites oficiales, pedidos de turnos de atención o comunicación vía facebook, generación de credenciales de pago digitales, expediente electrónico, acceso de los

empleados y funcionarios públicos a intranet desde sus ordenadores, firma digital, entre tantas e innumerables opciones que cotidianamente se actualizan.

Ahora bien, la información que discurre en los medios digitales, electrónicos y en las redes sociales no siempre implica que estemos más y mejor informados. De hecho, los riesgos de informaciones tergiversadas, desinformación y *fake news* pueden alterar derechos personalísimos como el honor, la propia imagen o la intimidad; pueden afectar el ejercicio de derechos políticos como el sufragio, o poner en tela de juicio la legitimidad de los procesos electorales.

Hay que decir que la inimaginable revolución digital que estamos viviendo, y que trastoca ya tantas actividades y profesiones, también ha desbaratado completamente el campo de la información y el de la vigilancia. En la era de Internet, la vigilancia se ha vuelto omnipresente y totalmente material, imperceptible, indetectable, invisible. Además, ya es, técnicamente, de una excesiva sencillez (Ramonet, 2016).

Pero al mismo tiempo, que estamos hiperconectados —lo que, insistimos, no significa estar comunicados ni menos aun adecuadamente informados— vivimos en un contexto de grave deterioro ambiental.

El cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación atmosférica, en las aguas y en los suelos, los procesos de desertificación, el grave problema de acceso al agua potable, la crisis energética, la pérdida irrecuperable de bosques nativos, entre muchos otros desastres de los que somos co-responsables, conforman una realidad (Borges, 1963) imposible de ser enunciada desde lo verbal por su carácter incommunicable y atroz.

- ¿Qué podemos hacer ante este contexto desolador?

- ¿Cuál es nuestro papel desde lo individual y desde lo colectivo para no quedar inertes ante la contaminación informativa y ambiental?

- ¿Nuestras acciones personales y sociales son válidas en el modelo capitalista de promoción constante del consumo y el aliento de la cultura del descarte?

Si las respuestas a tales interrogantes fueran negativas, o resultaran indiferentes, el fatal panorama afianzaría las posturas más pesimistas y funcionales al statu quo, y peor aún, terminarían destrozando cualquier perspectiva de futuro para las próximas generaciones, premisa básica de la preservación del ambiente.

Hay respuestas clásicas de ajenidad:

- El “no se puede hacer nada”
- “lo que yo haga de poco vale”
- “siempre se hizo así”
- “que lo hagan los que mandan”

Es una manera de no involucrarse con los otros y el entorno, de no asumir las responsabilidades que nos competen y de terminar siendo cómplice de aquello que discursivamente se

critica. Múltiples ejemplos de este tipo de conductas lo encontramos en lo cotidiano: el taxista enojado que critica a la política y a los “corruptos” mientras elude un semáforo que justo cambió a rojo y tira un papel o una botella por la ventana hacia la calle; o la señora que se queja del servicio de recolección de residuos cuando saca la bolsa de la basura fuera de horario o luego de que pasó el recolector; o los padres de los niños que cuando los retiran de la escuela no les importa que los niños tiren el papel del alfajor o la botella de gaseosa en la vereda. Esto no es otra cosa que el doble estándar, la doble moral o el doble discurso: si lo hacen los demás está mal, es corrupción, es delito, es imperdonable, es condenable...si lo hago yo, está bien, es perfecto y adecuado y es más, que nadie se atreva a reprocharme.

Si las respuestas a las preguntas que nos formulamos más arriba fueran positivas, comenzaríamos a contribuir desde lo local a lo global con perspectiva de futuro colectivo, asumiendo que toda acción ambientalmente comprometida, por mínima que parezca contribuye a la preservación y mejora de nuestro ambiente.

Nada de este mundo nos resulta indiferente porque nada se mueve sin la complicidad del todo

En la novela *Día Feroz* (Thomas Wiseman, 1983), que relata los días previos y posteriores a la prueba de estallido de una bomba nuclear encontramos un pasaje revelador:

La visión indígena de la vida es que el hombre forma parte de un sistema de equilibrio sumamente delicado en el cual los millares de partes individuales tienen un papel definido y actúan en forma recíproca, y que todas las formas de vida y todos los elementos naturales tienen igual importancia en la armonía de conjunto de la naturaleza. Y el hombre es solo uno de los muchos elementos: su posición única reside en que solo él, de todos los elementos, es capaz de romper todo el equilibrio,

En términos de Edgar Morin, sería asumir la ciudadanía terrestre para asumir nuestra comunidad de destino, ya que “todos los humanos viven en el jardín común de la vida, habitan en la casa común de la humanidad” y por ende “todos están incluidos en la aventura común de la era planetaria (...) amenazados por la muerte nuclear y la muerte ecológica.”

Por estas latitudes, ya en 1972 en su recordado Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo, Juan Domingo Perón expresó esta preocupación y marcó el rumbo sobre la necesaria acción conjunta internacional:

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 po-

blación y la sobre-estimación de la tecnología, y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha, a través de una acción mancomunada internacional.

No podemos dejar de resaltar el carácter visionario de este mensaje, y lo podemos comprobar con el mero cotejo del hecho histórico que se produjo recién en 1992, es decir, 30 años después, cuando se celebró la Cumbre de Río en la que se expusieron por primera vez acuerdos fundamentales para los posteriores tratados y convenciones en materia ambiental.

La voz del Papa Francisco en Laudato Si

Y ese llamado sobre nuestro destino común tuvo un nuevo punto de inflexión el 24 de mayo de 2015 cuando el Vaticano comunica la Encíclica del Papa Francisco titulada “Laudato Si. Sobre el cuidado de la casa común.” Independientemente de la religión que profesemos o de la ausencia de ella en nuestras vidas, *Laudato Si* marca la necesidad de realizar una revisión profunda de las conductas individuales y colectivas para el cuidado del ambiente, con un alcance inclusivo y ecuménico. Constituye un documento integral e integrador que vincula al ser humano con la naturaleza, con la creación, con respeto a la diversidad y a las distintas cosmovisiones de la fe, en la búsqueda de un camino de diálogo común en la humanidad.

“La humanidad aún posee la capacidad de colaborar para construir nuestra casa común. Deseo reconocer, alentar y dar las gracias a todos los que, en los más variados sectores de la actividad humana, están trabajando para garantizar la protección de la casa que compartimos. Merecen una gratitud especial quienes luchan con vigor para resolver las consecuencias dramáticas de la degradación ambiental en las vidas de los más pobres del mundo.

Los jóvenes nos reclaman un cambio. Ellos se preguntan cómo es posible que se pretenda construir un futuro mejor sin pensar en la crisis del ambiente y en los sufrimientos de los *excluidos*.

El llamado del Papa Francisco con su encíclica ambiental no se ha limitado a ser un documento de tipo religioso, sino que ha sido fundamental para promover una toma de conciencia a nivel mundial, y al mismo tiempo tuvo su influjo en el orden jurídico internacional y en la promoción de políticas públicas en tal sentido. De hecho, en septiembre de ese mismo año, 2015, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno y los Altos Representantes en la Asamblea General de la ONU, suscribieron el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.” Este documento incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático.

También la Encíclica iluminó la suscripción del Acuerdo de París sobre Cambio Climático aprobado el 12 de diciembre de 2015 en la COP 21, al que pudo arribarse luego de cuatro largos años de negociaciones. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, cuando más de 55 Partes, que representan más del 55% de las emisiones globales, ratificaron el Acuerdo. Recordemos que dicho Acuerdo global, de carácter jurídicamente vinculante, constituye un compromiso

de los Estados miembros en acciones concretas para las reducciones globales de gases de efecto invernadero.

El poder comunicativo que tuvo, transmitiendo su espíritu a los dos instrumentos internacionales que mencionamos, tampoco elude el tratamiento esencial de la comunicación ambiental en sí, al promover diálogos comunes en torno al cuidado, la preservación y el futuro de la casa común. Así promueve diálogos sobre el ambiente en la política internacional; hacia nuevas políticas nacionales y locales; de transparencia en los procesos decisionales; política y economía en diálogo para la plenitud humana; y las religiones en diálogo con las ciencias. Asimismo, aborda el papel de los medios de comunicación y alerta sobre los mensajes consumistas.

Ese diálogo que se promueve, es la manifestación por excelencia de la comunicación. Es más, para Paulo Freire, la comunicación es diálogo: “lo que caracteriza a la comunicación es el diálogo, esa relación implica un acuerdo entre los sujetos en torno a los signos, en torno a aquella dupla de la dimensión del signo, significante-significado, mediatizado por el referente (objeto)” (Freire, 1973).

Esta puesta en común, este diálogo, implica superar la concepción conductista basada en el esquema de emisión —recepción y reducida a la comprensión de los discursos de los medios.

En este sentido, el documento papal constituye la enunciación de un nuevo paradigma de la Iglesia con respecto al ambiente, la vida, la sociedad y su relación con el ser humano, criticando fuertemente el modelo consumista y revisando, sin reconocerlo expresamente, su histórica postura sobre el tema.

Originarios y Pacha Mama

Es necesario recordar aquí la especial comunión de la naturaleza y la gente, el amor por la Pachamama, que los pueblos originarios de América Latina siempre sostuvieron, simbiosis que fue calificada como idolatría herética por la conquista. “La comunión entre la naturaleza y la gente, costumbre pagana, fue abolida en nombre de Dios y después en nombre de la Civilización. En toda América, y en el mundo, seguimos pagando las consecuencias de ese divorcio obligatorio” (Galeano, 2008).

“Pero las persistentes resistencias mantuvieron una forma de aproximarse a la naturaleza que hoy necesitamos. La comunión con la Pachamama dista de ser solo un discurso oportunista, es una praxis que ha permitido que el ochenta por ciento de la biodiversidad en nuestra región se encuentre en territorios indígenas” (Bailone, Matías, 2012).

La indivisibilidad del derecho humano a la información y a la comunicación con el derecho al ambiente sano

Teniendo en cuenta que la comunicación es un elemento constitutivo de las sociedades en su ambiente, la comunicación forma parte de todo hecho que involucre las relaciones de los

seres humanos entre sí y con el ambiente. No podemos escindir estos aspectos, a riesgo de ser parciales y reduccionistas. Abordar esa complejidad armónicamente es el desafío.

Una cosmovisión que pretenda reconstruir la armonía y el equilibrio de la vida tiene como punto de partida considerar al ser humano, la comunicación y el ambiente como un todo coherente. Esta perspectiva implica una mirada integradora de los múltiples aspectos que conforman la vida (desde lo social, lo político, lo económico, lo cultural, lo jurídico, lo antropológico, lo psicológico, etc.), con una perspectiva que reconozca que los derechos humanos constituyen un conjunto coherente, cuyo carácter indivisible debe ser protegido (Bernard, 1994).

El principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos de la persona significa que los derechos conforman un todo, cuyos elementos son indisociables en su concepción y aplicación.

Los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos se plasmaron específicamente en la Proclamación de Teherán, documento aprobado por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968 y fue afianzado por documentos, declaraciones y tratados posteriores. Para profundizar sobre este aspecto, remitimos al trabajo de Salvioli, Fabián.

Si bien solemos diferenciar a los derechos humanos según diversos perfiles y contenidos: el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la educación, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la libertad, los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, etc.; los sabemos, sentimos y vivimos cotidianamente en forma conjunta.

Un ejemplo concreto de su carácter indisociable y cómo se amalgaman en los hechos: si estoy informado sobre la gestión de los residuos urbanos implementada en mi municipio, podré contribuir con la separación de residuos en mi casa e iré adquiriendo pautas para un consumo responsable, realizando tal tarea con mi familia y de esta manera contribuiremos a reducir la cantidad de residuos que se generan, siendo parte de la promoción de un adecuado tratamiento final y contribuyendo a la preservación de los recursos naturales. Una de las tendencias saludables en este sentido son las experiencias, cada vez más desarrolladas en torno a la basura cero o “zero waste” que se basa en la reutilización de residuos que de otra manera serían almacenados y/o incinerados, contribuyendo así a la descontaminación del ambiente. No desperdiciar alimentos, no generar residuos plásticos, hacer compost para fertilizar la huerta son formas concretas de contribución para la generación de cambios positivos.

Derecho a la alimentación, derecho a la información, derecho al ambiente sano se conjugan en esta simple pero multiplicadora acción de vida sustentable.

Además del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos, acuñado desde la aprobación, en 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también destacamos el principio de universalidad, que implica a todos los sujetos, a todos y a todas, a cada uno y a cada una por nuestra condición de seres humanos, sin discriminación alguna.

Quizá el desafío mayor, desde esta perspectiva de indivisibilidad y universalidad, tanto en su concepción como en su aplicación, reside en el establecimiento de un orden social e inter-

nacional en el que los derechos y libertades proclamados en los tratados internacionales de derechos humanos y en las constituciones nacionales se hagan plenamente efectivos (Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948). Y que procuremos acercar el deber ser como ideal, al ser cotidiano, al que comúnmente sentimos abismalmente lejano de la proclama normativa.

Ahora bien, este marco de indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, nos permitirá abordar a la comunicación y al ambiente como derechos que se conjugan, y que requieren un estudio interdisciplinario y de prácticas integradoras y participativas.

La jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, a través del Artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, a partir de la Reforma de 1994, introdujo una nueva impronta en el derecho interno argentino, el que sin duda se ve reflejado en las normas posteriores y en la jurisprudencia que aplica los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos. La interpretación amplia, protectoria y generosa del derecho a la información y a la comunicación, fortalecida por la incorporación del Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, viene de la mano con la introducción del derecho a un ambiente sano; el derecho a la información ambiental y el derecho a la educación ambiental, consagrados en el Artículo 41 de la Carta Magna, también con la reforma constitucional del 94.

En pleno siglo XXI las Constituciones del Estado Plurinacional de Bolivia y de Ecuador, expresión del neoconstitucionalismo social introdujeron el paradigma del Buen Vivir y los derechos de la naturaleza.

Las nuevas cartas constitucionales citadas en Bolivia (2009) y Ecuador (2008) parten de un paradigma diverso al del constitucionalismo liberal antropocentrista, que siempre privilegió al individuo como único sujeto de derechos y obligaciones. Dentro del reconocimiento de derechos colectivos se llega a la proclamación de los derechos de la naturaleza (Pacha Mama) como continente de los demás derechos. Se instaura una cosmovisión emergente que pretende reconstruir la armonía y el equilibrio de la vida, y que es la respuesta de las comunidades originarias de nuestra región: el paradigma del Buen Vivir. En Bolivia, se utiliza el término Vivir Bien y en Ecuador Buen Vivir (suma qamaña en aymará, y sumak kawsay en quechua), para designar al paradigma indígena de vida armoniosa entre los humanos y la naturaleza. Si la ecología se vuelve parte sustancial de todo proyecto político, es porque las consecuencias negativas del sistema-mundo-moderno han destapado inevitablemente la condicional inicial de toda política: la preservación de la vida, porque la amenaza cierta de una catástrofe apocalíptica antropogénica está ahora en el frontispicio de todo proyecto político viable (Bailone, 2012).

La búsqueda del *vivir bien* se encuentra presente como principio transversal en la Constitución boliviana de 2009 tanto en su Preámbulo como en sus artículos 8, 30, 59, 80, 306 y 313.

La Constitución de Ecuador de 2008, dentro de su Título II referido a Derechos, determina en su Capítulo segundo Derechos del buen vivir, comprendiendo Agua y alimentación, Ambien-

te sano, Comunicación e información, Cultura y Ciencia, Educación, Hábitat y vivienda, Salud,, Trabajo y seguridad social y por su parte el Título VII se refiere al “Régimen del Buen vivir.

El acceso a la información ambiental: condición básica para la comunicación ambiental

No es factible realizar acciones en pos del logro del derecho al ambiente sano sin contar con información básica al respecto. Tampoco podría haber comunicación ambiental alguna sin información sobre el ambiente.

Tal es la importancia del acceso a la información ambiental que la Constitución puso en cabeza del Estado la responsabilidad de suministrarla. Y ese mandato constitucional está junto a la educación ambiental con la que también existe una relación sinérgica mutua.

Las leyes de presupuestos mínimos ambientales han reglamentado el acceso a la información ambiental, estando presente tanto en la Ley General del Ambiente N° 25.675, como en la Ley N° 25.831 que establece el régimen de libre acceso a la información pública ambiental.

Ahora bien, la existencia de estas leyes no garantizan *per se* comunicar el ambiente, es decir, reconocemos que son instrumentos fundamentales a la hora de pretender acceder a la información ambiental, pero requiere de prácticas educativas y culturales y de políticas públicas en todos los Poderes del Estado y en todos los niveles de gobierno, que permitan su puesta en marcha, tanto para quienes ejercen el derecho a solicitar información ambiental como para quienes están obligados a suministrarla.

Al mismo tiempo es necesario reconocer que para que el Estado esté en condiciones de brindar información ambiental también debe realizar múltiples acciones y actividades para contar con ella e incluso generarla, solo de esa manera podrán planificarse las políticas públicas adecuadas y tomarse las decisiones gubernamentales necesarias. Ello conlleva la necesidad de invertir y presupuestar, promover la investigación, la ciencia aplicada y la tecnología en la obtención de los datos necesarios que permita elaborar relevamientos y diagnósticos.

También hay otro aspecto muy importante vinculado al derecho a la información ambiental, porque el deber de la Administración de suministrarla le da al mismo tiempo el derecho de exigirla. Así está en condiciones de solicitar “información a los particulares, de tal suerte que éstos —en general empresas contaminantes— contribuyan también al conocimiento público de la situación ambiental. Al obligar a los contaminadores a declarar la cantidad de sustancias nocivas emanadas, se puede controlar mejor su actividad y es más fácil proceder contra ellos para la Administración o para los mismos particulares. Además, el contaminador se somete al escrutinio de la opinión pública” (Canosa, 2000).

Las cuestiones ambientales requieren de instancias comunicacionales múltiples. El derecho de acceso a la información ambiental es una de sus herramientas fundamentales, pero lejos de agotarse en ella, el ambiente requiere de otros ámbitos de participación, educación y comunicación.

En este sentido sería importante contar con una ley nacional de educación ambiental que contemple la mirada comunicacional poniendo énfasis en el proceso de transformación de las personas y las comunidades y que a su vez piense en la planificación comunicacional como herramienta de organización y transformación de la calidad de vida. También sería importante que las provincias tuvieran sus respectivas leyes en la materia y que los contenidos ambientales estuvieran presentes en la currícula escolar, sin perjuicio de la recientemente sancionada ley Yolanda N° 27.592.

La comunicación ambiental requiere de espacios de encuentros y de expresión, donde las distintas voces puedan ser escuchadas. Esto implica también un cambio de actitud y de concepción de las prácticas gubernamentales y de las políticas públicas en materia ambiental. Como resultado de la falta de espacio real en la institucionalidad democrática para las voces ciudadanas, los movimientos sociales de base se ven, frecuentemente, empujados a privilegiar estrategias confrontativas.

También es necesaria la formación y capacitación continua de quienes ejercen el periodismo ambiental, o realizan la cobertura periodística de temas ambientales, como así también, por parte de las empresas informativas, que informe sobre las cuestiones ambientales sobre la base de la investigación y cubriendo las diversas aristas que conforman el tema en tratamiento, con diversidad y cotejo de fuentes, con responsabilidad social y profesionalismo, con honestidad, sin que se confunda con los intereses en juego, ni con la militancia ambientalista (Ferretti, 2012).

A pesar de la presencia cada vez más notable en la agenda pública de los temas ambientales:

“creemos que todavía no se ha podido comunicar e informar la gravedad de la situación con la suficiente fuerza y contundencia, no se ha hecho saber del riesgo en el que estamos como especie. (...) La población del planeta, en su generalidad, no tiene comunicación, información confiable, suficiente, disponible y pertinente sobre la crisis ambiental y el papel de la sustentabilidad como alternativa a la misma. La comunicación, como el acto de compartir sentido y significado a través de mensajes, y la educación, con su clara vocación transformadora, tienen todavía una larga agenda pendiente en el caso ambiental” (Ramírez Beltrán, 2012).

Caminos posibles

La comunicación y el ambiente, como derechos humanos y como ámbitos de realización se requieren y necesitan mutuamente, son derechos indivisibles, individuales y sociales o colectivos simultáneamente y su abordaje interdisciplinario es aún reciente, y como tal sigue reclamando de saberes, de prácticas y de acciones compartidas.

“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 solo 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.

Uno de los imaginarios sociales que debemos superar y en el que los medios de comunicación tienen responsabilidad primaria, es el situar a las tragedias y problemas ambientales como lejanos, distantes o ajenos: el incendio del Amazonas, el tsunami de Indonesia o la inundación de Venecia, por poner algunos ejemplos, son tomados como casos que suceden en otro sitio y que no nos afectan por su distancia. Todo lo contrario. Aquí es donde resulta aplicable la concientización de que nada de lo que ocurra en el mundo nos puede resultar indiferente porque la Tierra es nuestra casa y destino común.

La necesaria intervención interjurisdiccional en las temáticas ambientales nos convoca, como sostiene el Dr. Homero M. Bibiloni (Bibiloni, 2008), hacia una actitud de *sincronía pública*, que consiste en alinear en la solución de los conflictos ambientales a la Nación, la provincia y a los municipios, como referentes administrativos traccionadores de competencias y recursos en orden a resolver las multiformes expresiones de los conflictos ambientales.

Por ende, lograr la sincronía pública o en otros términos, superar las particularidades de estancamiento administrativo de los diversos niveles del Estado, es una de las claves en la concepción de una política pública ambiental integral que considere las necesarias contribuciones interjurisdiccionales en pos del auténtico logro de un desarrollo sustentable y de atención al interés general. Este es sin dudas, uno de los grandes desafíos de una gestión estadual, que comunica, comprometida con su entorno e inescindible de la comunidad de la que forma parte.

En este marco también, quienes comunican el ambiente, tanto desde los medios de comunicación, como desde las diversas instituciones públicas y no gubernamentales que trabajan sobre los temas ambientales, necesitan una visión que vaya más allá del acontecimiento propio de la noticia y que tiendan a la promoción de procesos comunicacionales comprometidos con el ambiente.

El posible camino a recorrer, con las luces y sombras que indefectiblemente nos presenta, requieren del entendimiento de nuestro destino común, con un enfoque interdisciplinar y con solidaridad de saberes.

Resumen de lo aprendido

La comunicación ambiental todavía constituye un campo en desarrollo en el que es necesario seguir trabajando cotidianamente. Son múltiples sus desafíos y las oportunidades que ofrece aún ante la realidad de desinformación, fake news e intoxicación informativa.

- Más que aprender nuevos conceptos, el presente artículo no es más que una provocación a la reflexión sobre los siguientes ejes temáticos:
- La complejidad de la Sociedad de la Información, de la vigilancia y del deterioro ambiental.
- La relación indivisible e interdependiente de los derechos humanos a la comunicación y a un ambiente sano.
- La importancia de la información ambiental adecuada, veraz, oportuna y preventiva.
- El acceso a la información ambiental como condición sine qua non para una comunicación ambiental realista.
- El periodismo ambiental, la difusión y prensa de temas ambientales solo es un aspecto del vasto campo de la comunicación ambiental.
- Es necesaria una planificación institucional de la comunicación ambiental en todas las jurisdicciones estatales.
- Es necesario incorporar pautas para una comunicación ambiental responsable que incluya los conflictos y desastres ambientales y que trasciendan a los mismos.

Preguntas disparadoras

- ¿Qué relación existe entre el derecho humano a la comunicación y el derecho a un ambiente sano?
- ¿Qué acciones pueden realizarse en pos de una comunicación ambiental responsable?
- ¿Qué implicancias tiene en lo concreto el derecho de acceso a la información ambiental?
- ¿Qué papel juegan los medios de comunicación, el periodismo, las redes sociales y las tecnologías en la comunicación del ambiente?
- ¿Cómo se pueden aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías para estar ambientalmente comunicados?
- ¿Es posible planificar institucionalmente la comunicación ambiental en la Nación, en las provincias y en los municipios? ¿Cuáles serían los pasos a seguir?

Referencias

- Bailone, Matías (2012). *El bienvivir: una cosmovisión de los pueblos originarios andino-amazónicos*, en Zaffaroni, Eugenio Raúl. "La Pachamama y el humano." Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo-Ediciones Colihue.
- Bernard, A. (1994). *Una barrera contra la barbarie. El Correo de la UNESCO. Derechos Humanos: Una larga marcha*, 15-17.
- Bibiloni, Homero M. (2008) *Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires, Ediciones RAP.

- Borges, Jorge Luis (1963). *La muerte de Leopoldo Lugones*, artículo publicado en Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura. París. Recuperado de:
<http://www.filosofia.org/hem/dep/clc/n76p017.htm>.
- Canosa Usera, Raúl (2000). *Constitución y Medio Ambiente*. Madrid, Editorial Dykinson.
- Ferretti, Edmundo. *Periodismo, Comunicación y Ambiente*, en *Comunicar el ambiente. Una nueva experiencia pedagógica*. Compiladores: Edmundo Ferretti/ Leonardo J. González/Paula Useglio. (pp. 16-31). La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación N° 41. Págs. 35 a 46.
- Freire, Paulo (1973) *¿Comunicación o extensión? La concientización en el medio rural*. Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
- Galeano, Eduardo (2008) *La naturaleza no es muda*. Recuperado de:
<https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-103148-2008-04-27.html>
- Morin E. y Kern, A.B. (1993) *Tierra-Patria*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Ramírez Beltrán, Rafael T. y Rebeil Corella, María Antonieta (2012). *Comunicación ambiental estratégica. Bases teóricas para la incorporación a las organizaciones y a las políticas públicas. Aportes a la discusión sobre el papel de la comunicación en las políticas de contención y mitigación del cambio climático global*, en *Comunicación ambiental en México: enfoques, experiencias, perspectivas* Ramos Rodríguez José Manuel/ Molina Carmona, Edith (coords). Puebla, México, Montiel & Soriano Editores.
- Ramonet, Ignacio (2015) *El Imperio de la Vigilancia*. Madrid Edición Clave Intelectual.
- Salvioli, Fabián (2016) *Indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos como criterios rectores para el trabajo de los órganos convencionales de monitoreo: la relación contemporánea entre los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales* en *O Cinquentenário dos dois pactos de direitos humanos da ONU*. Volume 1 /Coordenação de Antônio Augusto Cançado Trindade; César Barros Leal e Renato Zerbini Ribeiro Leão .- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora.
- Sorhuet Gelós, Hernán. *¿Está ocurriendo?* El País, Montevideo, Uruguay, 9 de enero de 2008.
- Wiseman, Thomas (1983) *Día Feroz*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

Recursos adicionales

Sociedad de la Información y del Conocimiento

Se parte del concepto elaborado en el ámbito de consensos internacionales. En este sentido corresponde considerar que en dos fases, una en Ginebra durante el año 2003 y una segunda en Túnez, en 2005, se celebró la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información a instancias de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de la ONU, con participación de gobiernos nacionales, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. En la primera fase se realizó una “Declaración de Principios” en la que se expresó el “deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la In-

formación centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.” El objetivo mayor de esta cumbre fue achicar la “brecha digital” entre los países con la visión de “igualdad soberana de todos los estados.” Para ello se diagramó un plan de acción con la meta de construir una Sociedad de la Información integradora, poner el potencial del conocimiento y las TIC al servicio del desarrollo, fomentar la utilización de la información y del conocimiento teniendo conciencia de las desigualdades y tratando de superarlas.

Declaración de principios de la CMSI en: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

Plan de Acción de la CMSI ver en: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Declaración de principios de la CMSI. Recuperado de: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

Papa Francisco (2019). *Carta Encíclica “Laudato Si.”* Disponible en:

http://m.vatican.va/content/francescomobile/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Plan de Acción de la CMSI. Recuperado de: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>

Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE). <https://www.cace.org.ar/estadisticas>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta del impacto sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, como el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro si este tipo de estudios, que están jerarquizados en las

normas, y deriva en los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

9. Si bien la economía se subordina a la política pensar lo ambiental ignorando estos datos es como pensar un tránsito en auto sin cargar combustible. Internalización de costos ambientales, externalización, valorización de servicios ambientales, determinación de intangibles y mecanismos económicos de mitigación, compensación y fomento resultan hoy en día aportaciones que la economía aporta para el ambiente a la par de la fiscalidad ambiental consecuente.

10. La necesidad de pasar de una economía aislada a un sistema circular tan propio de lo ambiental, sumado a una cadena de causalidades y trazabilidad virtuosa se torna un imperativo en un planeta que cada vez consume, degrada, y produce residuos de manera no solo negativa sino también derrochando insumos valiosos en las cadenas productivas. Este es el desafío de las economías circulares en un mundo que lo requiere significado por las definiciones de los ODS a la par de tener que incorporarle inexcusablemente el dato social de quienes prestan servicios ambientales, y agregar valor con su trabajo.

11. El hombre como ser social requiere de la comunicación, que en el último tiempo ha dado saltos enormes en potencialidad, universalidad y alcance. Para poder proteger el ambiente, sus ecosistemas, los seres que lo habitan, comunicar adecuadamente y en forma sencilla es el imperativo de la hora evitando las manipulaciones de generación de sentido común que pretende la globalización en función de sus intereses. Sistemas simples, profundos, permanentes, de comunicación entre las personas permitirá también que sepamos recomunicarnos con la naturaleza, en tanto ella siempre nos habla y da señales para que la comprendamos.

CAPÍTULO 12

Acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana

Pedro Sisti

Objetivos de Aprendizaje

- Describir la protección normativa que tienen el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y el Derecho a la Participación Ciudadana en cuestiones ambientales a nivel constitucional y legislativo.
- Analizar los estándares de protección de dichos derechos a nivel internacional, concentrando el análisis en la evolución de estos derechos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con una especial atención al Acuerdo Escazú.
- Destacar el efecto expansivo que tiene la efectiva protección de estos derechos en relación a otros derechos y su conexión con la Evaluación de Impacto Ambiental y el Principio Preventivo, como así también con la educación ambiental y centralmente con el ambiente mismo.

Introducción

En el presente abordaremos los derechos de Acceso a la Información Pública y de la Participación Ciudadana, en materia ambiental, a nivel nacional y provincial, respecto de la Participación Ciudadana. Particularmente nos concentraremos en las audiencias públicas, por ser la forma mediante la cual habitualmente se garantiza la participación. En los distintos acápite revisaremos primero la normativa aplicable a cada cuestión, haciendo especial hincapié en las Leyes de Presupuestos Mínimos, y luego procederemos a analizar los Tratados Internacionales relacionados con estas temáticas. Abordar de manera conjunta estos derechos tiene sentido ya que los mismos tienen una interconexión necesaria, a punto tal que no se puede garantizar una participación efectiva sin que se brinde con antelación la información necesaria. Para sumar a este análisis conjunto debemos destacar que en algunas leyes se encuentran dentro del mismo capítulo, o están uno a continuación del otro. Incluso podemos identificar un antecedente co-

mún de estos derechos en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su Principio 10 donde se estableció que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Así los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo dicha información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Declaración Río 1992)

Este antecedente nos da la pauta de que la protección no solamente se encuentra en el ordenamiento jurídico nacional, sino también a nivel internacional lo que será igualmente abordado. Creemos importante destacar que estos derechos (Acceso a la Información y Participación) revisten una vital importancia en el efectivo disfrute del Derecho Ambiental, no solamente por su importancia intrínseca, sino también porque muchas veces es mediante el acceso efectivo a estos derechos que se pueden proteger de manera adecuada y eficaz a otras regulaciones.

Acceso a la Información Pública Ambiental



La distribución de competencias entre la normativa local y nacional es fruto del diseño constitucional que traza nuestra Norma Fundamental a partir de la consagración expresa del Derecho Ambiental en el art. 41 y la facultad otorgada al Congreso Nacional de dictar Leyes de Presupuestos Mínimos, quedando en manos de las Legislaturas Provinciales la demás normativa atinente a cuestiones ambientales. A fin de que sea más sencillo, se dividirá el análisis entre la normativa nacional y provincial, analizando en cada ámbito la normativa constitucional y legal.

Aclaremos que concentraremos nuestro análisis en lo atinente al Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental como derecho subjetivo de las personas. Existen distintas obligaciones de establecer sistemas de información y/o de actualizar la información en diferentes leyes que no serán objeto de análisis por la extensión de este trabajo, aunque re-

marcamos que cumplen un rol muy importante al momento de poder garantizar el derecho de acceso a dicha información.

Normativa Nacional

Procederemos conforme el siguiente orden: jerarquía constitucional, luego se abordará en particular la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley General del Ambiente, para finalizar analizando otras Leyes de Presupuestos Mínimos nacionales que abordan cuestiones relacionadas.

Normativa Constitucional Nacional

El derecho de acceso a la información, de manera autónoma y sin vinculación con la materia ambiental, se encuentra reconocido constitucionalmente a nivel nacional como interpretación del derecho de libertad de expresión contenido en el art. 14 de la C.N., ya que el mismo ha sido interpretado de modo amplio, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina a nivel nacional e internacional. Este derecho abarca diversas proyecciones dentro de las cuales la libertad de información se torna fundamental para su acabado entendimiento. Para ello es necesario que la autoridad pública brinde información certera y veraz que le permita al ciudadano ejercer su participación de manera real. De esta forma se logra afianzar el proceso de democratización de la sociedad en todas las áreas de toma de decisiones que, por ser públicas, competen a la sociedad

Pero más allá de esa interpretación en la que se funda el derecho de Acceso a la Información de manera genérica, el artículo 41 de la C.N. nos dice que *todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo*, y ordena que *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*, nos está indicando que el deber de preservación del medioambiente está en cabeza de todos los habitantes, en cambio, el derecho a proveer información veraz sobre cualquier actividad antrópica que pueda conllevar consecuencias perjudiciales para el ambiente y la población, es una obligación del detentador de la información.

Compartimos la explicación de Bidart Campos cuando entiende que el Estado asume en orden a la información dos deberes:

- el primer deber es el de recolectar la información y procesarla debidamente,
- el otro deber consiste en suministrar y difundir la información acumulada y actualizada, todo ello de modo eficaz y constante y es por esta razón que nace (de manera refleja) como derecho de los habitantes.

Ley General del Ambiente y Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.

Siendo la misma una ley marco que define al concepto o de Presupuesto Mínimo y sienta las bases para la interpretación de las demás leyes de igual rango.

La *Ley General de Ambiente 25.675*, (en adelante LGA) establece en su art. 16 que:

“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.”

Específicamente, el art. 16 de la ley 25.675 resulta interesante ya que prescribe que tanto las personas físicas como jurídicas, sean de carácter público o privado, están obligadas a proporcionar toda información relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. No se repara habitualmente en la obligación establecida respecto de privados de proporcionar la información relacionada con el impacto en el ambiente de las actividades que desarrollan. No queda claro si cualquier habitante puede solo obtener de las autoridades la información o si también podría exigirla directamente a privados, recordemos que la primera parte del artículo establece la obligación de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan tanto para las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas. Es impreciso si la segunda parte del artículo establece un derecho de los habitantes a obtener la información solo de los organismos públicos, no pudiendo requerirla estos directamente de los privados, o si es meramente enumerativa y lo que rige es la primera parte de dicho artículo, pudiendo los habitantes requerir tanto de los organismos públicos como de los privados dicha información y si están ambos obligados a proporcionársela ante dicho requerimiento. Entendemos que la interpretación armónica de este artículo se refiere a que los privados tienen la obligación de proporcionarle toda la información al Estado acerca del impacto ambiental de sus actividades, ya que es este quien tiene la responsabilidad de controlar el cumplimiento de la normativa y la principal obligación de garantizar la protección del ambiente. Y por ende, mediante esta obligación de proporcionar toda la información ambiental al Estado por parte de privados que puedan afectar el ambiente, se garantiza también el acceso de los ciudadanos a la totalidad de la información, ya que toda la información ambiental debería tener el carácter de información pública.

Los arts. 17 y 18 se refieren a cuestiones más relacionadas con la organización institucional y las obligaciones del Estado en relación a la obligación de la autoridad de aplicación de establecer un sistema de información ambiental (art. 17) y del Poder Ejecutivo de presentar un informe anual al Congreso Nacional. Creemos que sí tiene conexión directa con el objeto de este capítulo la primer parte del art. 18, cuando establece que *Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas*. Si conectamos esta obligación con lo dis-

puesto por el art. 9 de la Ley N° 25.831, veremos que esta obligación puede derivar en sanciones a quien no cumpla con la obligación de brindar información.

En tanto la Ley N° 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (en adelante LAIPA), es la que regula el acceso a la información pública ambiental en todo el país, y debemos recordar que por ser esta también una Ley de Presupuesto Mínimo se configura en un nivel de protección base y uniforme para todo el país, quedando la totalidad de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también todos los municipios obligados. Esto lo ratifica expresamente en su art. 1, y extiende esta obligación también a “entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.” Como podemos ver, quiénes se encuentran obligados a brindar la información pública se estableció de una manera amplia en esta ley. En el art. 2 define lo que se entenderá por *información pública ambiental*, estableciendo que debe entenderse como tal a toda información que *en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable*. Otra vez nos encontramos con una definición amplia y abarcativa, respetando la interpretación amplia que ha hecho del ambiente el art. 41 de nuestra Constitución Nacional. Luego remarca dos cuestiones particulares, por un lado “El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente”; y por el otro indica también a “Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.” Indudablemente se buscó establecer una interpretación amplia, tanto del concepto de información como de quienes se encuentran obligados. Postula en su art. 3 que “el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica” refuerza el principio agregando que “para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado.” Como podemos apreciar, esta norma se adelantó en estas cuestiones a la Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 que también establece la gratuidad y que no es necesario acreditar razones ni interés alguno. En el art. 4 reitera los sujetos obligados que ya mencionáramos en el art. 1, y sostiene estos: “están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación.”

En directa relación con esta cuestión, el art. 7 dispone que este principio solo admite las siguientes limitaciones:

- a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;
- b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;
- c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;
- d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solici-

tud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

El art. 8 establece que los pedidos de Información Pública Ambiental deberán contestarse dentro del plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de presentación del pedido. Entendemos que en lo que respecta al Estado Nacional y a prestadores de servicios públicos, ante la sanción de la Ley 27.275 que establece un plazo de 15 días hábiles el plazo se ha acortado y la información debe brindarse en este plazo más corto, pero no han surgido casos aún en los que se genere esta duda. Sin perjuicio de esta cuestión debemos destacar que la Ley 27.275 establece la opción de una prórroga excepcional por 15 días hábiles más en casos en las que medien “circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada”, por lo cual no existe una contradicción. Respecto de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, y como claro caso de ser esta una Ley de Presupuesto Mínimo, sigue rigiendo el plazo de 30 días hábiles de la Ley 25.831, a menos que en alguna de esas jurisdicciones existiera una normativa específica que establezca un plazo inferior. El art. 9 establece “Se considerarán infracciones a esta ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder. Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.” La falta de contestación en término, como así también la falsedad de la información es considerada infracción a la ley y habilita una vía judicial directa y sumarísima. Esta manera de regular nos parece adecuada considerando que esta Ley es de Presupuesto Mínimo, por lo que sin perjuicio de las distintas acciones que existan en cada jurisdicción, estas podrán presentarse de manera directa, es decir que sin agotar la vía ni mediar ningún otro paso procedimental, y la vía deberá ser la más rápida que registre cada jurisdicción.

La referencia a la Ley 25.164 se debe a que esta es la ley marco del empleo público nacional y establece en su Capítulo VII el régimen disciplinario. Nótese que hace una referencia genérica a las leyes de cada jurisdicción en la materia, atento a que en cada jurisdicción nos encontraremos con una normativa específica de empleo público. Resulta interesante que la Ley establece la responsabilidad personal del funcionario que, por ejemplo, brindara información falsa. También establece que se sancionará a las empresas de servicios públicos que incumplieran esta norma. Esta redacción nos parece adecuada, principalmente por la heterogeneidad

de las circunstancias que regula: empleo público nacional, provincial y municipal, y también empresas de servicios públicos de las mismas jurisdicciones.

Otras Leyes de Presupuestos Mínimos

Vemos que algunas de ellas también regulan de manera específica el Acceso a la Información Pública Ambiental. En particular:

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (Ley 26.331) establece en su Capítulo 7 (Titulado “Audiencia y Consulta Pública), que consta de un solo artículo, y en la última parte del mismo regula lo siguiente “En todos los casos deberá cumplirse con lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 25.675 —Ley General del Ambiente— y en particular adoptarse las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes, en el marco de la Ley 25.831 — Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.”

Evidentemente hace una referencia expresa a la LGA y la LAIPA, por lo que son aplicables indudablemente en esta cuestión todas las obligaciones que establecen esas leyes analizadas en el capítulo anterior, como así también rigen todos los derechos y facultades que dichas leyes consagran. Pero resulta interesante la especial protección que brinda esta norma de Protección de Bosques Nativos a pueblos indígenas, originarios y de las comunidades campesinas en particular, por su especial vinculación con los bosques y atendiendo a que los desmontes pueden afectarlos de manera diferencial y más gravosa que a otros grupos.

También debemos destacar que el art. 24 establece que:

El Estudio del Impacto Ambiental (EIA) contendrá, como mínimo y sin perjuicio de los requisitos complementarios establecidos por cada jurisdicción, los siguientes datos e información: a) Individualización de los Titulares responsables del proyecto y del Estudio del Impacto Ambiental; b) Descripción del proyecto propuesto a realizar con especial mención de: objetivos, localización, componentes, tecnología, materias primas e insumos, fuente y consumo energético, residuos, productos, etapas, generación de empleo, beneficios económicos (discriminando privados, públicos y grupos sociales beneficiados), números de beneficiarios directos e indirectos; c) Plan de manejo sostenible de los bosques nativos, comprendiendo propuestas para prevenir y mitigar los impactos ambientales adversos y optimizar los impactos positivos, acciones de restauración ambiental y mecanismos de compensación, medidas de monitoreo, seguimiento de los impactos ambientales detectados y de respuesta a emergencias; d) Para el caso de operaciones de desmonte deberá analizarse la relación espacial entre áreas de desmonte y áreas correspondientes a masas forestales circundantes, a fin de asegurar la coherencia con el ordenamiento previsto en el artículo 6°; e) Descripción del ambiente en que desarrollará el proyecto: definición del área de influencia, estado de situación del medio natural y antrópico, con especial referencia a situación ac-

tualizada de pueblos indígenas, originarios o comunidades campesinas que habitan la zona, los componentes físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales; su dinámica e interacciones; los problemas ambientales y los valores patrimoniales. Marco legal e institucional; f) Prognosis de cómo evolucionará el medio físico, económico y social si no se realiza el proyecto propuesto; g) Análisis de alternativas: descripción y evaluación comparativa de los proyectos alternativos de localización, tecnología y operación, y sus respectivos efectos ambientales y sociales. Descripción y evaluación detallada de la alternativa seleccionada; h) Impactos ambientales significativos: identificación, caracterización y evaluación de los efectos previsibles, positivos y negativos, directos e indirectos, singulares y acumulativos, a corto, mediano y largo plazo, enunciando las incertidumbres asociadas a los pronósticos y considerando todas las etapas del ciclo del proyecto; i) Documento de síntesis, redactado en términos fácilmente comprensibles, que contenga en forma sumaria los hallazgos y acciones recomendadas.

Si bien claramente esta cuestión se vincula de manera más directa con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que se analizó en otro capítulo, al establecer un piso mínimo de información que necesariamente debe cumplir el estudio de impacto ambiental, tiene una conexión directa con el Derecho de Acceso a la Información, ya que establece qué información debe constar necesariamente en dicho estudio.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley 27.520) tiene un Capítulo (el VI) que se titula “De la Participación y la Información.” Específicamente en su art. 26 establece lo relacionado con la Información y sostiene que “Todos los datos y documentación relacionados con la aplicación de la presente ley es información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675. Las autoridades competentes deben realizar acciones en el ámbito de su jurisdicción para garantizar la difusión y comunicación de la información que obre en su poder.” Como podemos ver define a toda la información relacionada con el Cambio Climático como Información Pública Ambiental y también hace expresa referencia a las leyes analizadas en el acápite anterior. Por lo que reiteramos aquí lo mencionado en el análisis de la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, y por ende resultan aplicables a esta Ley 27.520 la totalidad de los derechos y obligaciones que oportunamente analizamos en profundidad en el anterior acápite.

Normativa Provincial

Haremos un somero análisis de la protección constitucional y luego se analizará la normativa de rango legal más general.

Normativa Constitucional Provincial

En el art. 28 de la Constitución Provincial, donde regula lo relacionado con la temática ambiental, y en lo que refiere al Acceso a la Información Pública explícitamente establece el deber de “garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información.” Lo primero que notamos es que la consagración del derecho resulta más clara y concreta que la fórmula establecida en la Constitución Nacional. También establece claramente que es obligación de la Provincia garantizar este derecho. Sin perjuicio de la especificidad de la consagración del derecho al Acceso a la Información Pública Ambiental que analizamos en el artículo 28, la Constitución Provincial en su art. 12 inc. 4 establece el derecho de todas las personas a la Información y Comunicación. También podríamos considerar como parte del plexo normativo al art. 43, que establece “La Provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes cuando se efectúe con recursos del Estado y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico y social que atienda a una mejor calidad de vida de la población.” Obviamente que la conexión de este artículo con la temática no es tan directa como los anteriores, pero merece ser resaltado por la conexión que realiza entre la adecuada información y el sostenido desarrollo económico y social, algo que sin dudas resulta importante en lo que hace a la interpretación de los otros artículos.

Legislación Provincial

La Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires se dictó con anterioridad a todas las Leyes de Presupuestos Mínimos, ya que fue sancionada al año siguiente de las reformas constitucionales que hubo tanto en la Nación como en la Provincia de Buenos Aires. Es una ley muy completa, que trata los temas ambientales con mucha mayor profundidad que la LGA, lo cual es lógico si entendemos que esta solo puede reglar sobre cuestiones básicas y comunes a todas las provincias (Presupuestos Mínimos), en cambio la Ley 11.723 es una legislación que establece la protección ambiental en el territorio de la Provincia de Buenos Aires solamente, por lo que puede ahondar más en la protección del ambiente, especialmente de los Recursos Naturales, que por lo dispuesto en el Art. 124 de nuestra Carta Magna, le corresponde su dominio a las provincias.

En su art. 2 establece que todos los habitantes de la Provincia tienen los derechos que se consagran en dicho artículo, y vemos que en su inciso b establece expresamente el derecho “A la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado.”

Este artículo se complementa con lo que establece el art. 26 “Las entidades tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental conforme lo dispuesto en el artículo 20º segunda parte. Dicha información solo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial.” Si bien la nominación de “entidades” resulta poco precisa, realizando una interpretación armónica con lo establecido en el art. 28 de la Constitución Provincial y el art. 27 de esta

Ley, queda claro que cuanto menos la Provincia y los Municipios tienen la obligación de brindar la información si se les solicitara. El mencionado art. 27 y también el 28 de esta Ley se refieren a un Sistema de Información Ambiental, que al igual que los arts. 17 y 18 de la LGA su análisis excede a este trabajo, sin embargo la última parte del art. 27 establece algo relacionado con el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en la última parte, cuando dice que dicho sistema “deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado”, y en particular se vincula de manera directa con el derecho en cuestión cuando sostiene que “constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite.”

Del análisis de la normativa provincial podemos evidenciar que el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental se encontraba garantizado a nivel provincial incluso antes de la consagración de la Ley 25.831 de Presupuestos Mínimos. Sin embargo, y a pesar de poseer una protección anterior, entendemos que cobra vital importancia la Ley 25.831 y su carácter de Presupuesto Mínimo, ya que no existe una ley provincial específica en la materia y considerando que la Ley 12.475 de Acceso a la Información Pública de la Provincia no respeta los estándares que ha establecido nuestra CSJN en lo que respecta al acceso a la información pública. Esta importancia de la Ley 25.831 se basa en que la misma sí es compatible con los estándares de la CSJN y de organismos internacionales de derechos humanos en lo que refiere a la garantía del acceso a la información pública. Por lo tanto, la protección de la Constitución Provincial y de la Ley 11.723, sumada a la protección como Presupuesto Mínimo de la Ley 25.831 consagra una clara y adecuada protección de este derecho a nivel provincial.

Participación Ciudadana

En el presente acápite realizaremos un análisis sobre el Derecho de Participación Ciudadana desde una perspectiva similar al realizado respecto del Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en el punto precedente (es decir, como un derecho sustantivo), centrando el análisis a nivel nacional en la protección establecida en la Ley General del Ambiente, y luego se analizarán las mismas Leyes de Presupuestos Mínimos nacionales que abordan cuestiones relacionadas, se aclara que en el rango constitucional nacional no existe una cláusula que proteja expresamente a este derecho. En el ámbito provincial se hará un análisis de la protección constitucional y luego se analizará la misma normativa de rango legal ya analizada.

Normativa Nacional

Ley General del Ambiente

Daremos por replicadas las explicaciones acerca de la distribución de competencias entre nación y provincia, como así también las consideraciones respecto de las características de la

LGA, y procederemos directamente al análisis del Capítulo donde regula la Participación Ciudadana en cuestiones ambientales.

La LGA en su art. 19 establece que “Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.”

Claramente este artículo consagra de manera evidente un derecho a participar en las decisiones respecto de cuestiones ambientales, lo cual resulta indudablemente necesario si entendemos que el ambiente es el bien colectivo por antonomasia y por ende, de afectarse dicho bien, se afectarán los derechos de todas las personas. En el artículo 20 sostiene que “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.” Acá comenzamos a ver que las audiencias públicas, si bien no son la única alternativa para garantizar la Participación Ciudadana, indudablemente tienen un lugar preponderante y, en la práctica, se han convertido en la forma habitual de canalizar este derecho. Es muy importante también la última parte de este artículo, el hecho de que las autoridades deban dar respuesta fundada a las oposiciones que se realicen durante la instancia de participación es una muestra de que es importante subrayar que la participación ciudadana debe ser real, amplia, efectiva y relevante. Por consiguiente, es necesaria una instancia obligatoria institucionalizada mediante la cual se brinde la información pertinente con anterioridad, pues resulta imposible lograr una efectiva y relevante participación sin que se brinde antes información veraz y atinente. Por ello, instancia participativa e informativa van de la mano, como ya hemos destacado.

Por último, el art. 21 determina que “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”

Debemos remarcar que esta enumeración bajo ningún concepto puede entenderse como taxativa, sino que se realiza a mero título ejemplificativo, remarcando la importancia de la Participación Ciudadana en estas cuestiones. Podríamos interpretar que en las evaluaciones de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio la Participación Ciudadana ostenta el carácter de previa y necesaria, pudiendo incluso derivar en la nulidad si las mismas se llevaran a cabo sin garantizar la debida participación. Haciendo la salvedad ya mencionada y teniendo en especial consideración la importancia de prevenir el daño en materia ambiental (ya que el mismo puede y suele resultar irreparable) es que debería buscarse evitar la litigiosidad en esta materia, creemos que se refuerza en el caso la herramienta de la Audiencia Pública, y entendemos que la misma es la mejor manera de garantizar tanto el Derecho de Acceso a la Información como el de Participación Ciudadana.

Leyes de Presupuestos Mínimos

Volveremos sobre Leyes ya vistas, comenzando por la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (Ley 26.331) que en su Art. 6 establece que “En un plazo máximo de un (1) año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la presente ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.”

Como podemos ver, la Participación Ciudadana configura una piedra angular en lo que respecta al Ordenamiento Ambiental Territorial de los Bosques Nativos, tal es así que la participación es un requisito necesario para poder realizar el mencionado ordenamiento.

Para regular la Participación Ciudadana en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental, en particular en su Art. 25, reglamenta lo siguiente “La autoridad de aplicación de cada jurisdicción, una vez analizado el Estudio de Impacto Ambiental y los resultados de las audiencias o consultas públicas, deberá emitir una Declaración de Impacto Ambiental a través de la cual deberá: a) Aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental del proyecto; b) Informar a la Autoridad Nacional de Aplicación.”

Como podemos ver, necesariamente debe realizarse una audiencia o una consulta pública previa a emitir la Declaración de Impacto Ambiental. Otra vez vemos la estrecha conexión entre estos derechos y la Evaluación de Impacto Ambiental, que tiene a la información y la participación como requisitos necesarios. La Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley 27.520) tiene un Capítulo en el que regula de manera conjunta la Participación Ciudadana y el Acceso a la Información, lo cual refuerza la conexión de estas temáticas. Concretamente en su Art. 20 dispone “Planes de respuesta. Los planes de respuesta al cambio climático son desarrollados a través de un proceso participativo e incluyen, sobre la jurisdicción respectiva, la siguiente información: a) La línea de base y el patrón de emisiones de gases de efecto invernadero; b) El diagnóstico y análisis de impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático; c) Una meta cuantitativa de emisiones de gases de efecto invernadero vinculada con los esfuerzos necesarios en materia de mitigación y una meta cualitativa y/o cuantitativa vinculada a los esfuerzos necesarios en materia de adaptación; d) Las medidas de mitigación y adaptación necesarias para lograr el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación, incluyendo para cada medida una hoja de ruta en la cual se analice información disponible sobre barreras y necesidades, avances en el diseño de instrumentos para la implementación, financiamiento e indicadores de progreso y monitoreo; e) El proceso o esquema de actualización regular del plan de respuesta al cambio climático y su sistema de monitoreo e indicadores; y f) Un esquema de gobernanza y participación de los diversos sectores en la definición e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.”

Otra vez, vemos que una Ley de Presupuesto Mínimo establece un proceso participativo. Ahora, en lo que respecta a los planes de respuesta como parte de las acciones que deben tomarse a fin de lograr una adaptación y, principalmente, una mitigación de las causas que agravan el Cambio Climático.

En el Art. 25 expresamente recepta la participación, al expresar “Cada jurisdicción debe promover procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al Cambio Climático, como ser: a) Facilitar y proporcionar de forma continua, asistencia a todos aquellos actores interesados, públicos y privados, para evaluar los impactos del Cambio Climático, facilitando los conocimientos, los elementos, las herramientas y los métodos de evaluación disponibles. b) Promocionar la búsqueda de soluciones de forma conjunta y la planificación participativa. c) Fomentar la sensibilización pública. d) Aumentar las capacidades individuales, comunales y sectoriales. e) Constituir un proceso participativo de evaluación de la viabilidad de las opciones y medidas identificadas para integrarlas en la gestión de los distintos sectores y sistemas.”

Como podemos ver, la Participación Ciudadana ocupa un lugar central en el diseño de las acciones destinadas a lograr una efectiva adaptación, como así también una mitigación eficaz de las actividades que generan un impacto en todo lo atinente al Cambio Climático.

Normativa Provincial

Normativa Constitucional Provincial

La Constitución Provincial en su Art. 11, dice “Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social.” Como podemos ver, esta consagración no se refiere a materia ambiental, sino que consagra un derecho a la Participación Ciudadana de manera general. Lo cual demuestra que a nivel local la participación tiene una protección aún mayor que la que vimos a nivel nacional, ya que tiene cláusulas constitucionales expresas que la protegen. También establece en el Art. 28, en la última parte del tercer párrafo, que es obligación de la Provincia “garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.” Acá vemos ya que en materia ambiental específicamente también establece un derecho a la participación, vinculando este derecho a la defensa del ambiente.

Legislación Provincial

Al igual que en el anterior acápite, la Ley 11.723 comienza consagrando el Derecho a la Participación Ciudadana en su art 2, donde dispone “El Estado Provincial garantiza a todos sus habitantes los siguientes derechos:” y respecto de la cuestión particular en su inciso c dice “A participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de

acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente.” Por lo tanto, no caben dudas de que esta Ley reglamenta expresamente el Derecho a la Participación Ciudadana, que ya vimos que se encontraba consagrado a nivel constitucional. Pero la protección no se agota en esta disposición genérica, sino que veremos que remarca instancias específicas donde debe establecerse la Participación.

El primer ejemplo de esto lo vemos en el art. 18, cuando en referencia a la Evaluación de Impacto Ambiental regula que “Previo a la emisión de la DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL, la autoridad ambiental que corresponda, deberá recepcionar y responder en un plazo no mayor de treinta (30) días todas las observaciones fundadas que hayan sido emitidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas interesadas en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto. Asimismo cuando la autoridad ambiental provincial o municipal lo crea oportuno, se convocará a audiencia pública a los mismos fines.” Lo primero que debemos decir es que vemos un claro caso de cómo los derechos que venimos estudiando se vinculan directamente con la Evaluación de Impacto Ambiental, algo que venimos remarcando a lo largo del presente.

También debemos mencionar que hay algunas cuestiones en las que esta ley en cuestión colisiona con la LGA, como en el ejemplo que acabamos de ver donde establece que se convocará a audiencia pública “cuando la autoridad ambiental provincial o municipal lo crea oportuno”, dejando al arbitrio de la autoridad el convocar a audiencia pública o no, mientras que la LGA dispone en su Art. 20 que “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”, o sea que les impone a las autoridades la obligación de institucionalizar un procedimiento, puede ser tanto el de audiencia pública, como el de una consulta, como cualquier otro que asegure la efectiva Participación Ciudadana, pero de ninguna manera lo deja al arbitrio de las mismas.

Esta aparente contradicción se soluciona de manera sencilla si recordamos que la LGA se dictó con posterioridad y que es una Ley de Presupuestos Mínimos, por lo que obliga indudablemente a la Provincia y por ende debe aplicarse la normativa nacional. Por si quedara alguna duda al respecto, el art. 3 de la LGA resulta muy claro en lo que respecta a la interpretación y aplicación de la demás normativa ambiental, y establece directamente que las normas mantendrán la vigencia en tanto y en cuanto no contradigan lo que establece la LGA, por lo que si bien hay una contradicción, la misma encuentra su forma de resolución en la misma normativa. La próxima cláusula que protege la Participación Ciudadana la encontramos en el art. 29 de esta Ley donde se establece que “El Estado Provincial y los municipios en cumplimiento de su deber de asegurar la educación de sus habitantes procurará: y específicamente en su inciso c incluye “La promoción de jornadas ambientales con participación de la comunidad, campañas de educación popular, en medios urbanos y rurales, respetando las características de cada región.” Esta cláusula se encuentra dentro de la regulación que la Ley brinda en materia de educación ambiental, lo cual ratifica la vinculación de los derechos que venimos analizando con la educación ambiental.

Más adelante, en el Título III donde consagra principios y normas que regirán para la protección de distintos recursos: agua, suelo, atmósfera, etc., incluye dentro de los primeros dos capítulos (que se refieren al agua y al suelo respectivamente) las siguientes cláusulas que consagran instancias de participación.

En el art. 39 regula “Los principios que regirán la implementación de políticas para la protección y mejoramiento del recurso agua, serán los siguientes:” y en particular en su inciso f incluye la “Participación de los usuarios.” En su art. 45 reglamenta “Los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo serán las siguientes:” y en particular en su inciso c consagra “Participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso.”

Como podemos ver, la Ley 11.723 establece una serie de instancias de Participación Ciudadana no solamente de manera genérica (como lo dispone en su art. 2), sino que las establece expresamente en relación a la Evaluación de Impacto Ambiental, a la educación ambiental y también en relación a los recursos naturales agua y suelo, brindando una protección concreta y específica en estas cuestiones que acabamos de mencionar y que vienen a reforzar en esos casos la protección al Derecho a la Participación Ciudadana.

Protección del Derecho Internacional

Realizaremos una brevísima síntesis de la cuestión, comenzando específicamente por la evolución en la interpretación y estándares de fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), por ser el órgano de interpretación del Pacto de San José de Costa Rica que tiene jerarquía constitucional, para luego enumerar otros tratados que se refieren a la temática.

Es menester recordar que el Estado Argentino ha reconocido la competencia de la CIDH para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (art. 75 C.N., 62 y 64 Convención Americana y art. 2, ley 23.054). Conforme ello, deberíamos considerar en primer lugar los derechos y garantías reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional, siendo imprescindible que se tenga en cuenta el alcance que los órganos de control internacionales hayan conferido a los mismos. En este contexto, nos parece de suma importancia citar lo dicho por la CIDH en oportunidad de dictar la Opinión Consultiva 5/85 Serie A, N° 5 del 13 de noviembre de 1985, donde expresó de manera clara y contundente que “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública.”

Luego establece que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”, para luego complementar el desarrollo explicando que “quienes están bajo la protección de la Convención tienen no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino

también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...).” De esta manera quedan evidenciadas las dos dimensiones de la libertad de expresión. Por un lado, nadie puede ser arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, y ello representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo; pero por otro lado, es también un derecho colectivo a acceder y recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Ratifica esta postura el pronunciamiento de la CIDH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” donde se manifestó acerca del alcance del citado art. 13 en directa referencia a una cuestión relacionada con el Acceso a la Información Pública Ambiental, en ese sentido dijo: “la divulgación de la información en poder del Estado debe jugar un rol muy importante en una sociedad democrática, pues habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno a quien ha confiado la protección de sus intereses. El artículo 13 de la Convención debe comprender una obligación positiva de parte del Estado de brindar acceso a la información en su poder, lo cual es necesario para evitar abusos de los funcionarios gubernamentales, promover la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permitir un debate público sólido e informado para asegurar la garantía de contar con recursos efectivos contra tales abusos.”

Refiriéndose al ya mencionado art. 13 de la convención, prosigue la CIDH: “...dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal...”- Este caso es muy reconocido por los estándares establecidos en relación al Acceso a la Información Pública, pero debemos destacar que no siempre se remarca que dicha información se relacionaba con el impacto ambiental de un proyecto de deforestación. Por lo tanto, ya en 2006 la CIDH había reconocido expresamente que la denegación del Acceso a la Información Pública Ambiental generaría responsabilidad internacional.

En noviembre de 2017 la CIDH dictó la Opinión Consultiva N° 23, titulada “Medio Ambiente y Derechos Humanos” (Obligaciones Estatales en relación con el Medio Ambiente en el marco de la Protección y Garantía de ellos Derechos a la Vida y a la Integridad Personal - Interpretación y Alcance de los Artículos 4.1 Y 5.1, en relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En dicha OC en los párrafos 213 a 225 expresamente recepta el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y establece una serie de estándares, entre ellos que no se debe requerir interés alguno para solicitar la información; que el acceso a la misma debe brindarse de manera asequible, efectiva y oportuna; y establece criterios restrictivos en lo que respecta a la denegación de la información.

La misma Opinión Consultiva a continuación de los mencionados estándares en materia de Acceso a la Información, regula lo atinente a la Participación Pública en materia ambiental en los párrafos 226 a 232. Lo primero que debemos remarcar es la vinculación constante que hace de este derecho con un Acceso a la Información Pública relevante con anterioridad, ya que sin

la previa obtención de la información la participación no podría cumplir su cometido. En particular destaca la importancia de garantizar este derecho cuando el proyecto o medida en cuestión pueda afectar derechos de comunidades indígenas o tribales. En el párrafo 231 establece “la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente.” La consagración en 2017 de una Opinión Consultiva específica en materia de protección del Derecho Ambiental a nivel interamericano es una clara muestra de la importancia que viene cobrando esta temática en los últimos tiempos.

Otro claro ejemplo de esta situación es sin dudas el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe firmado en 2018, también conocido como Acuerdo Escazú.

En su art. 2 establece una serie de definiciones, entre las cuales se encuentran los conceptos de “derecho de acceso”, “información ambiental” y “autoridad competente”, entre otros. En su art. 3 establece los principios que guiarán la implementación de este Tratado, algunos de los cuales son el “preventivo”, el “de transparencia y rendición de cuentas” y el de “máxima publicidad”, consagra otros principios pero que no tienen conexión tan directa con la temática aquí abordada, aunque resultan todos centrales al momento de asegurar una adecuada implementación del Tratado. En su art. 5 regula el “Acceso a la Información Ambiental” de manera detallada y precisa, mientras que en su art. 6 establece la obligación de generar y divulgar la Información Ambiental. En su art. 7 reglamenta la “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales” de manera minuciosa. Este Tratado representa una clara muestra de la importancia que tiene esta temática en la agenda pública internacional y también una herramienta fundamental al momento de garantizar estos derechos, ya que su desarrollo y protección resultan muy superiores a mucha de la normativa analizada en el presente capítulo.⁷⁶

Por otro lado, algunos Tratados solamente consagran el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental.⁷⁷

No podemos dejar de mencionar que el peso específico relativo que tiene la normativa internacional en esta temática, ya que no hay un consenso ni uniformidad respecto de la

⁷⁶ Otros Tratados que consagran tanto el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental como el Derecho a la Participación Ciudadana en cuestiones Ambientales son: el Acuerdo de París [De la Convención Marco sobre el Cambio Climático]; la Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en Los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África; la Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; el Convenio de Minamata sobre el Mercurio; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Protocolo de Nagoya Sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Que Se Deriven de Su Utilización; y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

⁷⁷ El Protocolo de Kyoto [De la Convención Marco sobre el Cambio Climático]; el Protocolo De Montreal Relativo a Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono; el Convenio de Rotterdam Para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; la Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres; y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.

exigibilidad a nivel internacional de los incumplimientos de la misma, recibiendo una protección en relación a los casos concretos muchas veces de una manera indirecta a través de la protección de otros derechos. Sin embargo, en la cuestión específica del Acceso a la Información Pública y la Participación la protección a nivel internacional resulta más robusta que la que tiene el derecho ambiental en general, como vimos en el mencionado caso “Claude Reyes y otros vs. Chile.”

Relación entre participación e información

Luego de haber analizado la normativa que consagra la protección a estos derechos, debemos adentrarnos en algunas cuestiones eminentemente prácticas que no surgen del texto literal de las normas pero que se vivencian cuando se intenta ejercer estos derechos.

Lo primero que debemos destacar es la interrelación necesaria entre el Acceso a la Información y la Participación Ciudadana. La única manera de que la participación pueda ser sustancial es pudiendo acceder con anterioridad a la información necesaria para poder dar una opinión fundada al momento de participar.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dejado sin efecto autorizaciones por no haberse cumplido con la participación ciudadana, por ejemplo, en el caso “Mamani” de 2017, cuando en el considerando 9 sostuvo:

“Que, finalmente, no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, sino que únicamente existe prueba de la publicación realizada en el Boletín Oficial provincial, en oportunidad del dictado de la resolución 239-DPPAyRN-2009.

Al respecto, la Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (artículo 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21).”

En el año 2016 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el fallo “CEPIS” en materia de servicios públicos, que prima facie no guarda conexión con la materia en análisis. Pero si profundizamos el análisis y vemos que por un lado, el derecho a la información fue

también consagrado en materia ambiental en el art. 41, a lo cual debemos agregar que el mismo establece el deber de preservar el ambiente. Si bien este artículo constitucional no establece un derecho a la participación (que sí fue receptado en la LGA), establece un deber, que conlleva una mayor responsabilidad por parte de las personas, por lo cual podemos deducir sin mayor hesitación que una de las formas de preservarlo es participando de las decisiones de la administración.

Podemos ver entonces que muchos de los estándares establecidos por la CSJN pueden ser directamente aplicables a la protección del ambiente sin demasiada complejidad. Lamentablemente en el caso “CEPIS” luego las audiencias públicas no cumplieron su objetivo y fueron realizadas como una mera formalidad, algo que lamentablemente ocurre también en materia ambiental.

También la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires se ha expedido acerca de la importancia del Acceso a la Información Pública y la Participación Ciudadana, ya sí directamente en lo que respecta al Acceso a la Información y la Participación Ciudadana en materia ambiental. En el fallo “Rodoni” de 2010 estableció en la parte final del considerando 3:

En relación a la Evaluación de Impacto Ambiental “supone el sometimiento a alguna instancia informativa o participativa acorde con la índole de la iniciativa en cuestión (I. 68.174, sent. del 18-IV-2007). El cabal acatamiento por parte de la Autoridad Ambiental de tales formalidades no puede ser suplido por cualquier actuación material del Estado (doctr. de C. 90.020, sent. del 14-XI-2007), ni queda abastecido por la agregación al expediente de un estudio privado respecto del cual no consta que haya sido objeto de acto expreso de aprobación por parte de autoridad competente (I. 68.174, citada precedentemente), a lo que cabría agregar, que -en el caso- tal estudio evidencia notables diferencias respecto de la obra que fue objeto de llamado a licitación, aspecto este sobre el cual la alzada ha omitido toda referencia.

De allí que también carece de sentido acudir al mínimo reflejo que pudiera tener tal omisión en las eventuales consecuencias lesivas al medio ambiente para justificarla, como lo ha hecho la sentencia recurrida. Y es que las deficiencias instrumentales denunciadas respecto de este tramo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental -que en el caso, se vinculan a la convocatoria que el Estado debe instrumentar imperativamente- son susceptibles de viciar el obrar de la Administración (conf. doctr. B. 64.464, sent. del 31-III-2004). Lejos de implicar una mera ortodoxia procesal vacía de sentido, tales recaudos constituyen el resguardo de un bien jurídico distinto al medio ambiente -aunque ligado a su protección- y su inobservancia se proyecta como una lesión al “derecho a participar” que subyace en el art. 41 de la Ley Fundamental, y que la Carta provincial plasmó expresamente en el art. 28 como deber del Estado de “garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información, y a participar en la defensa del ambiente.”

De allí que su falta de instrumentación útil y efectiva, también repercute en la validez de los actos administrativos dictados en su consecuencia.”

Por último, debemos remarcar que la diferencia de poder existente entre quienes quieren llevar adelante las obras (muchas veces industrias o empresas poderosas e incluso el

Estado) y quienes tienen derecho de acceder a la información y a participar resulta evidente, por eso mismo muchas veces estas cuestiones se terminan judicializando, ya que de otra manera no se logra que sean garantizados adecuadamente y se cumple con los mismos como una mera formalidad.

Un claro ejemplo de las dificultades que conlleva lograr la efectiva protección y garantía de estos derechos puede verse en la causa "Ruiz Azucena Paola Elvira y Otros C/ Fisco de la Provincia de Buenos y Otros S/ Incidente Instalación Planta de Residuos - Municipio de Berazategui" Expte. 23.216 bis, que tramitó ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, donde toda la discusión giró en torno al Acceso a la Información y la Participación Ciudadana y en el mismo se muestra claramente que la protección consagrada normativamente no necesariamente se traslada a la realidad.

Reflexión Final

A esta altura podemos aseverar que la protección del Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y del Derecho a la Participación Ciudadana no solamente gozan de un nutrido plexo normativo aplicable, no solamente a nivel nacional, sino también a nivel internacional y también resulta evidente que se han establecido estándares claros de protección de los mismos.

Debemos remarcar asimismo que estos derechos tienen una conexión inescindible con la Evaluación de Impacto Ambiental y por ende con el Principio de Prevención; está expresamente receptado en el art. 4 de la Ley General del Ambiente, y reconoce que, una vez dañado el ambiente, su restauración al momento previo muchas veces resulta imposible. Por esta razón es que resulta fundamental intentar evitar (prevenir) que se cause cualquier tipo de daño.

Debido a la extensión del presente trabajo no se pudo desarrollar la recepción jurisprudencial de estos derechos, pero se recomienda particularmente la lectura de los fallos Filón⁷⁸ y Rodoni⁷⁹ de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Esta conexión necesaria ha redundado en que habitualmente los mismos fallos que mencionamos de la SCBA que abordaron estos derechos, hayan también abordado un desarrollo de estas cuestiones (EIA y Principio Preventivo), por eso es que remarcamos esta vinculación, a fin de evitar duplicaciones y a modo de cierre del análisis de este capítulo.

⁷⁸ I-68174 "Filon Andres Roberto contra Municipalidad de Vicente López S/Inconstitucionalidad Ordenanza 20.665/04 y sus Anexos"

⁷⁹ A-68965 "Rodoni Juan Pablo y Otros C/ Municipalidad de Bahía Blanca S/ Amparo. Medida Cautelar de No Innovar. - Recurso de Inaplicabilidad de Ley"

Resumen de lo aprendido

- Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental: La obligación de garantizar el Derecho de Acceso a la Información Ambiental deviene directamente de la redacción del art. 41 de la CN. Dicha normativa, además, se refuerza conforme lo establecido en la Ley General del Ambiente, cuando establece en arts. 16 a 18 lo relativo a la información tiene su propia consagración como Ley de Presupuestos Mínimos (Ley 25.831), que establece los criterios rectores en la materia y viene a reforzar lo establecido en la Ley General del Ambiente. También ha sido receptada en otras Leyes de Presupuestos Mínimos, que vienen a engrosar la protección. A eso podríamos sumar a nivel local la consagración en los arts. 12 inc. 4, y 28, y en cierta forma el art. 43 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que protegen el Derecho de acceder a la Información. Y también tiene expresa protección en la Ley provincial 11.723 en sus arts. 2 inciso b, 26, 27 y 28.
- Derecho a la Participación Ciudadana: La obligación de garantizar el Derecho a la Participación Ciudadana no se encuentra consagrado en la Constitución Nacional. Pero sí lo establece expresamente la Ley General del Ambiente, cuando establece en sus arts. 19 a 21 todo lo relativo a la Participación Ciudadana. También otras Leyes de Presupuestos Mínimos han consagrado expresamente el Derecho a la Participación Ciudadana, que es una manera de robustecer la protección en esas cuestiones específicas sumamos a nivel local la consagración en los arts. 11 y 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que protegen el Derecho a la Participación Ciudadana. Y también tiene expresa protección en la Ley provincial 11.723 en sus arts. 2 inciso c, 18, 29 inciso c, 39 inciso f y 45 inciso c.
- Normativa Internacional: De los Tratados analizados podemos ver que existe una importante consagración normativa de los Derechos de Acceso a la Información y a la Participación Ciudadana a nivel internacional, a punto tal que si no se respetan los mismos pueden derivar en responsabilidad internacional nuestro Estado ante la CIDH u otros organismos.
- Conexión con otros Derechos: A lo largo del presente capítulo hemos visto cómo estos derechos tienen una conexión directa y necesaria con la Evaluación de Impacto Ambiental y, por ende, con el Principio Preventivo, esto incluso se desprende de los fallos analizados. También existe una fuerte vinculación con la educación ambiental, aunque por las características de este trabajo no se profundizó en esta cuestión. Esta conexión demuestra el efecto expansivo que tiene la efectiva protección de estos derechos en relación a otros derechos, y resalta la importancia de que se respeten los mismos en toda actividad que pueda causar un daño al ambiente.

Preguntas disparadoras

- ¿Qué tipo de protección tiene el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en nuestro ordenamiento jurídico nacional y provincial? ¿Y el Derecho a la Participación Ciudadana?
- ¿El Derecho Internacional ha establecido estándares claros de protección de estos derechos? ¿En qué Tratados? ¿Qué decidieron los tribunales internacionales? ¿Qué establece el Acuerdo de Escazú?
- ¿Tienen conexión estos derechos con otros derechos y/o herramientas del Derecho Ambiental? ¿Con cuáles?

Referencias

- Bidart Campos Germán J. (1994) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* Buenos Aires, Ed. Ediar.
- Bidart Campos, Germán J. (2002) *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar.
- Bustamante Alsina Jorge (1995) *Derecho ambiental* Abeledo-Perrot.
- Ciuro Caldani Miguel A. (1999) *Principios y valores en el derecho constitucional en Los valores en la Constitución Argentina*, Ed. Ediar.
- Dworkin, Ronald (2015) *Los Derechos en Serio*. Barcelona, Editorial Planeta
- Hutchinson, Tomás y Falbo, Aníbal J. (2011). *Derecho Administrativo Ambiental de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata, Librería Editora Platense.
- Gelli M.A. (2008) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*”, Ed. La ley.
- Lorenzetti, Ricardo Luis (2009) *Derecho Ambiental y Daño*. Buenos Aires, La Ley.
- Rosatti Horacio (2007) *Derecho Ambiental Constitucional* Ed. Rubinzal-Culzoni.

Recursos adicionales

Cómo solicitar Información Ambiental:

<https://www.argentina.gob.ar/solicitar-informacion-publica-ambiental>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago, CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amen de recordar lo vetusto

de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir de que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta del impacto sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, como el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro si este tipo de estudios, que están jerarquizados en las normas, y deriva en los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

9. Si bien la economía se subordina a la política pensar lo ambiental ignorando estos datos es como pensar un tránsito en auto sin cargar combustible. Internalización de costos ambientales, externalización, valorización de servicios ambientales, determinación de intangibles y mecanismos económicos de mitigación, compensación y fomento resultan hoy en día aportaciones que la economía aporta para el ambiente a la par de la fiscalidad ambiental consecuente.

10. La necesidad de pasar de una economía aislada a un sistema circular tan propio de lo ambiental, sumado a una cadena de causalidades y trazabilidad virtuosa se torna un imperativo en un planeta que cada vez consume, degrada, y produce residuos de manera no solo negativa sino también derrochando insumos valiosos en las cadenas productivas. Este es el desafío de las economías circulares en un mundo que lo requiere significado por las definiciones de los ODS a la par de tener que incorporarle inexcusablemente el dato social de quienes prestan servicios ambientales, y agregar valor con su trabajo.

11. El hombre como ser social requiere de la comunicación, que en el último tiempo ha dado saltos enormes en potencialidad, universalidad y alcance. Para poder proteger el ambiente, sus ecosistemas, los seres que lo habitan comunicar adecuadamente y en forma sencilla es el imperativo de la hora evitando las manipulaciones de generación de sentido común que pretende la globalización en función de sus intereses. Sistemas simples, profundos, permanentes, de comunicación entre las personas permitirá también que sepamos recomunicarnos con la naturaleza, en tanto ella siempre nos habla y da señales para que la comprendamos.

12. Sin información no hay posibilidad de conocer y ejercer los derechos y anoticiarnos de los deberes. Por eso la temática en análisis es central en sociedades democráticas, con la posibilidad de que se genere la misma de manera confiable, pero a la par que se difunda en forma entendible, no para privilegiados, con absoluta accesibilidad para evitar exclusiones o discriminaciones. Igualmente, de la mano de la información está la participación social esencia de toda vida plural y propia de un estado de derecho moderno, contenedor solidario e inclusivo.

CAPÍTULO 13

Agenda internacional del ambiente

Guillermo Piovano



Objetivos de Aprendizaje

- Comprender los aspectos principales de la agenda internacional del ambiente, con un sentido histórico y sus consecuencias actuales.
- Destacar los puntos más importantes de principales convenios internacionales, en particular el de Cambio Climático.
- Introducir los puntos más relevantes de la Agenda 2030 de ONU y sus implicancias nacionales, provinciales y locales.

Hitos del proceso internacional ambiental

El año 1972, año en que se celebró la primera gran Conferencia internacional dedicada a problemas ambientales la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, que fue convocada por la Asamblea General en diciembre de 1968, se podría estimar como el punto inicial del Derecho internacional ambiental.

El paradigma imperante en los documentos emergentes de la Conferencia (Resolución sobre mecanismos institucionales y financieros, Plan de Acción para el Medio Humano, y la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano) es el de la protección ambiental bajo una visión antropocéntrica, es decir, la protección ambiental tiene por último fin garantizar y asegurar el bienestar de la humanidad: el ser humano constituye el objetivo último de la protección.

De manera prácticamente simultánea ocurrió la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (PNUMA),

así como, en el ámbito local, el “Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”, dado por Juan Domingo Perón en febrero de 1972, el cual goza de absoluta actualidad.

Luego de Estocolmo, la segunda ola o gran impulso político en materia ambiental y, en particular, en materia de Derecho ambiental ocurrió en 1992, con la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro, con la participación de 178 países, 112 de ellos representados por sus Jefes de Estado y de Gobierno.

En dicha Cumbre se afianzó un paradigma que superó al de protección ambiental de Estocolmo: el de desarrollo sostenible, que incorporó el componente de equidad intergeneracional, es decir, ya no será solamente el bienestar del ser humano el objetivo primordial de la protección ambiental. Con esta visión incorporada, el bienestar de las generaciones futuras pasó a ser parte del objetivo de protección ambiental, considerando el abordaje integrado de las cuestiones económicas, sociales y ecológicas.

Entre los principales resultados de Río92 se pueden citar instrumentos jurídicamente vinculantes que constituyen actualmente la piedra angular del Derecho ambiental internacional: el Convenio sobre la Diversidad Biológica, El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el establecimiento de las bases para la formulación y negociación de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (1994).

En Río 92 también se desarrollaron una serie de instrumentos no vinculantes de gran relevancia para las bases del Derecho ambiental internacional; la Declaración sobre Bosques, orientada a la conservación y protección de estos; la Agenda 21, que constituyó un Programa orientado a la acción, con énfasis en los gobiernos locales. Asimismo, la adopción de la Declaración de Río, sobre medio ambiente y desarrollo, fue relevante pues se establecieron 27 principios fundamentales, entre los cuales se destaca el principio 10 sobre información pública y participación ciudadana.

Ya en el siglo XXI, los principales hitos de la agenda ambiental internacional están dados por la denominada Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), que agregó al paradigma de la sustentabilidad la dimensión social, es decir, la equidad intergeneracional, integrando en el concepto de desarrollo sostenible conformando una base triangular que contempla la protección ambiental, los aspectos económicos y los aspectos sociales, con una perspectiva inter e intrageneracional.

Y en el año 2012 se celebró la Conferencia “Río+20”, en donde se reconoció que en los 20 años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 los avances han sido desiguales e insuficientes, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. “El futuro que queremos” es el nombre del documento final aprobado en Río+ 20, centrado en el difuso concepto de Economía Verde.

En términos de Derecho Internacional del desarrollo, en el año 2000 se fijaron los Objetivos del Milenio, que fueron 8 grandes temas a abordar, entre los cuales se incluyó como Objetivo 7 apuntó a *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*.

En 2015, los Objetivos del Milenio fueron reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se abordan en un punto específico de este capítulo.

Principales Convenios Internacionales

El proceso internacional tiene una finalidad sustancial vinculada con la instalación de la temática ambiental como problemática de agenda pública, lo cual además es una condición necesaria para la movilización de los recursos técnicos financieros requeridos para la gestión de los asuntos ambientales prioritarios.

Además, en la escena internacional se han celebrado distintos acuerdos jurídicos sobre los temas más relevantes, entre los cuales se mencionan a continuación a los más destacados.

Entre Estocolmo 1972 y Río 1992, se adoptaron los denominados Acuerdos pre-Río: la Convención de Tráfico de Especies Amenazadas de la fauna y la flora silvestres (CITES) en 1973; la Convención relativa a los humedales de Importancia Internacional, conocida como Convenio de Ramsar (1975); la Convención sobre Especies Migratorias (CMS) en 1979; la Convención para la protección de la capa de Ozono (Convención de Viena) en 1985 y el Protocolo de Montreal, en 1987 y la Convención sobre movimientos transfronterizos de Residuos Peligrosos Convenio de Basilea, en 1989.

En una segunda etapa, entre 1992 y 2002, podemos identificar una serie de Convenios y Declaraciones de gran relevancia ambiental tales como los 3 convenios surgidos a partir de Río 92 (Cambio Climático, Biodiversidad y Desertificación), el Protocolo de Kyoto, en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en 1998; el Convenio de Rotterdam sobre Consentimiento Informado Previo relativo al Comercio Internacional de Sustancias Químicas y Plaguicidas Peligrosos (PIC), en 1998; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, en el marco del Convención de Diversidad Biológica, en el año 2000; y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, en 2001.

Más acá en el tiempo, en 2016 se adoptó el Convenio de Minamata, referido al mercurio.

Se ha realizado una mención general a los Convenios, sin profundizar demasiado en los mismos. Como puntos comunes a todos, los mismos suelen establecer Conferencias de Partes (COPs) periódicas, en donde se revisan los avances y se fijan objetivos y planes de acción, así como Secretariados Permanentes, que realizan el seguimiento.

Para profundizar en el abordaje de los convenios se sugiere consultar los sitios web de los Secretariados y de las COPs, algunos de los cuales se mencionan en los “Recursos Adicionales” de este artículo.

Leyes Nacionales de Aprobación de Tratados Internacionales

Nuestro país colaboró en la elaboración en un gran número de estos tratados internacionales, los cuales, al haber sido ratificados por leyes nacionales, se pueden aplicar en nuestro territorio. (conforme art. 31 y art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).

Principales Convenios Internacionales ratificados

Convenio Internacional	Ley de Ratificación
Tratado de la Cuenca del Plata	Ley N° 18.590
Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo	Ley N° 20.645
Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	Ley N° 21.836
Convenio sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias	Ley N° 21.947
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	Ley N° 22.344
Tratado sobre proscripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera	Ley N° 23.340
Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en caso de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos y su anexo	Ley N° 23.456
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	Ley N° 23.724
Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono	Ley N° 23.778
Convenio de cooperación relativo a incidentes de contaminación del medio acuático producido por hidrocarburos	Ley N° 23.829
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	Ley N° 23.918
Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, RAMSAR	Ley N° 23.919
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos, de los desechos peligrosos y su eliminación	Ley N° 23.922
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Ley N° 24.071
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Buques	Ley N° 24.089
Tratado con Chile sobre Medio Ambiente	Ley N° 24.105
Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos	Ley N° 24.292
Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático	Ley N° 24.295
Convenio sobre Diversidad Biológica	Ley N° 24.375
Enmienda al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la capa de Ozono	Ley N° 24.418
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Ley N° 24.543
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía	Ley N° 24.701
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos	Ley N° 25.278

Objeto de Comercio Internacional	
Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos	Ley N° 25.279
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	Ley N° 25.337
Protocolo de Kyoto, sobre cambio climático	Ley N° 25.438
Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR	Ley N° 25.841
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)	Ley N° 26.011
Acuerdo de París sobre cambio climático	Ley N° 27.270
Convenio de Minamata sobre mercurio	Ley N° 27.356
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe "Acuerdo de Escazú"	Ley N° 27.566

Fuente: elaboración propia

Cambio Climático. Conceptos centrales. Proceso Internacional. Inserción nacional y en la provincia de Buenos Aires



Marco general. Definiciones y síntesis del proceso internacional

El cambio climático es la alteración de la forma en que la energía solar interactúa con la atmósfera y escapa de ella, modificando el clima mundial. Nuestro planeta tiene un sistema climático donde, la atmósfera permite el ingreso de la radiación solar y la salida de las radiaciones que devuelve la superficie terrestre.

El incremento de determinados gases en la atmósfera generó que la radiación no salga por completo, derivando en un complejo fenómeno denominado como “cambio climático”, generando no solo un aumento de temperatura a nivel global, sino múltiples efectos adicionales.

Dichos gases, denominados genéricamente como gases de efecto invernadero (GEI) —entre los cuales el más reconocido es el dióxido de carbono— se generan en procesos naturales pero también lo emiten la gran mayoría de las actividades humanas, como la industrial, la generación de energía a base de combustibles fósiles, la disposición de residuos, el transporte, entre otros.



Fuente: *Inventario Nacional de GEI*⁸⁰

Ya en el año 1988, la ONU creó el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que en 1990 emitió un Informe sobre el estado y evolución del sistema climático, y de los impactos producidos sobre este por las actividades humanas, alertando sobre el aumento

⁸⁰ Recuperado de: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>

de la temperatura de la superficie terrestre y la elevación del nivel del mar. Es decir, se comenzó a vincular directamente los cambios climáticos con el accionar humano, por el aumento de la actividad económica sustentado en combustibles fósiles.

Algunas de las consecuencias del cambio climático, con proyección a nivel mundial a 2050, dan cuenta de aumentos de la temperatura media entre 1° y 3,5° C; aumento de nivel del mar entre 15 y 95 cm; retracción y desaparición de glaciares de montaña; agudización de fenómenos climáticos extremos (Inundaciones y sequías en zonas no habituales); desfasaje de zonas climáticas, corriéndose 150-550 km. hacia los polos, así como naturalmente, pérdidas económicas y migraciones (refugiados ambientales).

Dichos cambios implicarían impactos relevantes, tales como el peligro de extinción de un importante porcentaje de especies animales y vegetales; la reducción de agua de deshielo en principales cadenas montañosas por el deshielo generalizado de glaciares y cubierta de nieve; desplazamientos humanos a causa de desastres climáticos imprevistos; aumento de enfermedades, entre otras cuestiones.

La primer gran respuesta de la comunidad internacional fue la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en 1992, que tuvo como objetivo central la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antrópicas peligrosas en el sistema climático.

La convención reconoció la responsabilidad histórica y actual de los países desarrollados, estableciendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo cual se plasmó en obligaciones diferenciales. Los Países Desarrollados, agrupados en el Anexo I de la misma, asumieron la obligación de aportar recursos financieros y transferencia de tecnología a favor de los países no desarrollados y soportar costos que los países no desarrollados deban afrontar para la adaptación a los efectos del cambio climático.

En tanto, todos los países asumieron un compromiso general de realizar Inventarios de GEIs (e informarlos al resto de los países de las comunicaciones nacionales; desarrollar programas nacionales; promover tecnologías y prácticas bajas en GEI y promover participación ciudadana e información).

El órgano rector de la convención es la conferencia de partes (COP) que se reúne periódicamente, con fuerte apoyo técnico del mencionado IPCC que emite reportes periódicos.

Otro hito relevante en el proceso fue el Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997, pero que entró en vigor recién en 2005, dado que incluyó compromisos de reducción para los países desarrollados, buscando una “reducción media neta de un 5,2 % de GEI en el período 2008-2012 con respecto a 1990”.

Vencida la vigencia de Kyoto sin conseguir los resultados, se sucedieron luego las distintas COPs anuales, sin aportes relevantes.

El contexto actual está condicionado por lo resuelto en la COP 21 conocido como Acuerdo de París. El acuerdo tiene como objetivo reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza y establece la meta de limitar el calentamiento global por debajo de los 2°C e idealmente a 1,5°C.

El Acuerdo de París fue firmado en 2015 por todos los países que son parte de la CMNUCC, y entró en vigor en noviembre de 2016 con la ratificación de la Unión Europea, aunque su gran talón de Aquiles es la retirada de Estados Unidos, de unos de los mayores generadores de GEI, por decisión de su actual conducción política.

La principal herramienta del Acuerdo son las contribuciones nacionalmente determinadas (NDS por sus siglas en inglés), que son compromisos voluntarios autoimpuestos por los países, y que pueden tener un plan a 2025 o a 2030. El Acuerdo de París establece que las contribuciones deben ser actualizadas formalmente cada cinco años y respetando el principio de no-retroceso, es decir, cada contribución tiene que ser mejor que la anterior.

Con respecto al financiamiento, el Acuerdo estableció que las partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación.

Acciones frente al Cambio Climático

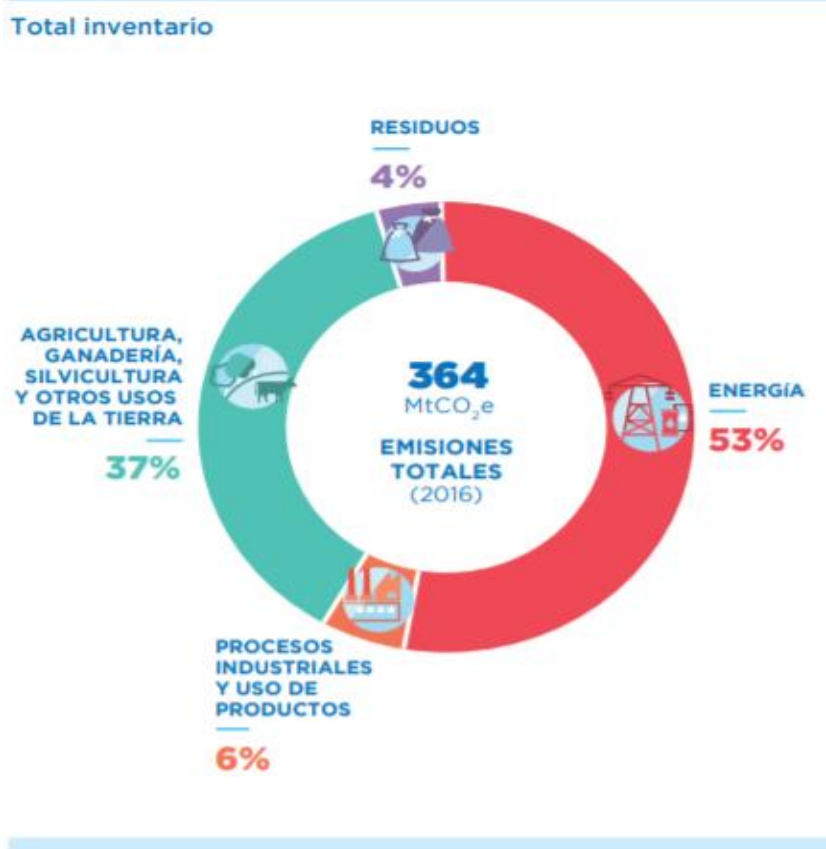
Si bien ya se adelantaron durante los párrafos precedentes, vale hacer una mención conceptual a los dos grupos de acciones que deben adoptarse frente al cambio climático.

Por un lado, están las medidas de adaptación, que son las acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante el cambio climático. Es decir, se parte de la evidencia de que el cambio climático ya genera efectos que son inevitables, antes los cuales deben tomar medidas que permitan reducir el impacto. Entre las mismas, es una herramienta central el ordenamiento territorial y la planificación, con medidas como la evaluación de localización y/o relocalización de asentamientos humanos, que incluya estrategias de gestión y reducción de riesgos, sistemas de alerta temprana ante fenómenos extremos, construcción de viviendas a prueba de inundaciones u otros eventos, educación, capacitación y concientización ciudadana sobre adaptación, entre otras. Por otro lado, están las medidas de mitigación, que son las acciones tendientes a reducir y/o limitar emisiones de GEIs, es decir, atacar la causa del cambio climático. Entre las mismas se cuentan el uso de energías renovables que permitan avanzar con la sustitución de combustibles fósiles, la eficiencia energética en construcciones, transporte y procesos de fabricación, cambio de los métodos agrícolas, buenas prácticas en la disposición de residuos, y el mantenimiento y ampliación de superficie forestal (que actúa como sumidero de carbono).

El cambio climático en Argentina

Argentina genera el 0,7% del total de emisiones globales, conforme se desprende de la NDC actualizada en 2016, en base a los datos del Inventario GEI (Segundo BUR 2014) y del Informe del PNUMA “The Emissions Gas Report” (2016).

Conforme se desprende a la imagen que sigue a continuación, la actividad económica que mayor cantidad de GEIs genera es el sector energético, seguido por la agricultura y suso de la tierra.



Fuente: inventario de GEI de la República Argentina, correspondientes al Tercer BUR elaborado en 2018-2019.⁸¹

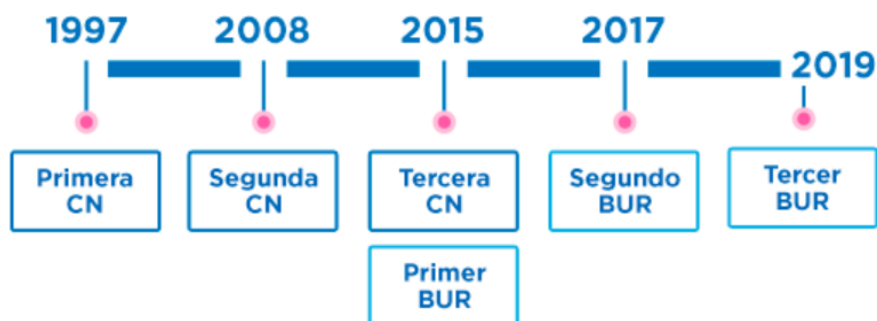
Nuestro país ha tomado distintas medidas respecto del cambio climático

En primer lugar, Argentina ha ratificado todos los acuerdos globales, desde la Convención Marco (Ley 24.295), pasando por el Protocolo de Kyoto hasta el Acuerdo de París (Ley N° 27.270). El país cuenta desde 2019 con la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Cambio Climático, que establece los lineamientos generales para el abordaje de la temática. El Poder Ejecutivo creó, a través del Decreto 891/2016, un “Gabinete Nacional de Cambio Climático”, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este Gabinete paralelo, previsto en la Ley de PM aunque creado previamente, tiene la “finalidad de articular las políticas en materia de cambio climático y generar conciencia en toda la sociedad sobre su relevancia” y está compuesto por representantes de prácticamente todos los ministerios, poniendo de manifiesto la transversalidad que impone el cambio climático para la adopción de políticas públicas. Entre las funciones que tiene este Gabinete se encuentran la de articular los procesos participativos y de si-

⁸¹ Recuperado de: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>

nergía entre las diferentes áreas del gobierno nacional, así como entre el gobierno nacional y las provincias, e integrar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación de los diferentes sectores y/o sistemas. Asimismo, debe proponer un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático como insumo para la discusión de una estrategia nacional más amplia, y Planes de Acción Sectoriales a nivel ministerial para la mitigación en sectores claves en pos de alcanzar los objetivos nacionales en la materia.

Argentina ha realizado tres comunicaciones a la Convención Marco, en los años 1997 (revisada en 1999), 2007 y 2015. Además, presenta los Reportes Bienal de Actualización (BUR) que contienen información actualizada sobre los inventarios nacionales de GEI, las medidas de mitigación, las necesidades encontradas y el apoyo recibido. Las Comunicaciones Nacionales (CN) plasman los compromisos del país vinculados al reporte de sus inventarios de GEI y al establecimiento de programas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En octubre de 2015, Argentina presentó su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC), requerida por el Acuerdo de París. En 2016, se realizó una actualización de la misma, y hacia fines de 2020 se presentó la Segunda NDC en la cual se afirma que

La meta consiste en no exceder las 359 megatoneladas de dióxido de carbono equivalente al año 2030. Además, para el mismo año, habrá logrado disminuir la vulnerabilidad, aumentar la capacidad de adaptación y fortalecer la resiliencia de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales a través de medidas de concientización y construcción de capacidades que le permitan al país y su población responder solidariamente al desafío urgente de proteger el planeta.

Las NDC se asientan en medidas *incondicionales* y *condicionales*. Las primeras son aquellas que el país se compromete a adoptar, en cualquier escenario. En cambio, las segundas refieren a acciones que serán implementadas siempre que se den ciertas condiciones de asistencia financiera de los países desarrollados, transferencia tecnológica. El cumplimiento de la Contribución Nacional se logrará mediante la implementación de una serie de medidas de mitigación a lo largo de la economía en los sectores de Energía, Agricultura y Ganadería, Bosques, Transporte, Industria e Infraestructura (incluidos los residuos).

Por último, mediante la Resolución N° 447/2019 de la ex Secretaría de Ambiente de la Nación se aprobaron tanto el primer Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático como Planes de Acción Nacionales Sectoriales en los sectores de Energía, Transporte, Agro, Industria, Salud, Infraestructura y Territorio, y Bosques. En los mismos se incluyen lineamientos para acciones concretas. Se presenta a continuación un ejemplo del Plan de Acción en Energía:

PLAN DE ACCIÓN



Fuente: Resolución SAYDS 447/19.⁸²

El cambio climático en la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires afronta relevantes desafíos en la materia, tanto por el potencial de mitigación, cómo por la imperiosa necesidad de tomar medidas de adaptación, en particular por el aumento de eventos climáticos extremos y el riesgo de inundaciones. La Provincia no dispone de un marco regulatorio específico para el abordaje del cambio climático, ni de una planificación estratégica al respecto. Durante el año 2019 circuló un proyecto de ley de cambio climático, que aún no prosperó en el trámite legislativo.

El organismo ambiental provincial (OPDS), a pesar de haber recientemente creado de modo formal en su organigrama un área para gestionar el cambio climático, ha impulsado distintas iniciativas y propuesta concretas, como el cálculo de la huella de carbono, realizado junto a universidades en 2010, y la propuesta de una red de alerta ante eventos climáticos extremos, del 2014, entre otros.

⁸² Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332234/norma.htm>

Asimismo, en 2017 se realizó, también con el apoyo de universidades, el Proyecto Mitigación del Cambio Climático: Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero de la Provincia de Buenos Aires, que plantea las bases conceptuales y metodológicas y los requerimientos de información para la elaboración de un Inventario Provincial de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Resulta necesario que la provincia adopte un rol más activo en materia climática, dado el papel fundamental que tienen los gobiernos provinciales y locales en la identificación de las necesidades y la ejecución de las medidas de adaptación en el territorio, siendo éstos quienes presentan la vinculación más estrecha con la población, recibiendo las demandas e inquietudes inmediatas en cuestiones ambientales.

El cambio climático a nivel municipal

Los gobiernos locales pueden desarrollar un rol muy relevante en materia de cambio climático, tanto en relación a acciones de adaptación como de mitigación. Al respecto, resulta muy relevante la experiencia desarrollada por la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático: <https://www.ramcc.net/>

Complejidades para el abordaje del cambio climático

El abordaje del cambio climático presenta aspectos complejos por donde se lo mire. En primer lugar, requiere una detallada mirada geopolítica, en tanto el cambio climático tiene responsables históricos (y actuales, como el caso de China), que se corresponde con los países más desarrollados. En esa línea, es habitual escuchar el concepto de “Deuda ambiental” que tendrían los países desarrollados, que se han “aprovechado” de la emisión libre de GEIs durante décadas, respecto de los países en vías de desarrollo. Este planteo forma parte de todas las discusiones internacionales al momento de establecer los mecanismos de financiamiento de las acciones de mitigación y adaptación.

Otro punto clave es que el abordaje sincero del cambio climático implica poner en debate el modelo de desarrollo completo, dado que más allá de la implementación de acciones, si no existe un replanteo general de los modos de producción y consumo, difícilmente se puedan alcanzar los objetivos planteados. Nadie puede resolver el cambio climático solo. La propia complejidad del tema implica inexorablemente de la conformación de redes de cooperación política, técnica y financiera entre actores locales, nacionales e internacionales, con todo lo que ello implica.

Otro punto relevante es que, más allá de que ya estamos siendo testigo de consecuencias del cambio climático, los efectos más devastadores se plantean en escenarios de mediano y largo plazo, basado en proyecciones y modelos, que dificultan en determinados espacios la

toma de decisiones, especialmente cuando implica restricciones a actividades económicas, asignación de fondos cuantiosos, etc. Es por ello que, tanto en el Convenio Marco, como en las distintas reuniones, se plantea la necesaria aplicación del Principio Precautorio, entendiendo que cuando existen amenazas de un daño serio o irreversible (como podría derivar del cambio climático) la incerteza científica no debe ser utilizada para posponer medidas costo efectivas para prevenirlos.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En este punto se procurará presentar a los lectores los principales aspectos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, lanzada en el año 2015, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que a través de esta se intentará alcanzar, haciendo hincapié en rol de los gobiernos nacional y locales, así como en el enfoque multiactor que propone la agenda, a modo de llamamiento a todas las partes interesadas.

Descripción General de la Agenda 2030

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene como misión central impulsar el desarrollo de la humanidad e incentivar el aumento de los niveles de prosperidad para todos los habitantes del planeta. Para ello impulsa todo tipo de iniciativas, siendo una de las principales la formulación de grandes iniciativas de desarrollo, “agendas globales”, que persiguen la instalación de los principales temas en la agenda política mundial que hacen al desarrollo humano y la sostenibilidad, funcionando además como herramienta de divulgación, información y marco para de seguimiento de resultados y acceso al financiamiento internacional.

En el año 2000 se lanzaron los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), que consistían en ocho objetivos generales, que tenían foco específico en temas sociales, como el combate a la pobreza y el hambre. Si bien la conclusión general sobre los ODM fue de relativo éxito global en cuanto a la mejora en algunos indicadores, existió un consenso general de renovar esa agenda en dos aspectos principalmente: su ampliación en base al enfoque tridimensional del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social), y la generación de un marco de seguimiento más completo y adaptable para que la Agenda pueda ser implementada por todos los países del mundo, en base a su contexto local. De esa forma, como continuidad y mejora de los ODM, en septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

Mediante la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° A/70/1 fue aprobado el documento llamado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible”⁸³ en el cual se establecieron 17 “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS) y 169 Metas que deberán ser cumplidos desde ese momento hasta el año 2030 por todos los estados que aprobaron el mismo. La Agenda 2030 involucra temas de interés colectivo (protección de los océanos, la atmósfera, la biodiversidad, etcétera), pero también aspectos relacionados con la provisión de servicios básicos, desarrollo urbano, protección social, gestión del riesgo de eventos catastróficos, educación, vivienda, seguridad alimentaria. Así, se entiende que la Agenda 2030 viene a condensar dos procesos que se venían dando de forma ciertamente desarticulada: los ODM, con énfasis en temas sociales como la reducción de la pobreza, y el proceso de “desarrollo sostenible” surgido a partir de Río 92, con especial énfasis en temas ambientales. Los ODS cubren muchos temas no abordados por los ODM, en especial temas ambientales con gran nivel de desagregación y energéticos. Una gran diferencia entre ODM y ODS se refiere a la estructura de la agenda. Los ODM no tenían el objetivo de ser una agenda completa de desarrollo global, sino que eran simplemente un marco de resultados colectivos con enfoque en los países en desarrollo, con el que los países podían seguir el progreso de los varios aspectos de desarrollo social y cooperación para el desarrollo. Los ODS son una agenda de desarrollo completa, ya que además de tener un marco de resultados, con objetivos y metas, tienen también una visión con principios, una estrategia de implementación y un marco de seguimiento y examen.



Fuente: Naciones Unidas⁸⁴

⁸³ <http://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml> consultada el 7/5/18

⁸⁴ Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

El enfoque de la sostenibilidad propone la transversalización de los asuntos del desarrollo, y ello ha sido receptado por la Agenda 2030 con la interconexión que se da entre objetivos y metas. Sin embargo, se identifican seis Objetivos con tienen contenido especialmente relevante en temas ambientales:

- ODS 6: Agua limpia y saneamiento
- ODS 7: Energía asequible y no contaminante
- ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles
- ODS 13: Acción por el clima
- ODS 14: Vida Submarina
- ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

Implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional

El Estado Argentino, con otros Estados Miembros de la ONU, fue parte en septiembre de 2015 de la adopción de la Agenda 2030 en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible efectuada en Nueva York. Sin perjuicio del enfoque participativo que plantea el documento, es innegable el rol central y primordial de los estados de impulsar la adaptación de la Agenda 2030 en sus países y promover políticas públicas tendientes a cumplir las metas, debiendo para ello adaptar la Agenda 2030 al medio local. Ello refiere al principio de “*propiedad nacional*” fijado en la Declaración de ONU.

A nivel nacional, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación (CNCPS), que es un organismo creado en el año 2002 como espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, con el fin de alcanzar una correcta y eficaz administración de los recursos que a ellas se destinan. El Consejo tiene como principal propósito la optimización de la formulación de políticas públicas y de las definiciones que se tomen con relación a temas sociales específicos, para lo cual trabaja juntamente con las áreas gubernamentales involucradas en esas temáticas, favoreciendo un abordaje integral y estableciendo una sistematización de todos los procesos. Mediante el Decreto N° 499/17 se asignó expresamente al CNCPS la responsabilidad de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la Agenda 2030, con intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional, debiendo implementar una metodología de trabajo interministerial e intersectorial con participación de los Organismos competentes. En enero del año 2016, Argentina inició el Proceso de Adaptación Nacional de la Agenda 2030 a la realidad nacional a través del CNCPS, teniendo como pauta de trabajo aprovechar la

arquitectura institucional existente con la experiencia adquirida en la institucionalización de los ODM en el país, y fortalecer las capacidades interinstitucionales de seguimiento integrado.

El proceso de adaptación nacional contempló cuatro etapas:

- I. Priorización de metas
- II. Definición de las metas nacionales e indicadores
- III. Revisión transversal de metas e indicadores
- IV. Definición del proceso de seguimiento de las metas consolidadas.

Etapa I: Priorización de metas.

La priorización de metas implicó la revisión de los 17 ODS y de sus 169 metas en relación con cada uno de los enunciados del eje de Pobreza Cero de la Plataforma de Gobierno, teniendo en cuenta la alineación del contenido de las metas de ODS propuestos por Naciones Unidas. La asignación de metas se realizó según Objetivos y responsabilidades primarias de cada Organismo de la Administración Pública Nacional. Los indicadores que acompañaron las metas fueron los del Grupo Interagencial de Expertos en Indicadores de Desarrollo Sostenible (Interagencial Expert Group in Sustainable Development Indicators – IAEG-SDG).

Etapa II: Definición de las metas nacionales e indicadores.

Esta etapa implicó la conformación de seis comisiones de trabajo integradas por los ministerios y organismos nacionales, en las cuales participaron funcionarios con decisión política y representantes de las áreas técnicas de estadísticas sectoriales.

Para cada una de las seis Comisiones se elaboró un documento que contenía los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas propuestas por Naciones Unidas ya priorizadas. Asimismo, se acordó un Plan de trabajo con una serie de productos que, sucesivamente, debían alcanzarse.

Etapa III: Revisión transversal de metas e indicadores.

Comprende:

- Armonización, por parte del equipo del CNCPS, de todas las propuestas de las Comisiones y ordenamiento de Objetivos y metas priorizadas para cada Organismo responsable.
- La revisión por Organismo de las metas bajo su responsabilidad con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de modo tal de resguardar el enfoque de género, la inclusión de personas con discapacidad y de los pueblos originarios, el enfoque de derechos, el ciclo de vida, la territorialidad y los requisitos metodológicos en la construcción de los indicadores de seguimiento.

Producto final: conjunto de metas adaptadas, indicadores seleccionados y fichas técnicas revisados según la perspectiva del Organismo responsable de las metas y de la transversalidad de los temas en ellas considerados.

Etapa IV: Definición del proceso de seguimiento de las metas consolidadas.

Contempla:

- Armonización por el equipo del CNCPS de las propuestas de cada Organismo.
- Revisión conjunta por parte de todos los Organismos participantes de la propuesta completa.
- Listado oficial de la República Argentina de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con sus metas adaptadas y los indicadores seleccionados para el seguimiento.
- Fichas técnicas para cada indicador seleccionado consensuadas.

Luego de este proceso de implementación, el rol central del CNCPS radica en la constitución de comisiones de seguimiento de los ODS y las metas, en función de las prioridades en políticas públicas establecidas por el Estado Nacional a través de instancias interinstitucionales que involucran a ministerios y organismos nacionales.

Rol de las Provincias en la implementación de la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 implican inevitablemente el compromiso de los estados nacionales, pero también demandan la participación de los niveles estatales subnacionales, además de otros actores del sector privado y sociedad civil.

Más allá del rol a cumplir por todos los actores, el papel estatal resulta central para formular e implementar políticas públicas tendientes a alcanzar las metas planteadas. En un país federal como Argentina, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cumplen un rol determinante a través de las competencias que tienen asignadas, dado que sus intervenciones impactan directamente sobre la calidad de vida de la ciudadanía. En cuestiones que ocupan gran parte de la agenda, como salud y educación, las provincias tienen competencias centrales para la formulación de políticas, además, claro está, de la titularidad de los recursos naturales que ostentan en base al artículo 124 de la Constitución Nacional. En esa línea, la bibliografía plantea la necesidad de avanzar en la localización de ODS, lo cual se refiere a la implementación, difusión y seguimiento de los objetivos y metas en los territorios provinciales y municipales.

La localización significa tener en cuenta el contexto subnacional para el alcance de la agenda 2030. Es decir, se trata de cómo los gobiernos locales y regionales pueden apoyar la implementación de los ODS, planteando soluciones de abajo hacia arriba y estableciendo un marco para las políticas locales de desarrollo. En base a ello, los equipos profesionales a cargo de la coordinación y ejecución de las políticas provinciales y municipales que trabajan en temas sectoriales y/o en planificación deberían tomar en cuenta los objetivos de la agenda 2030.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, como organismo responsable de la difusión y el seguimiento de los ODS, ha asumido el rol de acompañar a los gobiernos provinciales en sus esfuerzos de adaptación de las metas a la realidad provincial, ofreciendo asistencia técnica en cada una de las etapas de este proceso. Para contribuir con esta tarea, el CNCPS elaboró la Guía para el Proceso de Adaptación ODS en el Gobierno Provincial, que brinda herramientas que orientan el trabajo de los equipos técnicos provinciales para el logro de los Objetivos. Asimismo, el CNCPS impulsa la celebración de convenios de cooperación con los gobiernos provinciales, para asistirlos en la localización de los ODS. En tanto, el Decreto Nacional N° 499/17, que explicitó el rol del CNCPS en la implementación de los ODS, invitó a las Provincias, Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil y del sector privado con competencias y/o intereses en la materia, a adherirse en pos del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos. Ello porque el cumplimiento de los ODS plantea la necesaria participación y compromiso de todas las partes involucradas, es decir, los estados, el sector privado y la sociedad civil, en virtud del principio de enfoque inclusivo y participativo fijado por la agenda. Ello se ajusta al espíritu de la meta ODS 16.7, la que exige *“la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”*, y también al acuerdo reflejado en el documento final de la Cumbre posterior a 2015 de establecer procesos de examen transparentes, participativos, inclusivos y abiertos para los ODS.

Resumen de lo aprendido

- La Agenda Ambiental Internacional tienen un punto de inicio estimado en la década del 70, y ha desarrollado profusos acuerdos internacionales en variadas temáticas.
- Resulta relevante el abordaje de la materia ambiental por la comunidad internacional, es tanto, más allá de no implicar en la mayoría de los casos obligaciones vinculantes o exigibles, colabora a instalar el tema en agenda, impulsando decisiones nacionales y movilizandolos recursos financieros y tecnológicos.
- Entre los distintos temas abordados por convenios internacionales, se destaca por su transversalidad y por la afrenta al modelo económico mundial, el complejo fenómeno del cambio climático, sobre el cual se han abordado las medidas globales, nacionales y locales.
- Se prevé que la Agenda 2030 sea el centro de la agenda internacional del desarrollo por la próxima década, con su correspondiente correlato nacional y local, por cuanto su conocimiento y aplicación específica es una herramienta imprescindible.

Preguntas disparadoras

- ¿Cómo afecta o va a afectar el cambio climático a su ciudad/provincia?
- ¿Conoce medidas de mitigación/adaptación que se hayan tomado en su ciudad/provincia?
- ¿Puede identificar en la Agenda 2030 Objetivos vinculados a las 3 dimensiones del desarrollo sostenible?

Referencias

Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”, Juan Domingo Perón. Recuperado de:

<http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/Mensaje-Ambiental-de-Juan-Domingo-Per%C3%B3n-a-los-Pueblos-y-Gobiernos-del-Mundo-%E2%80%93-Madrid-1972.pdf>

Planes Sectoriales de Cambio Climático:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019>

Inventario Nacional de GEI: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/>

Sitio Web ODS de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Sitio Web ODS Argentina: <https://www.odsargentina.gob.ar/>

Recursos Adicionales

Canal Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (27 de mayo de 2019). *Cambio climático*.

[Archivo de video]. <https://youtu.be/kb-BhbjPhQk>

Web Convenio de Biodiversidad: <https://www.cbd.int/>

Web Convenio Cambio Climático: <https://unfccc.int/es>

Web Convenio Desertificación: <https://www.unccd.int/>

Web Convenio de Basilea: <http://www.basel.int/>

Web Convenio de Ramsar: <https://www.ramsar.org/>

Reporte Global de Emisiones PNUMA 2019:

<https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

Sistema de Mapas de Riesgo (SIMARCC): <https://simarcc.ambiente.gob.ar/>

Material de difusión sobre Cambio Climático del MAYDS:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/multimedia/difusion>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus multidimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Como igualmente, advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio.

Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto de enseñanzas en el tema y una guía de referencia orientadora.

5. Como un tema singular los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Si es clave el contexto en nuestra temática, pensar en los usos del territorio, y sus bienes, y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible a cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido incorporando las variables ambientales se alinean claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (usos industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.) amen de recordar lo vetusto

de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.

7. A partir de que somos centralmente agua, y que este es un bien no renovable en el planeta, concientizar en la preservación y buen uso del recurso, evitando su contaminación y despilfarro parece de toda sensatez. Ubicando los ecosistemas en los cuales gran parte de este recurso fluye a través de las cuencas que se ven impactadas por la actividad del hombre, pero esto a su vez incide en los ecosistemas naturales de las propias cuencas. ACUMAR, COMIREC, COMILU, COIRCO, son ejemplos de estas realidades y en estas ver como se trabaja en la resolución de las controversias que el abuso y mal uso del hombre hubo de acumularse negativamente en ellas, sabiendo distinguir eventuales intereses entre los diferentes niveles de las cuencas (alta, baja y media) operando gestiones multicompetenciales y multijurisdiccionales.

8. A partir de que el hombre se posa sobre la tierra genera en ella consecuencias en modo alguno neutrales, parte de las cuales pueden mitigarse, anularse o compensarse. La herramienta del impacto sintetiza lo multidisciplinario y complejo de lo ambiental y demuestra la necesaria concurrencia de competencias, como el manejo de los tiempos, en tanto se estudia en el presente, lo que sucederá en el futuro, con sistemas eficaces y eficientes en pro de la vida humana y el ambiente. No hay futuro si este tipo de estudios, que están jerarquizados en las normas, y deriva en los impactos acumulados, y están englobados por las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

9. Si bien la economía se subordina a la política pensar lo ambiental ignorando estos datos es como pensar un tránsito en auto sin cargar combustible. Internalización de costos ambientales, externalización, valorización de servicios ambientales, determinación de intangibles y mecanismos económicos de mitigación, compensación y fomento resultan hoy en día aportaciones que la economía aporta para el ambiente a la par de la fiscalidad ambiental consecuente.

10. La necesidad de pasar de una economía aislada a un sistema circular tan propio de lo ambiental, sumado a una cadena de causalidades y trazabilidad virtuosa se torna un imperativo en un planeta que cada vez consume, degrada, y produce residuos de manera no solo negativa sino también derrochando insumos valiosos en las cadenas productivas. Este es el desafío de las economías circulares en un mundo que lo requiere significado por las definiciones de los ODS a la par de tener que incorporarle inexcusablemente el dato social de quienes prestan servicios ambientales, y agregar valor con su trabajo.

11. El hombre como ser social requiere de la comunicación, que en el último tiempo ha dado saltos enormes en potencialidad, universalidad y alcance. Para poder proteger el ambiente, sus ecosistemas, los seres que lo habitan comunicar adecuadamente y en forma sencilla es el imperativo de la hora evitando las manipulaciones de generación de sentido común que pretende la globalización en función de sus intereses. Sistemas simples, profundos, permanentes, de comunicación entre las personas permitirá también que sepamos recomunicarnos con la naturaleza, en tanto ella siempre nos habla y da señales para que la comprendamos.

12. Sin información no hay posibilidad de conocer y ejercer los derechos y anoticiarnos de los deberes. Por eso la temática en análisis es central en sociedades democráticas, con la po-

sibilidad de que se genere la misma de manera confiable, pero a la par que se difunda en forma entendible, no para privilegiados, con absoluta accesibilidad para evitar exclusiones o discriminaciones. Igualmente, de la mano de la información está la participación social esencia de toda vida plural y propia de un estado de derecho moderno, contenedor solidario e inclusivo.

13. La globalización impone una agenda permanente de temas, en tanto los problemas planetarios cada vez tienen más interdependencia, efectos múltiples, actores de escala, y en consecuencia el rol de las naciones unidas y sus organismos, como así también las convenciones internacionales que se van firmando generan acciones (no tanto compromisos) que permite paliar no en la dimensión necesaria el nivel de deterioro planetario global. Lo relativo a cambio climático, cuya certeza científica no deja dudas y sus efectos devastadoras en personas, ecosistemas, especies, amerita una consideración singular para analizar la necesidad de conductas que permiten paliar el peligroso umbral en el cual se para el mundo en su conjunto fruto del calentamiento al cual se ha llegado. Su necesaria reversión significará cambios de paradigmas, patrones productivos, consumos, y actividades singulares y colectivas absolutamente diferentes a las actuales, rescatando las sabidurías originarias para que la casa común resulte habitable.

Los autores

Coordinadores

Bibiloni, Homero

Abogado por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Especialista en Derecho Ambiental (País Vasco) y en Derecho Administrativo (FCJyS, UNLP). Docente de grado y postgrado. Director de la Especialización en Derecho Ambiental (FCJyS-UNLP). Titular Derecho Ambiental (UNAJ). Ex Subsecretario y Secretario de Ambiente de la Nación y Presidente de la Autoridad de Cuenca del Matanza Riachuelo. Ex Juez del Tribunal Administrativo de la OEA. Ex Integrante del Consejo Académico de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación y Docente de la misma. Capacitador y consultor público (municipios de la provincia de Buenos Aires, Provincias Argentinas, Perú, Bolivia). Miembro de la Comisión Asesora de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Evaluador por UNAJ de estudios de EIA industriales para el Municipio de Florencio Varela. Capacitador Ley Yolanda. Autor del Libro Ambiente y Política. Ed. RAP.

Piovano, Guillermo

Abogado Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Magister en Gestión del Desarrollo Sostenible (Universidad de Vigo, España). Especialista en Derecho Ambiental (UNLP). Docente de grado y posgrado en Derecho Ambiental (UNLP – UNAJ – UCALP). Docente en la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura. Docente IPAP.

Autores

Batakis, Silvina

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Master en Economía Ambiental por Universidad de York. Magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, (UNLP). Posgrado en Ambiente, Economía y Sociedad (FLACSO). Doctoranda en Desarrollo Económico por Universidad Nacional de Quilmes. Docente universitaria UNAJ, UNDAV, UNLP.

Díaz, Julio

Abogado penalista por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Secretario del TOF 1 de La Plata. Aprobada las materias de la Especialización en Derecho Ambiental (FCJYS-UNLP).

Elíades, Analía

Periodista, Licenciada en Comunicación Social y Abogada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Derechos Humanos (Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid). Doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de grado y posgrado en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP) y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Docente de Posgrado en la Universidad del Salvador.

Lanzetta, Máximo

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Ambientales y Territoriales por la UBA. Especialista en globalización y reestructuración urbana (Universidad de Paris 1). Profesor titular regular de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ); y de la Maestría en políticas ambientales y territoriales (UBA) y de la Maestría en políticas públicas y gobierno (UNLa). Investigador en UNAJ y UNLa en temas de residuos y reciclado. Es miembro del Consejo Académico de la Fundación Metropolitana. Ex Secretario de Política Ambiental y Seguridad Alimentaria de la Municipalidad de Avellaneda (2001-2003), ex Subsecretario de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (2005-2007); y desde el 2008, titular de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable dependiente de la Municipalidad de Almirante Brown.

Mendy, Marcelo

Abogado penalista por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Ex empleado de la UNLP. Ex Secretario de Organización de ATULP. Ex empleado del Fuero Penal de la Provincia de Buenos Aires. Ex Abogado Asesor de la Asociación Judicial Bonaerense. Ex Director INADI La Plata. Asesor en asuntos penales PAMI 2013/2015. Jefe Sumarios PAMI desde 2020.

Morrone, Manuel

Licenciado en Diagnóstico y Gestión Ambiental de la Universidad Nacional del Centro (UNICEN). Magister en Ecohidrología y Doctor en Ciencias Naturales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Adjunto de Gestión del Ambiente Urbano en la Universidad Nacional A. Jauretche (UNAJ). Director de Evaluación de Impacto Ambiental y Análisis de Riesgo Ambiental de la Nación (MayDS). Posee diversos trabajos científicos publicados, pudiendo mencionar: “Problemas ambientales derivados del crecimiento urbano en el sector serrano S-SE de la ciudad de Tandil” (2010); “Urban Geochemistry and Poten-

tial Human Health Risks in the Metropolitan Area of Buenos Aires: PAHs and PCBs in Soil, Street Dust and Bulk Deposition"; Long-term (1970-2017) Temporal Trends of PCBs in Fish, Settling Material and Sediments from Populated and Remote Sites from the Río de la Plata Estuary, Argentina. Ha participado de proyectos con financiamiento científico, orientados al impacto de descargas urbano-industriales, contaminación ambiental y procesos biogeoquímicos (UNLP).

Polenta, Silvia

Abogada por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), litigante en causas ambientales desde 1995. Colaboradora en causas ambientales del Estudio Jurídico de la Plaza-Dr. Homero Bibiloni, desde 2011 a la fecha. Integra la Dirección de Asuntos Jurídicos ACUMAR. Se desempeñó como docente en la carrera de Gestión Ambiental UNAJ. Se desempeñó como co-autora de las obras: *Ambiente sustentable II T. I*, y participó en el libro *Principios del Derecho Ambiental*. Asimismo se desempeña como organizadora, coordinadora, moderadora y disertante en temas del derecho ambiental.

Resa, Sergio

Arquitecto por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Ha cursado el Stage de Planificación Estratégica Urbana para especialistas miembros de CIDEU y la Maestría en Gestión Ambiental del desarrollo Urbano en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Actualmente es Docente Ayudante Ordinario por concurso en la materia Teorías y Planificación Territorial I y II (Facultad de Arquitectura y Urbanismo). Es Investigador del Laboratorio de Planeamiento y Gestión Estratégica –LPGE- radicado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP (c/I). Miembro asociado la Red Científica Latinoamericana “Territorios Posibles Praxis y Transformación. Fue Director de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata (1991- 2007), Director de Proyectos del Instituto de la Vivienda de La Provincia de Buenos Aires (2012-2015) y Actualmente es Director Provincial de Infraestructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires.

Sánchez Peralta, José Francisco

Abogado por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Profesor Adjunto en Cátedra N° 21-D de Derecho Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Actuación Profesional en el fuero penal en el Departamento Judicial de La Plata (Provincial y Federal). Profesor de Legislación Aplicada, Derecho Penal y Derecho Procesal Penal en el Centro de Altos Estudios Policiales (CAEP) dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2005 – 2012).

Sarachaga, Gonzalo

Abogado por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional por las Universidades de Génova y Girona. Especialista en Crimen Organizado, Corrupción y Terrorismo por la Universidad de Salamanca. Cursó la especialización en Derecho Ambiental (UNLP). Maestrando en Derecho Procesal (UNLP). Jefe de Despacho- Relator en la Excma, Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala I. Docente de los seminarios de grado “Panorama Jurídico Ambiental, Nacional y Provincial” y “La Justicia Federal: Aspectos relevantes y cuestiones de Actualidad” (FCJyS –UNLP). Desde el año 2016 es tutor-profesor en el curso virtual “Ambiente, derecho y gestión del proceso Judicial” de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires (dirigido por el profesor Dr. Homero M. Bibiloni). Es miembro de la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP)

Sidoti, Paula

Abogada especialista en Derecho Administrativo por Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Cursó la Maestría en Gestión Ambiental del desarrollo Urbano en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Fue Asesora Jurídica de la Delegación Argentina ante la Comisión Administradora del Río de La Plata (2010-2015) y Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2007-2010). Ha sido relatora de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (2004-2006). Ha cumplido las funciones de Asesora en la Subsecretaría General de la Presidencia de la Nación (2003- 2004). Se desempeñó como abogada en la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata (1998-2003), y en la Municipalidad de Florencio Varela (1998-2001). Actualmente es la Escribana General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Sisti, Pedro

Abogado por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Profesor Adjunto de Derecho Ambiental en la Universidad del Este. Director de la Clínica Jurídica de Interés Público. Docente de Introducción al Derecho y Maestrando en Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Realizó los posgrados “Derecho, economía y Política en perspectiva comparada: Unión Europea y Mercosur”, dictados por la Università degli Studi di Bari y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, “Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Procesal Constitucional” y “El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad de los Derechos” dictados por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, realizó el curso de especialización “Derechos Humanos y Justicia Constitucional: el Derecho de Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos” de Alma Mater Studiorum y la Università di Bologna; y el curso de posgrado “Práctica Legal de los Derechos Humanos” dictado por la Harvard Law School y la Universidad de Palermo.

Ilustradores

Bibiloni, Máximo

Artista Platense. Egresado de la Facultad de Artes de la UNLP con el título de Profesor de Artes Plásticas orientación dibujo. Actualmente trabajando como Modelador 3D, animador e ilustrador.

Montesi, Daniela

Artista plástica. Egresada de la Facultad de Artes de la UNLP con el título de Profesora y Licenciada en Artes Plásticas, orientación en dibujo. Actualmente se dedica al dibujo e ilustración digital.

Ambiente, derecho y contextos : una mirada a la complejidad ambiental con sentido crítico / Silvina Batakis ... [et al.] ; coordinación general de Homero Bibiloni ; Guillermo Piovano ; ilustrado por Máximo Bibiloni ; Daniela Montesi. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; EDULP, 2021.
Libro digital, PDF - (Libros de cátedra)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-34-2063-8

1. Derecho Ambiental . I. Batakis, Silvina. II. Bibiloni, Homero, coord. III. Piovano, Guillermo, coord. IV. Bibiloni, Máximo, ilus. V. Montesi, Daniela, ilus.
CDD 344.046

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP

Universidad Nacional de La Plata – Editorial de la Universidad de La Plata
48 N.º 551-599 / La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina
+54 221 644 7150
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2021
ISBN 978-950-34-2063-8
© 2021 - Edulp

S
sociales


Edulp
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA