



**AGENDA AMBIENTAL
LEGISLATIVA
2024**

EDICIÓN ESPECIAL
A 30 AÑOS DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL

JUNIO
2024

CÍRCULO
DE POLÍTICAS AMBIENTALES

AGENDA AMBIENTAL LEGISLATIVA 2024

COMPILACIÓN Y EDICIÓN: MARIA EUGENIA TESTA,
ANA NORKUS Y ROSIE GUYER

JUNIO DE 2024

WWW.CIRCULODEPOLITICASAMBIENTALES.ORG





El Círculo de Políticas Ambientales es una fundación sin fines de lucro constituida por profesionales con una larga trayectoria en el tercer sector y el sector público, que promueve el fortalecimiento de la agenda política ambiental a través de la investigación, la difusión, la capacitación y el impulso de normativa que propicie la protección de los ecosistemas, el desarrollo sostenible, la transición energética y la lucha contra el cambio climático.

Índice

INTRODUCCIÓN 6

01 LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL AMBIENTE

"El artículo 41 de la Constitución Nacional que incorporó la Reforma de 1994". 9

Por Daniel A. Sabsay.

"A 30 años de la Reforma Constitucional se celebra la existencia de presupuestos mínimos de protección en la legislación argentina". 13

Por Mariana Valls.

"Residuos peligrosos y radioactivos: una toma de posición histórica dentro de la Constitución Nacional". 19

Por Juan Carlos Villalonga.

"Algunas reflexiones sobre el federalismo ambiental a 30 años de la Reforma Constitucional de 1994". 24

Por Yamila Marian Castagnola.

"¿Por qué es importante la gobernanza policéntrica para evitar un retroceso en la agenda ambiental?". 29

Por Leila Devia.

02 LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS QUE DEFINIERON LA AGENDA

"Ley General del Ambiente, una norma ineludible para la política de desarrollo". 33

Por María Eugenia Testa.

"Bosques y glaciares: emblemas de la política de presupuestos mínimos de protección ambiental". 38

Por Consuelo Bilbao.

Índice

03 DEBATES PENDIENTES EN MATERIA DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS

- "Ordenamiento ambiental del territorio, avances y retrocesos a 30 años de la Reforma Constitucional".** 45
Por Carina Quispe.
- "Gestión de envases: un piso normativo postergado a 30 años de la reforma constitucional".** 53
Por Ana Laura Tello.
- "Ley de Humedales, una deuda pendiente del Congreso de la Nación".** 60
Por Elba Stancich.
-

04 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

- "El Acuerdo de Escazú en tiempos de desregulación: oportunidades para el ambiente sano a 30 años de su reconocimiento constitucional".** 65
Por Pía Marchegian, María Laura Castillo Díaz y Leandro Hernán Gómez.
- "A treinta años de la Reforma Constitucional: el trabajo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el alineamiento de las regulaciones nacionales con la Agenda 2030".** 76
Por Juan Manuel Moreira.
-

Por sexto año consecutivo, el Círculo de Políticas Ambientales presenta la Agenda Ambiental Legislativa (2024), en esta ocasión en una edición especial dedicada a los 30 años de la reforma constitucional de 1994. Elegir este aniversario como tema ordenador no solo significa conmemorar una efeméride, sino también darnos la oportunidad de recordar el marco constitucional que contiene a la protección del ambiente, especialmente en el contexto actual en el que desde diferentes sectores económicos y políticos se promueve la desregulación ambiental y se intenta desconocer las facultades constitucionales del Congreso de la Nación en la materia.

La pérdida de jerarquía de la cartera ambiental; el desfinanciamiento de organismos de investigación y de las universidades públicas; la desarticulación de la Administración de Parques Nacionales; la destrucción de la capacidad estatal para el monitoreo y control de la explotación de recursos naturales o de la protección de los ecosistemas; y el intento (por el

momento fallido) de flexibilizar la normativa ambiental bajo los presupuestos mínimos, son medidas que atentan contra el mandato constitucional del 94 de proveer a la población el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Un dato alentador, sin embargo, fue la respuesta del Congreso de la Nación ante la propuesta del primer proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (conocida como Ley Ómnibus) de desguazar leyes ambientales emblemáticas, como las de protección de bosques nativos y glaciares. Tanto en las disidencias como en los dictámenes de minoría, los diputados de casi todas las fuerzas políticas de la oposición rechazaron tratar las modificaciones pretendidas.

Por otro lado, y a contramano de lo que se plantea para la política doméstica, la agenda internacional demanda mayores estándares y más regulaciones en materia ambiental. Ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

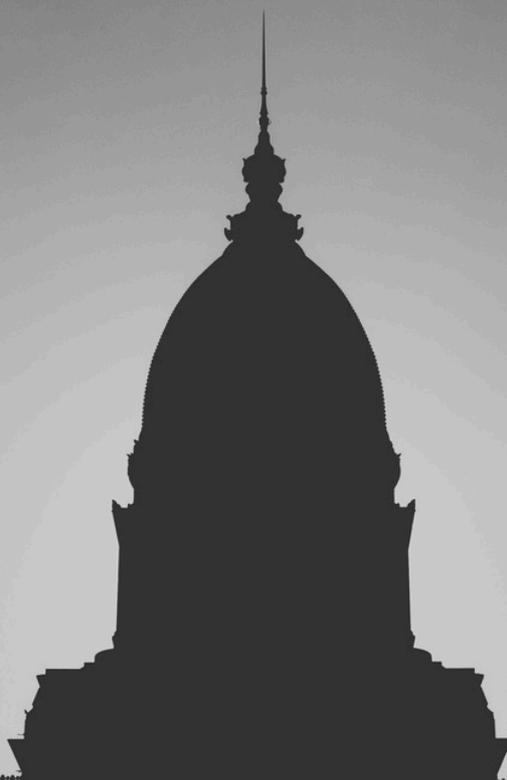


(OCDE), llevar adelante acuerdos bilaterales sobre comercio o seguridad, participar de acuerdos y organismos multilaterales, implica necesariamente mejorar el desempeño ambiental de la Argentina. Por lo que, retroceder en esta materia es autoinfligirse un daño y virar en sentido contrario a los países con los que se pretende interactuar.

Por todo lo anterior, y por las competencias constitucionales asignadas, el Congreso de la Nación detenta un rol de enorme relevancia para la política de desarrollo sostenible de la Argentina. En ese marco, presentamos la Agenda Ambiental Legislativa 2024 como una contribución al debate parlamentario, para avanzar en un marco normativo más sólido y acorde a los tiempos actuales y como defensa de lo alcanzado hasta aquí.

Los artículos presentados en la Agenda Ambiental Legislativa 2024 pertenecen a especialistas con una destacada trayectoria en el debate ambiental de la Argentina. Las opiniones vertidas en cada artículo corresponden exclusivamente a sus autores. Agradecemos a cada uno de ellos por su colaboración y por el compromiso asumido.

Círculo de Políticas Ambientales





1

**LA REFORMA
CONSTITUCIONAL
Y EL AMBIENTE**

EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION NACIONAL QUE INCORPORÓ LA REFORMA DE 1994

Por Daniel A. Sabsay (*)

El artículo 41 de la constitución nacional consagra el derecho de todos los habitantes *"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..."*. Para el constituyente, el desarrollo humano equivale a desarrollo sustentable. Al mismo tiempo se fija un objetivo en el tiempo -la satisfacción de "las necesidades (...) de las generaciones futuras"- que pone de manifiesto la incorporación de la noción de desarrollo sostenible que hoy en día ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión que haga al desenvolvimiento de una comunidad. En la Constitución se habla de actividad productiva, en realidad se apunta a un tipo de modelo de desarrollo que haga viable la vida en el planeta en el presente y en el futuro. El valor desarrollo humano hace las veces de una suerte de centro de confluencia, ya que para que su vigencia quede asegurada es preciso que operen de manera equilibrada las consideraciones social, ambiental y económica.

A este importantísimo avance se agrega el dictado desde 2002 de varias leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales es de destacar la Ley 25.675 – General del Ambiente (LGA)-. Esta norma congrega en su texto una diversidad de temas relacionados con los aspectos fundamentales de la Política Ambiental. Se trata de una ley marco que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental, sancionados por el Congreso Nacional en virtud del mandato constitucional del artículo 41, párrafo tercero. La técnica legislativa por la que ha optado el legislador engloba aspectos que se vinculan al entramado de nuestra organización federal de estado, con énfasis en las relaciones interjurisdiccionales Nación-Provincias y su importancia respecto a la determinación y aplicación de los presupuestos mínimos, como así también en elementos considerados fundamentales para la política ambiental, tales como los objetivos y principios que deben regirla, y los instrumentos básicos de gestión ambiental. Asimismo, la LGA dedica un capítulo especial a la temática del daño ambiental colectivo, que el Poder Legislativo Nacional trata en virtud del artículo 41, párrafo primero.

Es de destacar la recepción de los principios básicos en la materia, derivados del derecho internacional ambiental, asimismo, como instrumentos de gestión se reconocen, entre otros, la participación -con instancias obligatorias de consulta-, la evaluación del impacto ambiental, el derecho de libre acceso a la información, el ordenamiento ambiental del territorio. El ordenamiento jurídico de la mayoría de nuestras provincias y municipios incluye de manera prolífica (en muchos casos), la temática ambiental.

Sin embargo, este panorama por demás alentador, no se ve acompañado de políticas públicas adecuadas para el cumplimiento y la aplicación de las mencionadas normas. Las autoridades de aplicación adolecen de una acentuada debilidad. Por caso, la Secretaría nacional integra un Ministerio que atiende de manera prioritaria la problemática de la salud. A su vez carece de un poder de policía amplio y de los medios necesarios para llevar a cabo su cometido. La actual administración, que está impregnada de una ideología que niega el cambio climático, ha tomado decisiones que se proyectan en la política de los organismos, como Parques Nacionales y la Cuenca Matanza/Riachuelo (ACUMAR).

“ **LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE SE TRATA DE UNA LEY MARCO QUE ESTABLECE LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, SANCIONADOS POR EL CONGRESO NACIONAL EN VIRTUD DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO TERCERO.** ”

Así las cosas, no cabe sorprenderse frente al avance desmedido de los desmontes que de manera insustentable están destruyendo las áreas boscosas naturales de nuestro país, la falta de solución al problema de los basurales, la explotación minera depredadora, la total desatención de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, para sólo enumerar algunos de los problemas más graves. Es de esperar que esta desalentadora situación pueda ir revirtiéndose ya que, de lo contrario, las futuras generaciones verán sumamente dificultada la posibilidad de habitar suelo argentino.

Lo anterior puede resultar meramente retórico si no se construye una efectiva implementación de las normas ambientales a través de un programa específico que desarrolla su actuación en la capacitación, en la determinación de indicadores de cumplimiento, en la labor con jueces y fiscales entre otras acciones. Así, se contribuye a la construcción de una cultura de respeto a la ley que permita que rija el principio de legalidad, tan relegado en nuestras latitudes, lo que como lógica consecuencia debe redundar en la observancia de la legislación ambiental y la elaboración de las políticas concomitantes.

Cabe destacar que el desarrollo sostenible es un concepto de difícil definición y que ha aparecido en la escena mundial desde hace poco tiempo. Su presentación en el nivel internacional proviene de la Declaración emitida por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. La riqueza de esta noción proviene de la elasticidad de su contenido y de la amplitud de los elementos que la integran. Asimismo, es cada vez más frecuente su empleo como guía en materia de valores encaminados al logro de ciertas metas que, como la equidad intergeneracional, hablan de un equilibrio entre las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Consideramos que, al respecto, dada la temática del presente artículo, resulta propicia la presentación de los conceptos de participación, acceso a la información y a la justicia. Nuestras consideraciones aspiran a ir conformando desde una visión sistémica, una suerte de modelo de gobernabilidad que responda con elasticidad a los desafíos de la hora actual, a los que se le agregan otras notas, como son, las técnicas de resolución alternativa de conflictos y de distribución de competencias.

Ello así, la temática ambiental y su aplicación en el marco de una modalidad de desarrollo sustentable exige para su puesta en marcha de ciertos requisitos institucionales. Por ello, cobra especial relevancia la elección de los mecanismos institucionales que posibiliten la efectiva adopción de un modelo sostenible de desarrollo. En tal sentido, el "ropaje" institucional adecuado debe encuadrarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa. Esto requiere una especial labor desde diferentes planos a fin de lograr una conciliación de intereses apta para la construcción de un manejo diferente de las relaciones de poder en el interior de las comunidades.

El cumplimiento de metas tan ambiciosas requiere, asimismo, de la organización de estructuras de gobierno aptas para ello y por lo tanto para hacer frente a la particular naturaleza interdisciplinaria y multirelacionada de la cuestión ambiental unida al concepto de desarrollo sostenible. Desde la comunidad, el proceso debe verse acompañado por una participación de los habitantes, diferente de la existente en las democracias representativas tradicionales. Es justamente por ello que surgen institutos que posibilitan la intervención de los gobernados en la toma de las decisiones susceptibles de alterar el ambiente. Tal estructura cuando debe ser ideada para un país en el cual conviven varios centros de poder territorial, exige de la creación de formas de coordinación que impidan la superposición de funciones o la actuación anárquica de las distintas autoridades.

(*) Abogado (UBA). Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de París. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho (UBA). Director de la Carrera de Posgrado en Derecho Constitucional (UBA). Ex presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC). Ex presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ha sido condecorado en dos oportunidades por el Gobierno de Francia, con las insignias de Caballero y oficial de la Orden del Mérito. Premios Justicia de la UCES y Konex. Premio al Mérito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por sus importantes aportes al Derecho Ambiental.



A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, SE CELEBRA LA EXISTENCIA DE “PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN” EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

Por Mariana Valls (*)

Para quienes venimos trabajando hace más de 30 años en temas ambientales, la Reforma Constitucional de 1994 constituyó un gran hito. A través de su artículo 41¹, la Constitución Nacional incorporó explícitamente el Derecho Ambiental como rama jurídica autónoma, estableciendo, además, a través del tercer párrafo de su artículo, una modalidad legislativa propia, diferente a las conocidas hasta ese momento: los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Antes de la habilitación constitucional de 1994, para legislar en materia ambiental con alcance nacional había que ingeniárselas. Las habilitaciones jurídicas con las que se contaba eran: (a) códigos de fondo, como el Civil y Comercial – por ejemplo: límites y restricciones al dominio-, el Código Penal -delito de contaminación de aguas-, y el Código de Minería, entre otros; (b) leyes nacionales por adhesión, como la vieja Ley 13.273 de bosques, que fue dictada por el Congreso de la Nación y adherida por todas las provincias; (c) leyes federales, justificando la existencia de materias con alcance federal, como las leyes de hidrocarburos o de pesca; y (d) la Ley 24.051 de residuos peligrosos, cuya técnica legislativa híbrida, que incluye materias federales, delitos penales y también un sistema de adhesión sui generis, resultó uno de los instrumentos legislativos más ingeniosos y eficaces para regular uno de los temas ambientales más complejos.

¹Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

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

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para 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.

Estas leyes con distintas técnicas legislativas se encontraban dispersas en el ordenamiento jurídico. Muchas veces, las normas aplicables se superponían o contradecían, su jurisdicción era diversa y confusa, y su estudio escaso y complejo. El marco jurídico del ambiente era poco conocido por las autoridades y por las personas. Digamos que, especializarse en Derecho Ambiental antes de los '90 resultaba algo demasiado novedoso y desafiante, solo apto para valientes. Ahora también es desafiante, solo que hoy contamos con muchas más herramientas jurídicas e institucionales para afrontar los enormes desafíos que presentan los problemas ambientales en nuestro país. Herramientas que se deben saber defender, conservar y aplicar.² Para entender el contexto en que se desarrollaron los presupuestos mínimos de protección en la Constitución del 94, haremos una muy breve revisión histórica a nivel nacional y también global.

Desde las políticas públicas de finales del siglo XIX hasta el concepto superador de "desarrollo sostenible" instalado en los años 90

Como enseñaba mi padre, Mario Valls, en sus clases de derecho ambiental, en las que nunca faltó revisar la huella histórica, las políticas públicas de cuidado ambiental se hicieron visibles en el derecho argentino desde finales del siglo XIX. Entonces, se dieron los primeros conflictos de interés con relevancia jurídica entre la población en crecimiento frente a las industrias en expansión y se establecieron límites a las actividades industriales frente a los derechos civiles de la población. Si bien en ese entonces no se hablaba de derecho al ambiente, con la atención puesta en la salud pública y el ordenamiento urbano se regulaba el avance del desarrollo demográfico e industrial, con hitos jurídicos como el emblemático fallo Saladeristas Podestá y la Ley 2.797 que desde 1891 prohíbe contaminar las aguas de la República³, entre otros.

² Valls, Mariana. *Derecho Ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina a fin de siglo. Legislación y propuestas de solución*. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

³ Muchos piensan que la Ley 2.797 de tratamiento de efluentes, complementaria al Código Civil de la Nación, que prohíbe desde 1891 arrojar residuos cloacales, domiciliarios o industriales a los ríos y arroyos sin purificación previa, no estaba vigente. Porque si no, cómo se explica el estado crítico de contaminación de los cursos de agua de la República. Esta ley, básica pero clara y contundente, no por vieja ha sido menos vigente. Sin embargo, en la práctica, al igual que muchas otras normas ambientales, no se ha aplicado como correspondía.

La agenda ambiental relegada por las Guerras

Como consecuencia de la crisis global en la época de las Guerras y de la post-guerra, la comunidad internacional tuvo como principal objetivo alcanzar la paz y trabajar en la reconstrucción económica de las naciones afectadas. Se puso foco en generar alimentos para la población, desarrollar la industria, generar puestos de trabajo y bienes económicos para hacer perdurable el mantenimiento de la paz. Con ese objetivo se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945.

En las naciones menos afectadas por la guerra, como la nuestra, el gran desafío consistió en que la producción permitiera el abastecimiento de la gran demanda del mercado internacional. En ese contexto, el cuidado del ambiente no constituyó una preocupación ni una prioridad.

Los ´60s y el movimiento ecologista

Una vez encaminada la reconstrucción económica, comenzó la preocupación social por las consecuencias adversas derivadas de la industrialización de posguerra. Y así, en la década de los ´60 aparecieron los primeros "ecologistas". Al objetivo de protección del ecosistema lo llamaron de "tercera generación", quizás por encontrarse precedido por dos intereses básicos anteriores, el mantenimiento de la paz y el desarrollo económico, con todo lo que éste implica.⁴ Aseguradas estas dos prioridades, aparece como posibilidad preocuparse por esta tercera, la no agresión ecológica o, mejor formulado, la protección del ambiente.

Los ´70s: la introducción de la política ambiental en el ámbito nacional e internacional

En un contexto de relativa estabilidad económica, y ante crecientes reclamos ambientales de la sociedad, las naciones más desarrolladas comenzaron a introducir políticas de preservación ambiental en su legislación. En 1970 Estados Unidos sancionó la National Environmental Protection Act (NEPA), y contemporáneamente muchas naciones europeas y Japón sancionaron normas equivalentes de protección ambiental. En el ámbito internacional, la ONU celebró la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en 1972.

⁴ Michel Batisse "volver a hacer las cuentas", premio PNUP 2000, publicado por UNESCO 1990, págs. 45 y ss.

Mientras tanto, en Argentina, con crisis sociales, políticas y económicas recurrentes, aunque no estuvieran necesariamente vinculadas con las guerras, la agenda ambiental no logró imponerse. Por otro lado, las características del país con una naturaleza abundante en recursos naturales, con escasa densidad poblacional y el predominio de la industria agropecuaria, evitaron la saturación de la contaminación y el agotamiento de recursos como detonantes de políticas ambientales más agresivas.

Los '90s y el concepto de desarrollo sostenible

En los albores de los '90, lo ambiental comienza a adquirir protagonismo en el mundo y también en Argentina. Pudieron conciliarse como ideas compatibles el desarrollo económico y el cuidado ambiental a través del concepto de desarrollo sostenible. La Conferencia celebrada por Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992 (CNUMAD '92) tuvo un propósito superador, no se trataba ya de limitar el desarrollo -como era la idea en la anterior Conferencia de Estocolmo en 1972-, sino de armonizar las políticas de desarrollo con las de cuidado ambiental, redefiniendo el concepto de desarrollo en términos sostenibles a largo plazo como "desarrollo sostenible", e incorporando los conceptos de economía ambiental y la corrección de la contabilidad de modo que se internalicen las externalidades ambientales.

“ A TRAVÉS DE SU ARTÍCULO 41, LA CONSTITUCIÓN NACIONAL INCORPORÓ EXPLÍCITAMENTE EL DERECHO AMBIENTAL COMO RAMA JURÍDICA AUTÓNOMA, ESTABLECIENDO, ADEMÁS, A TRAVÉS DEL TERCER PÁRRAFO DE SU ARTÍCULO, UNA MODALIDAD LEGISLATIVA PROPIA DIFERENTE A LAS CONOCIDAS HASTA ESE MOMENTO: LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.

Haciéndose eco de todo lo que estaba pasando a nivel global, en el contexto histórico de los años '90 se logra el hito de incorporar una cláusula ambiental en la Constitución Nacional de la Argentina con motivo de su reforma. Esta cláusula, además, da pie al nuevo ordenamiento ambiental de la Argentina que se construye a través de las normas de presupuestos mínimos de protección.

Los presupuestos mínimos que supimos conseguir

Hoy nos ocupa y preocupa no retroceder en los logros legislativos alcanzados en materia ambiental en estos 30 años en los que se han sancionado leyes ambientales de presupuestos mínimos.

En 1994, la Constitución Nacional definió en su artículo 41 primer párrafo el 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. Recién ocho años más tarde, en 2002, se sancionaron las dos primeras leyes de presupuestos mínimos de protección. Entre ellas, la Ley 25.675 general del ambiente (LGA), que estableció la columna vertebral del nuevo derecho ambiental en Argentina. Poco antes se había sancionado la Ley 25.612 de gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios (GIRIAS), que entró en conflicto con la anterior y eficaz Ley 24.051 de residuos peligrosos, el cual aún no ha podido resolverse.

Luego se sancionaron las restantes leyes de presupuestos mínimos de protección:

- 25.670 de gestión y eliminación de PCBs**
- 25.688 de gestión ambiental de aguas**
- 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental en poder del Estado**
- 25.916 de gestión de residuos domiciliarios**
- 26.331 de bosques nativos**
- 26.562 de actividades de quema en todo el territorio nacional**
- 26.639 de preservación de glaciares y del ambiente periglacial**
- 26.815 de manejo del fuego**
- 27.279 de gestión de envases vacíos de fitosanitarios**
- 27.520 de mitigación y adaptación al cambio climático**
- 27.621 de educación ambiental**

Con este joven ordenamiento de presupuestos mínimos de protección ambiental⁵, todavía en formación, se alcanzó un piso que se debe defender y sostener en el tiempo. Aún existe el desafío -que no es exclusivo del derecho ambiental- de hacer cumplir más y mejor estas leyes vigentes. A ello se suma el compromiso internacional

⁵ Valls, Mario Francisco, *Presupuestos mínimos ambientales*, Editorial Astrea, Buenos Aires 2012.

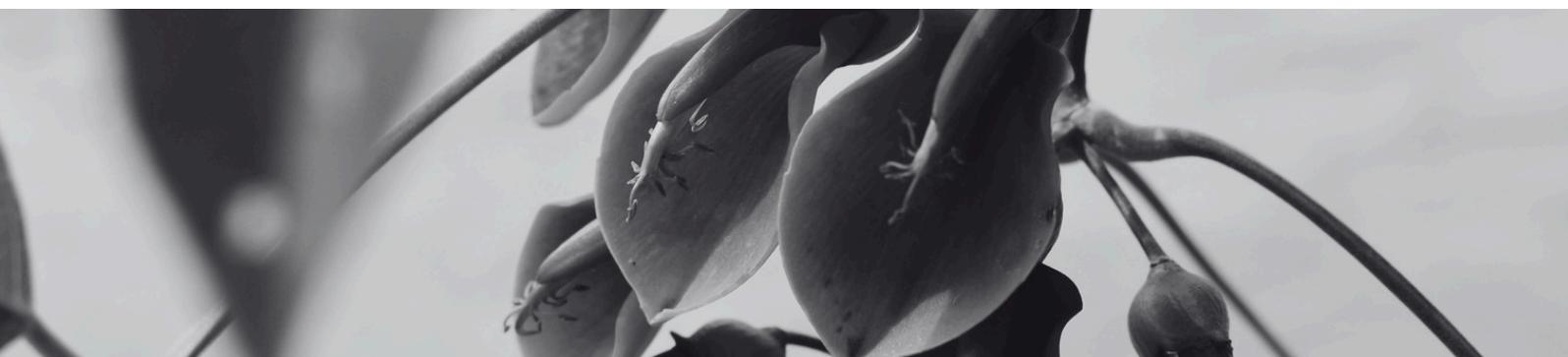
de no regresión en materia de protección ambiental asumido por Argentina en el marco del Acuerdo de Escazú, por el cual derogar las leyes de protección ambiental vigentes que impliquen un retroceso en los niveles de protección establecidos anteriormente implicaría un incumplimiento.

El proyecto de ley de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, que fue impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y que ya fue retirado, preveía modificaciones a las leyes de bosques, glaciares y quemas. Este proyecto claramente implicaba un retroceso en el nivel de protección ambiental. Ante propuestas similares, el Poder Legislativo (PL) debería analizar cuidadosamente las alternativas y, en caso de duda, decidir siempre a favor del ambiente (in dubio pro ambiente).

Para una mejor aplicación de las leyes ambientales de presupuestos mínimos, el PEN cuenta con una versátil y poderosa herramienta como es la facultad reglamentaria, que se encuentra subutilizada en muchas de estas normas. Esa es una alternativa válida que pueden explorar aquellos que piensan que es necesario modificar algunas de estas normas para poder promover la actividad económica del país.

El patrimonio natural y ambiental protegido por nuestras leyes de presupuestos mínimos de protección es singular y es una fuente de riqueza estratégica para nuestro país y todos sus habitantes en el corto, mediano y largo plazo. Con los presupuestos mínimos de protección ambiental contamos con una herramienta jurídica modelo. Tenemos la oportunidad y la responsabilidad de respetarlos, defenderlos y hacerlos valer.

(*) Abogada especializada en derecho ambiental, autora del libro “Derecho ambiental, los grandes problemas ambientales del Siglo XXI, legislación y propuestas de solución”, directora de Normativa Ambiental de la SAyDS 2006-2009, coautora de las leyes de bosques nativos, de creación de la ACUMAR y promotora de la ley de glaciares, entre otras.



RESIDUOS PELIGROSOS Y RADIOACTIVOS: UNA TOMA DE POSICIÓN HISTÓRICA DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Por Juan Carlos Villalonga (*)

La reforma constitucional de 1994 se produce en un momento en que la agenda del desarrollo sostenible estaba atravesando un período de muy alta valoración global. Todavía era muy reciente el impacto público y político de Río'92.⁶ La Cumbre de Ambiente y Desarrollo significó un despegue muy significativo en términos políticos y normativos de la cuestión ambiental. Con relación al derecho internacional, por ejemplo, se adoptaron una serie de acuerdos, como el de la Convención Marco sobre Cambio Climático o el Convenio sobre Diversidad Biológica; pero también se generaron instrumentos y principios que fueron adoptándose progresivamente en las nuevas normas nacionales y subnacionales.

La Declaración de Río⁷ establece una serie de principios de acción que deben guiar las políticas de los Estados. Su influencia fue gravitante en la calidad de las normas jurídicas que se adoptaron posteriormente. La reforma de la Constitución Nacional del 94 se produce en dicho contexto. La Declaración también impactó en las reformas constitucionales provinciales que se realizaron en esos años.

El artículo 41 de la nueva Constitución Nacional argentina posee una redacción claramente alineada al, en ese entonces, novedoso concepto del desarrollo sostenible; y algunas de sus previsiones están recomendadas en la Declaración de Río ya mencionada.

Sin embargo, el artículo 41 avanza un poco más en una materia específica: el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y nucleares. Sin echar un vistazo al contexto de la época ese punto puede parecer demasiado específico para ser incluido en un texto constitucional.

⁶ La "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo" se desarrolló en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

⁷ La "Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo" consta de 27 principios como guía para la acción política y el desarrollo de normativa ambiental.

La Argentina había recibido, por ese entonces, múltiples ofertas para recibir residuos de todo tipo, en general, dentro de la categoría de residuos peligrosos. Esto no ocurría por particularidades de nuestro país. Durante la década de los '80 fueron incontables los escándalos internacionales en este tema. Se había instalado por ese entonces una práctica, por lo general clandestina, de realizar "exportaciones" de residuos desde los países industrializados hacia países en vías de desarrollo.

La ausencia de regulaciones internacionales, las débiles normas ambientales en el mundo en desarrollo -en contraste con las nuevas regulaciones estrictas que se establecían en los países desarrollados-, y el crecimiento exponencial en la generación de estos residuos generaron un cóctel explosivo a mediados de esa década.⁸

Con el crecimiento incesante en la generación de residuos peligrosos de diferente tipo, la cantidad de desechos que comenzaron a cruzar las fronteras nacionales fue en aumento, generando un caos generalizado. Entre otras varias crisis ambientales globales, el descontrol en los vertidos de residuos tóxicos fue una de las más críticas, tanto por sus consecuencias directas en la salud de las poblaciones afectadas como por la corrupción asociada. Los traslados y las descargas ilegales las realizaban traficantes y empresas dedicadas a ese negocio ilegal.

Algunos casos se hicieron famosos y tuvieron una cobertura mediática internacional muy importante. Un ejemplo es el del buque Khian Sea que, luego de cargar 14.000 toneladas de residuos provenientes de incineradores de basura en Filadelfia en 1986, buscando autoridades corruptas, normativas débiles y sitios ocultos, salió a navegar sin destino a tentar a diversos países para descargar sus residuos. En 1988, luego de pasar por países de África y América Latina descargó 4.000 toneladas en Haití. Después de cambiar de nombre y bandera, el navío continuó su periplo tentando a autoridades de diferentes países y terminó arrojando el resto de su carga (10.000 toneladas) en el océano.

Los escándalos se sucedían uno tras otro. En 1988, las autoridades de Nigeria descubrieron en sus costas, en la pequeña localidad de Koko, una cantidad de barriles desembarcados ilegalmente que contenían una variedad de desechos peligrosos, entre ellos PCB (polychlorinated biphenyl). Más tarde se sabría que el cargamento provenía de Italia, de empresas petroleras de ese país.

⁸ Entre 1982 y 1983, los residuos transportados desde Europa Occidental para su eliminación en otro país prácticamente se han duplicada y llegaron a 250.000-425.000 toneladas (Informe Brundtlan, 1989).

Por esos tiempos se hablaba de “colonialismo tóxico”. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue hasta ese entonces el intento más ambicioso para generar un régimen internacional para administrar los océanos. Aun así, los vertidos de residuos peligrosos y radiactivos en el mar seguían sucediendo. Según el llamado Informe Brundtland, publicado en 1988, *“el transporte internacional de residuos destinados a ser arrojados en el mar, incinerados o vertidos, llegó a cerca de 1,8 millón de toneladas en 1983. Los países pobres y los más pequeños son especialmente vulnerables al vertido en sus aguas costeras, como se puede comprobar en el Pacífico y el Caribe”*.

El informe Brundtland fue el diagnóstico más comprehensivo de la situación ambiental global a finales de la década y sirvió como insumo fundamental para el proceso que conduciría a Río'92. Entre sus recomendaciones señalaba que los gobiernos y las organizaciones internacionales debían apoyar más activamente los esfuerzos para alcanzar un régimen internacional efectivo para controlar el movimiento de los residuos peligrosos a través de las fronteras.

“ ENTRE OTRAS VARIAS CRISIS AMBIENTALES GLOBALES, EL DESCONTROL EN LOS VERTIDOS DE RESIDUOS TÓXICOS FUE UNA DE LAS MÁS CRÍTICAS, TANTO POR SUS CONSECUENCIAS DIRECTAS EN LA SALUD DE LAS POBLACIONES AFECTADAS COMO POR LA CORRUPCIÓN ASOCIADA. LOS TRASLADOS Y LAS DESCARGAS ILEGALES LAS REALIZABAN TRAFICANTES Y EMPRESAS DEDICADAS A ESE NEGOCIO ILEGAL.

Efectivamente, esas negociaciones tuvieron un resultado positivo, y en 1989 se adopta el Convenio de Basilea sobre el movimiento trasfronterizo de sustancias peligrosas. El acuerdo recién entró en vigor en 1992. Basilea fue paulatinamente generando nuevas conductas que limitaron severamente las peores prácticas que se venían utilizando.

Durante ese tiempo, la Argentina había sido tentada por varios flancos para ser un país receptor de residuos. Hubo intentos de diferente tipo. Uno de los casos más escandalosos fue la propuesta en 1991 para importar lodos cloacales desde los Estados Unidos con destino a la provincia de Río Negro. Las denuncias públicas oportunas abortaron la operación.

Por lo general, la práctica repetía la metodología internacional: un operador privado se ponía en contacto con algunas autoridades locales ofreciendo el “negocio” para recibir contenedores de residuos sin ningún control y a espaldas de la ciudadanía. El riesgo se agigantaba ya que las ofertas siempre se dirigían hacia sitios y localidades donde la institucionalidad era más débil y la ausencia de normas dejaba un vacío legal.

En 1989 se cierra, al menos temporalmente, un intenso debate en torno a la construcción del repositorio de residuos nucleares en Gastre, Chubut. La clausura del polémico proyecto se produjo, entre otras razones, por las sospechas y denuncias sobre ofertas de financiamiento para construir un “basurero” de residuos altamente radiactivos de una dimensión y con una premura que no tenían correlación con las necesidades domésticas, por lo que se suponía que estaría destinado a la importación de estos desechos. La prensa internacional daba cuenta de esta particular situación.

De las diversas especulaciones y proyectos que circularon por esos años, en 1991 se presenta públicamente la idea de ofrecer la venta del reactor CAREM a otros países con el añadido del servicio de que los residuos nucleares sean luego traídos a la Argentina.

La situación irresuelta de los residuos nucleares fue señalada por el informe “Nuestro Futuro Común”. Allí se planteó como principio que *“debe darse por supuesto, sin lugar a duda, que todos los países que generan residuos nucleares los eliminarán dentro de su propio territorio o en cumplimiento de acuerdos de observancia estrictamente vigilada entre Estados”*.

Así como el Convenio de Basilea fue el inicio del intento de poner fin al descontrol del tráfico de residuos peligrosos, en 1990 se redacta un código de buenas prácticas sobre la circulación de residuos radiactivos en el marco de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).⁹ Pero recién en 1997 se alcanzaría la denominada “Convención Conjunta” sobre residuos nucleares y combustible nuclear gastado.¹⁰

⁹ “Code of Practice on the International Transboundary Movement of Radioactive Waste” aprobado por la AIEA en 1990.

¹⁰ “Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and the Safety of Radioactive Waste Management”, adoptada en 1997, en vigencia desde 1998.

Si bien en la década precedente el descontrol y los escándalos fueron la norma, en los '90 se produce, particularmente luego de Río'92, la emergencia de nuevas normas nacionales e internacionales en base a criterios tales como limitar todo lo posible el tránsito de residuos peligrosos y radiactivos, procurar su gestión en el lugar de origen, y dictar rigurosas normas de información entre las partes involucradas en caso de ocurrir traslados de sustancias.

Cuando ubicamos este contexto en el escenario social y político local de 1994 se puede entender la sensibilidad y la alta prioridad para poner un límite claro a lo que estaba claramente fuera de control. Hasta entonces, nuestro país no contaba con casi ninguna herramienta para actuar.

Es así como la Reforma Constitucional de 1994 recoge dos grandes demandas: por un lado, la relativa a poder disponer de un mecanismo por el cual se puedan establecer normas ambientales uniformes en todo el territorio (los presupuestos mínimos de protección ambiental); y por el otro, la de dar un cierre definitivo a los posibles ingresos de residuos peligrosos al país.

Se llega entonces al artículo 41 de la nueva Constitución en donde se indica que "se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos". Se cerró de este modo casi una década de tensiones en torno a las pretensiones de importación de residuos peligrosos. A partir de ahí comenzamos a contribuir junto a la comunidad internacional a crear una estructura normativa en torno a estas sustancias en base a la transparencia y responsabilidad ambiental.

(*) Presidente de Globe International. Especialista y consultor en energías renovables, hidrógeno verde y cambio climático. Diputado nacional (2015-2019). Fue presidente de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Es asesor en Clima y Energía del Círculo de Políticas Ambientales. Magister en Gestión Interdisciplinaria de la Energía (CEARE-UBA).



ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO AMBIENTAL A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Por Yamila Marian Castagnola (*)

1.- Introducción

Las problemáticas ambientales, por sus propias características, desconocen límites jurisdiccionales y requieren estrategias de solución coordinadas a diferentes niveles de gobierno: municipal, provincial, regional, nacional e internacional. Ello exige que los mecanismos de toma de decisión sean efectivos en términos de garantizar coherencia entre los objetivos que plantean las normas y los alcances y resultados de las políticas públicas que se implementan para abordarlas.

Nadie puede negar que nuestro país necesita un grado mínimo de consensos para la definición y posterior aplicación de una política ambiental en todo el territorio.

En las próximas líneas nos proponemos reflexionar en torno a las soluciones propuestas por el constituyente en 1994 y los actuales desafíos que creemos aún enfrenta la coordinación de la política ambiental nacional; en particular, la debilidad de los mecanismos institucionalmente reglados para facilitar su debate y generar consensos que nos permitan avanzar hacia un país más sostenible.

En efecto, el constituyente incorporó a través del artículo 41 de la Constitución Nacional un nuevo mecanismo de coordinación de competencias nacionales y provinciales a través de un sistema de mínimos y máximos (Esáin) donde las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, que son competencia del Estado Federal, funcionan como un piso básico de exigencias, y cuyo límite está dado por la no alteración de las jurisdicciones locales, quienes pueden fijar los máximos estándares para la protección.

De esta manera, se afirma que a partir de 1994 y durante más de 20 años, Argentina ha planteado un diseño institucional de competencias concurrentes entre las jurisdicciones en el que han convivido dos mecanismos: 1) la articulación vertical a través de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, y 2) la articulación horizontal a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en el que participan en forma igualitaria autoridades nacionales y provinciales.

2.- El rol del COFEMA en la institucionalidad ambiental

El COFEMA fue creado en 1990 como un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada. Sin embargo, no todas las provincias ratificaron su Acta Constitutiva internamente, por lo que, durante más de diez años el Consejo tuvo una actuación limitada.

Aun así, y como remarca en su estudio Langbehn (2017), las provincias nucleadas en el Consejo entendieron que el federalismo ambiental implicaría un rol protagónico en la elaboración de normas y políticas públicas ambientales. Tanto así que, en los considerandos de la Resolución 30/2000, la asamblea del COFEMA recalca que *"en razón de la nueva distribución de competencias previstas en la Constitución Nacional, respecto del dictado de las normas de protección ambiental"* se hace necesaria la *"concertación y coordinación de criterios"* entre la Nación y las provincias para la elaboración de las normas de presupuestos mínimos; y que *"dada la importancia que reviste para las provincias el dictado de dichas normas, el COFEMA es el ámbito adecuado para construir y acordar dichos criterios"*.

“ LAS PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES, POR SUS PROPIAS CARACTERÍSTICAS, DESCONOCEN LÍMITES JURISDICCIONALES Y REQUIEREN ESTRATEGIAS DE SOLUCIÓN COORDINADAS A DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO: MUNICIPAL, PROVINCIAL, REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL

Esta vocación de protagonismo se mantuvo en los años de las primeras normas de presupuestos mínimos. Con la sanción de la llamada Ley General del Ambiente N° 25.675, en el año 2002 se ratifica el Acta Constitutiva de 1990 a través de una norma federal. Al hacerlo, la Ley establece que el COFEMA es eje del ordenamiento ambiental del país y le concede diferentes funciones a lo largo de su articulado: articulador en el diseño de los planes de educación ambiental, formal y no formal (art. 15), coordinador y canalizador de la información ambiental (art. 17) e instrumentador del Sistema Federal Ambiental (art. 23).

Se instituye, así, una nueva institucionalidad ambiental en la que se mantiene el debate en torno a los alcances de su intervención. En ese orden de ideas, la Asamblea del COFEMA aprueba la Resolución 77/2003 mediante la que las jurisdicciones peticionan ser parte del proceso de elaboración de las leyes de presupuestos mínimos a través de una intervención previa obligatoria, que la propia cláusula constitucional no prevé.

3.- Los alcances de la delegación de facultades en las normas de presupuestos mínimos: los casos de bosques y glaciares

Luego de la sanción de las primeras normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, a comienzos de los años 2000, el debate en torno a los mecanismos de concertación continuaba vigente y ello se evidenció en los reclamos de distintas provincias argentinas que consideraban que los contenidos y alcances de las normas sancionadas por el Congreso Nacional alteraban las jurisdicciones locales en tanto que avanzaban sobre cuestiones que eran competencias no delegadas, propias de los estados provinciales.

Desde el punto de vista judicial, y sin perjuicio de precedentes como Villivar (2007)¹¹, a nuestro criterio tuvo su máxima expresión a través de dos conflictos planteados en la época: la pretensión instada por la provincia de Mendoza para que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas¹², que fue declarada cuestión abstracta por la Corte Suprema en 2009, y la pretensión de las provincias de San Juan y de Jujuy para que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del ambiente periglacial sancionada en 2010.¹³

¹¹ CSJN, Villivar Silvana N. c/ Provincia del Chubut y otros s/amparo, 17/4/2007, Fallos: 330:1791

¹² La provincia de Mendoza aduce que se ha impuesto a las provincias argentinas una estructura administrativa que decide mediante dictamen vinculante sobre la suerte del dominio público originario de cada una, lo que afecta claramente la soberanía estatal que le corresponde a la provincia en cuanto a autorizar y controlar el uso del dominio público hidráulico.

En consecuencia, consideran que la ley 25.688 va más allá de los contenidos mínimos, viola la ley 25.675 que los establece, e "invade" la jurisdicción provincial sobre las aguas que integran el dominio público. (CSJN, Provincia de Mendoza c/ Estado Nacional s/acción de inconstitucionalidad, 26/3/2009).

¹³ Hacemos referencia a los casos "Barrick Exploraciones Argentinas S.A.; Minera Argentina Gold S.A. y Asociación Obrera Minera Argentina (A.O.M.A) c/ Estado Nacional s/ acción de inconstitucionalidad" al que adhirió la provincia de San Juan y "Cámara Minera de Jujuy y otra (provincia de Jujuy) c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (30/12/2014).

En estos casos, las provincias involucradas han invocado una ilegítima intromisión de las autoridades federales en cuestiones que entendían como competencias locales. Resulta interesante el análisis de Isla Raffaele (2022) sobre los debates generados durante el proceso de sanción e implementación de ambas leyes de glaciares y las modificaciones introducidas en el proyecto Filmus para que finalmente se consiguieran los consensos en el Senado de la Nación para la media sanción de la ley actualmente vigente. En especial, en lo relativo al Inventario Nacional de Glaciares y las Auditorías Ambientales.

De acuerdo con los estudios de Langbehn (2017, 2020), es recién con la sanción e implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos que los mecanismos de la cooperación logran articularse de manera eficaz. De allí, que el autor lo describa como un “federalismo cooperativo dinámico” que se caracteriza por una distribución negociada de funciones y competencias entre los niveles de gobierno que da lugar a un diseño institucional en el que COFEMA logra adquirir un rol protagónico.

4.- La necesidad de repensar el liderazgo federal en la cooperación

En nuestra opinión, las dificultades prácticas de obtener resultados positivos en materia de federalismo de concertación se relacionan directamente con la profundización que requiere el diseño institucional propuesto.

Treinta años después, no tenemos en claro qué sucedería en el supuesto de que una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental debidamente sancionada por el Congreso de la Nación no se aplicara en alguna de nuestras provincias por dilación en el cumplimiento de obligaciones a cargo de la autoridad ambiental provincial (por ejemplo: la no realización del ordenamiento ambiental territorial, o la no fijación de estándares de calidad). Tampoco hemos analizado acabadamente la posibilidad de que exista una suerte de dumping ambiental entre las jurisdicciones, apostando a una visión segregada de nuestros recursos naturales y generando inequidades que no pueden concebirse en un sistema que, ante todo, debería ser solidario y promover el desarrollo integral.

Consideramos que, en el marco de la defensa de la unidad nacional, ciertamente la autoridad federal con competencia debería liderar el proceso de diálogo entre las diferentes jurisdicciones como garante de la igualdad entre ellas. Para ello, debería estar claramente normado un procedimiento de consulta previa en el proceso de

elaboración de las normas jurídicas y las políticas públicas federales; así como también, mecanismos alternativos de resolución de conflictos interjurisdiccionales previos a la instancia judicial.

La creación y mantenimiento de mecanismos administrativos son fundamentales para evitar que una postura más o menos federal dependa de las necesidades de intereses sectoriales y/o políticos y/o sociales de un momento histórico determinado. Confiamos en que es el Consejo Federal el espacio natural para estos debates. Un Consejo que necesita trabajar en pos de mayor y mejor institucionalidad.

(*) Abogada. Especializada en Derecho Ambiental (Universidad de Belgrano) y maestranda en Política, Derecho y Gestión Ambiental (Universidad Austral). Docente universitaria e investigadora.

Referencias:

- Cale Jaffe (2020). Environmental Federalism as Forum Shopping, 44 Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 669, Recuperado a partir de <https://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol44/iss3/2>
- Esain, José A. (2006). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. Publicado en Estudio Jurídico José Esain.
- Isla Raffaele, María Laura (2022). Ley de glaciares: Discusiones y controversias sobre el federalismo ambiental; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Centro de Investigaciones; Papeles; 13; 24; 6-2022; 90-106.
- Langbehn, Lorenzo (2017). La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. Administración Pública Y Sociedad (APyS), (3), 82 a 105. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/16849>



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA GOBERNANZA POLICÉNTRICA PARA EVITAR UN RETROCESO EN LA AGENDA AMBIENTAL?

Por Leila Devia (*)

En la actualidad, nuestro planeta afronta tres problemas interrelacionados: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Esta triple crisis planetaria, según el secretario general de Naciones Unidas António Guterres, "amenaza el bienestar y la supervivencia de millones de personas en todo el mundo".

La triple crisis planetaria es un problema multifactorial, con diversos actores involucrados y cuyo abordaje correcto necesita acciones inmediatas. Es por ello por lo que resulta fundamental evitar posibles retrocesos en la agenda ambiental.

En ese sentido, una disminución o cambio negativo en las políticas, acciones o compromisos relacionados con la protección del medio ambiente significaría un obstáculo en la implementación de medidas proactivas y colaborativas para hacer frente a la triple crisis. Estos retrocesos pueden manifestarse como la reducción de regulaciones ambientales, la falta de inversión en energías limpias, la disminución de esfuerzos para abordar el cambio climático, el abandono de los compromisos asumidos en los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS), la destrucción de los hábitats naturales y la negación de la crisis climática. Se considera primordial abogar por políticas que promuevan la sostenibilidad y la conservación del medio ambiente.

En esa misma línea, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 ("Paz, Justicia e Instituciones Sólidas") resalta la importancia de las instituciones para lograr el desarrollo. Este objetivo está destinado a abordar cuestiones relacionadas con el "estado de derecho", el "acceso a la justicia" y la "corrupción". Dentro del ODS 16 hay un amplio margen de metas propuestas para fortalecer las instituciones ambientales.

La implementación del ODS 16 se ha enfrentado a varios desafíos significativos relacionados al retroceso de la agenda ambiental. Entre ellos, la falta de voluntad política y de liderazgo, el financiamiento insuficiente, la capacidad de recursos humanos inadecuada, entre los obstáculos ya mencionados.

Para lograr las metas propuestas por el ODS 16 podrían considerarse los elementos que propone la gobernanza policéntrica. Ésta refiere a un sistema en el cual se necesitan muchos centros de autoridad para la toma de decisiones para poder cubrir toda la gama de tareas que implica la gobernanza.

Este tipo de gobernanza es capaz de dar respuestas eficaces, proactivas y adaptativas; y ofrece respuestas más profundas a los requerimientos implicados por los desafíos ambientales en general, ya que posibilita oportunidades de experimentación y aprendizaje, a la vez que aumenta la comunicación entre escalas, y aporta a construir la confianza mutua y cooperación entre los actores involucrados.

En este aspecto, se identifican cuatro elementos que contribuyen en gran medida a instituciones sólidas e inclusivas en la gobernanza policéntrica de recursos, relevantes para alcanzar los objetivos que propone el ODS 16: voluntad política; un marco legal; el apoyo del gobierno a nivel superior; y el desarrollo de capacidades.

Con respecto a la voluntad política, se menciona que los actores, tanto gubernamentales y no gubernamentales, deberían compartir responsabilidades y coadministrar los recursos. La gobernanza policéntrica implica la deliberación de roles y responsabilidades hacia múltiples centros de gobernanza, en los cuales actores de límites superpuestos interactúan y coproducen normas y reglas estándar para administrar los recursos.

“ LA TRIPLE CRISIS PLANETARIA ES UN PROBLEMA MULTIFACTORIAL, CON DIVERSOS ACTORES INVOLUCRADOS Y CUYO ABORDAJE CORRECTO NECESITA ACCIONES INMEDIATAS. ES POR ELLO POR LO QUE RESULTA FUNDAMENTAL EVITAR POSIBLES RETROCESOS EN LA AGENDA AMBIENTAL.

Resulta primordial contar con líderes que promuevan los esfuerzos colaborativos, que puedan generar redes estratégicas y difundir estas nuevas perspectivas sobre las posibles ventajas de la colaboración en la gestión de recursos compartidos. La gobernanza policéntrica requiere un marco habilitador que permita una amplia gama de participación local que admita que los actores contribuyan y participen en la gobernanza de recursos.

Además, si bien la gobernanza policéntrica propone diferentes esferas de autoridad, también requiere apoyo y reconocimiento por parte del gobierno a nivel superior. Hasta cierto punto, el apoyo técnico y legal y el reconocimiento del gobierno a nivel superior son necesarios para respaldar a las instituciones locales.

Asimismo, resulta necesario contar con la formación y el desarrollo de capacidades para los actores locales involucrados. Los actores dentro de la gobernanza policéntrica deberán equilibrar sus roles y conexiones entre enlaces verticales y horizontales y adquirir la capacidad de autogobernarse. El proceso de comprender y equilibrar los roles en múltiples escalas demandará un desarrollo de capacidades específico para los actores para permitir su participación en la gobernanza y la toma de decisiones en múltiples escalas.

A modo de conclusión, se podría decir que, en vista de los desafíos relacionados con la triple crisis, se debe contar con instituciones, líderes y sociedades alertas frente a los posibles retrocesos ambientales y abogar por políticas y acciones que promuevan la sostenibilidad y la protección del medio ambiente en concordancia con los elementos que propone la gobernanza policéntrica.

De todas formas, frente a los retrocesos que puedan aparecer en la agenda ambiental, es importante saber que no todo retroceso significa una derrota, sino que a veces, esto puede servir para tomar impulso y encontrar oportunidades de mejora que puedan alcanzarnos con más fuerza hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

(*) Abogada especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales con Post Doctorado en Derecho. Es directora del Centro Regional Sudamericano para Capacitación y Transferencia de Tecnología (CRBAS), miembro de la Red Enforce sobre Cumplimiento de la Legislación sobre Tráfico Ilícito de Residuos Peligrosos y autora del Global Environment Outlook (GEO 7). Además, es docente universitaria de grado y posgrado de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, Universidad del Salvador, Université Paris I Panteón Sorbonne, Universidad del Cema y Universidad Austral.





2

**LAS LEYES DE
PRESUPUESTOS
MÍNIMOS QUE
DEFINIERON LA
AGENDA**

LEY GENERAL DEL AMBIENTE, UNA NORMA INELUDIBLE PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Por María Eugenia Testa

La Ley 25.675, conocida como Ley General del Ambiente (LGA), es la norma de presupuestos mínimos más importante dictada hasta la fecha, y constituye un hito en la evolución del derecho ambiental en la Argentina después de la incorporación de la cuestión en la Constitución Nacional (CN) a partir de la reforma de 1994. Es, además, el marco ineludible para el diseño de una política doméstica de desarrollo, tanto a nivel nacional como provincial.

Sancionada en 2002, ocho años después de la Reforma Constitucional, la LGA da contenido a parte del artículo 41 de la CN en tanto define un punto clave en relación con las competencias para regular la materia ambiental establecidas en el nuevo texto constitucional: los presupuestos mínimos de protección, un tipo de norma que concede una tutela uniforme y común del ambiente orientada no sólo a asegurar su preservación sino también el desarrollo sustentable.

La LGA define qué es el daño ambiental colectivo y establece las condiciones para el cumplimiento de la obligación prioritaria de recomponer exigida en el nuevo texto constitucional. También determina la competencia judicial y el rol (más participativo) del juez en materia ambiental.

Incorpora el Sistema Federal Ambiental para la necesaria coordinación en la política ambiental que requiere un país como Argentina, y para ello ratifica los pactos federales de creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (1990) y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, hito previo a la reforma constitucional.

Pero la LGA avanza más allá, y su importancia muchas veces no es dimensionada. Mediante una estructura triple instituye los objetivos de la política ambiental federal, los principios rectores para su cumplimiento y los instrumentos para concretarlos. Teniendo en cuenta la interrelación cada vez más explícita entre protección del ambiente y desarrollo, la LGA aparece como una norma ineludible a la hora de pensar cualquier estrategia de desarrollo económico. En esa línea, herramientas clave como el ordenamiento ambiental del territorio, reflejan la visión moderna y de largo plazo del

legislador de 2002, y al mismo tiempo, permite contraponer la desidia de todos los niveles de gobierno para implementarla en beneficio de una mejor gestión climática y ambiental.

Si bien sus disposiciones son operativas, la LGA es la base y referencia de otras normas de presupuestos mínimos posteriores que han avanzado en la implementación de sus principios e instrumentos en la protección de ecosistemas específicos, como glaciares y bosques; o en la instrumentación de derechos constitucionales, como el de acceso a la información¹⁴ y a la educación ambiental.¹⁵

“**TENIENDO EN CUENTA LA INTERRELACIÓN CADA VEZ MÁS EXPLÍCITA ENTRE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y DESARROLLO, LA LGA APARECE COMO UNA NORMA INELUDIBLE A LA HORA DE PENSAR CUALQUIER ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO.**”

En los últimos años, varios proyectos de ley intentaron realizar incorporaciones a la norma o avanzar en regulaciones que unifiquen criterios y procedimientos (y en algunos casos amplíen) para la implementación a nivel federal de los instrumentos de la política y la gestión ambiental contenidos en la norma. Entre los primeros, se encuentran aquellos que buscan incorporar nuevos principios a la lista establecida en el artículo 4, entre ellos el principio de no regresión y los de in dubio pro natura e in dubio pro aqua.¹⁶ Entre los segundos, las iniciativas tendientes establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia evaluación ambiental estratégica e impacto ambiental. Ninguno de estos proyectos logró la sanción del Congreso hasta el momento.¹⁷

¹⁴ Ley 25.831 Régimen de libre acceso a la información pública ambiental (presupuestos mínimos de protección).

¹⁵ Ley 27.621 para la implementación de la educación ambiental integral en la República Argentina (en este caso no se trata de una ley de presupuestos mínimos).

¹⁶ Ver *Círculo de Políticas Ambientales: “Agenda Ambiental Legislativa 2020”*, marzo de 2020. Disponible en: <https://circulodepoliticambientales.org/agenda-ambiental-legislativa-2020/>

La LGA y la política ambiental

A veintidós años de la sanción de la LGA podemos decir que ninguna de las administraciones de gobierno hasta hoy ha estado a la altura de lo que propone la norma. Si bien hubo avances en materia de gestión en varios sectores y jurisdicciones, a 2024 estamos muy lejos de poder hablar de una política ambiental federal planificada, coordinada y efectiva, orientada al cumplimiento de los objetivos planteados por la LGA. El Sistema Federal Ambiental, como se dijo, existe en la LGA, pero el desempeño del COFEMA para cumplir con la manda legal ha sido, cuando menos, deficitario.

La política ambiental en la Argentina se ha caracterizado por avances espasmódicos, mayormente generados a partir de la presión de la sociedad civil, de iniciativas generadas en el Congreso de la Nación a través de los presupuestos mínimos de protección, o de demandas del sistema internacional a través de acuerdos, tratados o agendas de grupos multilaterales. Es decir, estos avances no han sido el resultado de una coordinación efectiva entre las jurisdicciones provinciales y la nacional. Una prueba de ello es la disparidad entre las provincias en lo que refiere a las regulaciones (nivel de exigencia), el efectivo cumplimiento de los presupuestos mínimos de protección y la calidad institucional en materia de control estatal y participación de la sociedad civil.

La situación actual, luego del cambio de gobierno, es aún más preocupante y plantea nuevos desafíos, ya que el Estado Nacional ha decidido abandonar las competencias que le corresponden en la materia. El desguace de la cartera de ambiente y la quita de presupuesto van de la mano con la decisión política de priorizar la explotación de los recursos naturales por sobre la protección ambiental, eximiendo a las autoridades nacionales de su obligación de aplicar y hacer aplicar la ley y de bregar por un desarrollo en armonía con el ambiente.

En una entrevista reciente, las autoridades nacionales han manifestado de forma explícita que no están dispuestas a intervenir ante la violación de las normas ambientales por parte de las provincias, a requerir el cumplimiento de los principios que rigen (o deben regir) a la política ambiental en todas y cada una de las

¹⁷ Ver *Círculo de Políticas Ambientales: "Agenda Ambiental Legislativa"* en sus ediciones 2020, 2021, 2022, 2023. Disponibles en: www.circulodepoliticambientales.org.

jurisdicciones, y a ejecutar de manera objetiva y desinteresada los instrumentos de política ambiental exigidos por la LGA en sus áreas de competencia.¹⁸

Ante este relajamiento de las autoridades ambientales nacionales, algunas provincias han aprovechado para arremeter contra las leyes de protección ambiental vigente, como es el caso de la provincia del Chaco, con la ley de actualización del ordenamiento territorial de bosques nativos, que viola principios e instrumentos de la LGA como así también de la Ley de Bosques Nativos (26.331).¹⁹

La debilidad de la institucionalidad ambiental, tanto a nivel nacional como en algunas jurisdicciones provinciales, es grave en un doble sentido: en primer lugar, porque afecta a los ciudadanos y al goce de su derecho constitucional a vivir en un ambiente sano; en segundo lugar, porque impacta sobre el sector productivo, que carecerá de reglas claras para su accionar, lo que generará conflictos sociales y la consecuente judicialización de proyectos productivos.

La desregulación que plantea el gobierno en materia ambiental y el desentendimiento explícito de las autoridades nacionales obliga a otros actores a intervenir, es el caso de los gobiernos provinciales (que verán los conflictos en materia ambiental acrecentarse en sus jurisdicciones de seguir el ejemplo del Poder Ejecutivo Nacional); del Parlamento, que hasta ahora ha venido resistiendo al desguace regulatorio; y de la Justicia, que deberá bregar por el cumplimiento de la ley.

El retroceso en materia de institucionalidad ambiental tiene importantes implicancias en un tiempo clave, en el que el mundo está padeciendo una crisis ecológica sin precedentes y, a la vez, está buscando (y comenzando a aplicar) soluciones para enfrentarla.

¹⁸ La Nación, 21 de mayo de 2024: "La gestión en Ambiente: una agenda inexistente, el mercado para regular la deforestación y la revisión del cambio climático". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-gestion-en-ambiente-una-agenda-inexistente-el-mercado-para-regular-la-deforestacion-y-la-revision-nid21052024/>

¹⁹ Diario Norte, 27 de abril 2024: "Preocupación de científicos por la forma propuesta para actualizar el Ordenamiento de Bosques Nativos". Disponible en: <https://www.diarionorte.com/261401-preocupacion-de-cientificos-por-la-forma%2%A0propuesta-para-actualizar%2%A0el-ordenamiento-de-bosques-nativos>

(*) Directora del Círculo de Políticas Ambientales. Mg. en Política y Economía Internacionales (UDESA), maestranda en Política, Gestión y Derecho Ambiental (Austral), especialización de posgrado en derecho ambiental (UBA-CASI). Licenciada en Ciencias de la Comunicación con especialización en Políticas y Planificación (UBA). Consultora. Fue directora de las áreas políticas y de campañas de Greenpeace en Argentina, Chile y Colombia



BOSQUES Y GLACIARES: EMBLEMAS DE LA POLÍTICA DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Por Consuelo Bilbao (*)

Con la reforma constitucional de 1994 se incorpora el Derecho Ambiental a nuestro marco jurídico y se le otorga a la Nación la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias la potestad de sancionar leyes complementarias. Si bien los recursos naturales son dominio de los Estados provinciales, le corresponde a la Nación legislar el umbral mínimo de protección ambiental de forma uniforme para todo el territorio y a las provincias su implementación.

La Ley 26.639 (Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial) y la Ley 26.331 (Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos) son emblemas de la política de presupuestos mínimos ambientales, tanto por la importancia de los ecosistemas que ordenan y protegen, ambos centrales para la lucha contra el cambio climático, como por las controversias manifestadas por las provincias durante su sanción y más tarde en su implementación. Cabe destacar que, ambas normas son producto de una activa demanda de la sociedad civil sin la cual la protección de bosques nativos primero, y la del recurso hídrico (glaciares) después, no hubiera sido posible.

Más allá de que hubo otras leyes de presupuestos mínimos sancionadas previamente, las de glaciares y bosques afectaron intereses económicos concretos. Por eso, su tratamiento generó una fuerte resistencia de las provincias, con dominio significativo sobre este tipo de ecosistemas; y por parte de sectores productivos con potencial impacto sobre estos recursos. Este aspecto las enriquece aún más, dado que los resultados alcanzados en ambas leyes provienen de un rico y virtuoso proceso de discusiones y negociaciones. Sin embargo, su importancia en la efectiva protección sobre estos ecosistemas resulta ser motivo del embate permanente por parte de sectores económicos.

La Ley de Protección Ambiental de Bosques Nativos sancionada a fines de 2007 fue un hito en la historia ambiental de nuestro país. Por un lado, por el logro que representó frenar la acelerada tasa de deforestación; por el otro, por la pulseada que ganaron los

actores de la sociedad civil frente al sector agroganadero, con un peso determinante en la economía argentina y uno de los mayores responsables de la deforestación sobre regiones de bosques nativos.

La Ley 26.331 establece el ordenamiento territorial de los bosques nativos por parte de las provincias a través de un proceso participativo y basado en tres categorías de conservación a modo de semáforo: rojo: muy alto valor de conservación que no deben transformarse (no se permite el desmonte) y en las cuales no pueden realizarse actividades económicas, amarillo: sectores de mediano valor de conservación, que no pueden transformarse, pero en las cuales se permiten actividades económicas; y verdes: sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad (desmontarse) permitiendo actividades económicas.

A su vez, la Ley establece un 0,3% del presupuesto nacional y un 0,2% de las retenciones a los productos agroforestales para el Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos, cuyos recursos son destinado a las provincias para tareas de monitoreo y control; y a los privados para compensar el mantenimiento de los bosques nativos y sus servicios ambientales.

El efecto positivo de la Ley pudo verse de inmediato: a partir de 2008, luego de su sanción, la tasa anual de deforestación tuvo una desaceleración significativa, pasando de 0,94% en 2007 a los 0,34% en 2015. Hasta 2019 la tasa de deforestación anual se estabiliza en alrededor del 0,36%. En 2020 se registra un incremento importante de pérdidas de bosques (debido principalmente a los incendios forestales), seguido por un descenso a 0,40% en 2021 y un incremento a 0,48% en 2022 (MAyDS, 2023).

Más allá de los logros obtenidos, existe una serie de obstáculos en su implementación que han permitido que la tasa de desmonte se estabilice, impidiendo que continúe la trayectoria hacia la deforestación cero. Entre otros factores, el desfinanciamiento sistemático que ha tenido el fondo demuestra la escasa prioridad que se otorga a la protección de bosques nativos en la política nacional, más allá del signo político de la administración. En el presupuesto 2024 se le confirió apenas el 7,37% de lo que debería destinarse si la ley se cumpliera correctamente. Una muestra de lo que viene sucediendo desde su reglamentación.

Pero las dificultades de la implementación no se limitan a los recursos. Otro punto polémico ha sido la interpretación y el cumplimiento de los presupuestos mínimos

ambientales por parte de las provincias. Hay jurisdicciones que han habilitado actividades que no se corresponden con la Ley de Bosques. En algunos casos se permite actividades de aprovechamiento sustentable en la categoría roja, cuando son solo habilitadas en zonas amarilla y verde. Otras permiten el cambio de uso de suelo en categoría amarilla (Figueroa, 2022). Por otra parte, los ordenamientos territoriales de los bosques nativos deben ser actualizados por las provincias cada cinco años mediante ley provincial, pero hasta el momento solo siete jurisdicciones hicieron su actualización (MAyDS, 2023).

A pesar de las dificultades con las que se enfrenta a diario la política ambiental en las provincias, no cabe duda de que la Ley de Bosques fue un gran avance: una norma de vanguardia para la región que posicionó a nuestro país en mejores condiciones para acceder a financiamiento externo en la materia y, lo más importante, permitió frenar la deforestación de forma abrupta en plena emergencia forestal.

Por todos estos motivos, resulta contradictorio que los gobiernos de turno quieran modificarla alegando que no funciona, cuando lo que debe promoverse es su plena implementación mediante el aumento de recursos a las provincias y la revisión de algunos criterios ambientales implementados en las normas provinciales complementarias.

La Ley de Protección de Glaciares fue el segundo hito en la política de presupuestos mínimos de protección ambiental y cobra cada día mayor importancia ante el constante retroceso de los glaciares como consecuencia del cambio climático.

En este proceso, la tensión en el sistema federal ambiental se hizo más visible y aguda. Es importante recordar que la Ley tuvo que ser tratada y sancionada en dos oportunidades. La primera versión del año 2008 fue vetada por la entonces presidente Cristina Fernández de Kirchner pocas semanas después de su sanción; el decreto 1837/08 argumentaba que las prohibiciones establecidas resultaban "excesivas", dado que se podría afectar el desarrollo económico de las provincias.

A raíz del veto se abrió una nueva etapa de discusiones en el Congreso de la Nación en torno a la Ley de Glaciares y el federalismo. Por un lado, los gobiernos de las provincias cordilleranas y sus representantes reclamaban autonomía provincial y una mayor injerencia en los instrumentos ambientales; por el otro, las asambleas anti mineras y los sectores ambientales requerían mayor potestad para la autoridad nacional.

Dos años más tarde, en 2010, tras la fuerte presión de los movimientos sociales y ambientales, la Ley se sancionó por segunda vez. Esto supuso un gran avance en materia ambiental al reconocer a los glaciares y el ambiente periglacial como estratégicos para la preservación del recurso hídrico. A su vez, se creó el Inventario Nacional de Glaciares (ING) para identificar todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas en todo el territorio nacional, y registrar así toda la información necesaria para la protección, control y monitoreo.

Además, la Ley restringe todas aquellas actividades que puedan afectar la condición natural de los glaciares, entre ellas la exploración y explotación minera, nodo del conflicto federal ambiental, que continuó posteriormente a la sanción mediante una ofensiva legal del sector en acuerdo con los gobiernos provinciales cordilleranos.

En dos oportunidades tuvo que intervenir la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para confirmar la Ley. Primero en 2012, por una demanda de la empresa minera Barrick Gold y el gobierno de San Juan (en la Justicia Federal de dicha provincia), mediante la cual lograron suspender por 2 años su aplicación. Luego, dos años después de ser revocadas las medidas cautelares de San Juan (2014), se inicia otra demanda por parte de la Cámara Minera de Jujuy y el gobierno de esa provincia; entonces la suspensión de la norma dura meses hasta que interviene nuevamente la CSJN. Por último, en 2019 y luego de finalizarse y publicarse el ING, la CSJN se expide para afirmar la constitucionalidad de la Ley (Isla Raffaele, 2022).

“ NO CABE DUDA DE QUE LA LEY DE BOSQUES FUE UN GRAN AVANCE: UNA NORMA DE VANGUARDIA PARA LA REGIÓN QUE POSICIONÓ A NUESTRO PAÍS EN MEJORES CONDICIONES PARA ACCEDER A FINANCIAMIENTO EXTERNO EN LA MATERIA, Y LO MÁS IMPORTANTE, PERMITIÓ FRENAR LA DESFORESTACIÓN DE FORMA ABRUPTA EN PLENA EMERGENCIA FORESTAL.

La complejidad de la implementación de la Ley de Glaciares quedó evidenciada no solo por las suspensiones mediante acciones legales, sino también en la realización del ING, cuya primera versión tardó casi 6 años para su finalización.

El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales –IANIGLIA-, la autoridad encargada de su realización, encontró una serie de obstáculos desde el inicio por falta de información y por la resistencia de algunas provincias con minería; y por la ausencia de una coordinación efectiva por parte de la autoridad nacional.

Además, el responsable científico del ING y director del IANIGLIA en ese momento, uno de los mayores impulsores de la protección de los glaciares desde el inicio del debate parlamentario, padeció el injusto procesamiento de la Justicia Federal en 2017 en el marco de los derrames ocurridos en la mina Veladero en 2015 y 2016 (Barrick Gold), a raíz de los cuales se inició una causa que investiga la violación de la Ley de Glaciares. Algunos actores que impulsaron la demanda señalaban que el ING no estaba completo, dado que el mismo se realizó sobre aquellas áreas superiores a 0,01 km² de acuerdo con los estándares internacionales y no sobre cuerpos de hielos menores.

Finalmente, en junio de 2018 se presentó la primera versión del ING que debe ser actualizada cada 5 años. En el mes de octubre de 2019, el IANIGLA presentó el plan de actualización que recién fue aprobado por resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a principios del mes de diciembre de 2023.

Más allá de las dificultades y la tardanza para la plena implementación de la Ley 26.639, la efectividad de la protección de los glaciares se evidencia en la constante embestida por parte del sector minero. Además de las acciones judiciales, hubo intenciones de modificarla durante la gestión del presidente Mauricio Macri (2017) y la última, a fines de 2023 con la recién llegada gestión del presidente Javier Milei, mediante el proyecto Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Las reformas propuestas en este último proyecto tenían el fin explícito de habilitar la actividad económica en la zona periglacial. A su vez, la justificación de la reforma sostenía que era para revertir “un avasallamiento del poder federal sobre las provincias”.

Podemos ver que, la controversia federal ambiental continua pero las leyes de presupuestos mínimos ambientales de bosques y glaciares, más allá de sus dificultades, se han logrado erigir como políticas de Estado a través del soporte y defensa de la sociedad civil. Continuar objetando estas leyes como pretenden algunos sectores, lejos de brindar seguridad jurídica, traerá menos inversión y mayor conflictividad social en los territorios.

Es necesario que nuestra dirigencia política y empresarial comprenda que dichas normas no buscan prohibir las actividades productivas sino más bien garantizar que se realicen de manera social y ambientalmente responsable, brindando mejores condiciones jurídicas y mayor competitividad en mercados internacionales cada vez más exigentes en materia ambiental.

(*) Directora Política del Círculo de Políticas Ambientales. Magister en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Lic. en Comunicación con especialización en políticas y planificación (UBA). Consultora de empresas, organismos públicos e internacionales. Fue coordinadora del área política de Greenpeace en Argentina y Colombia.

Referencias:

- MAyDS- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2023). "Informe el Estado del Ambiente 2022".
- Figueroa, Lucas (2022). ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? La ley de bosques a 14 años de su sanción. Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- MAyDS- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2023). Estado de implementación de la Ley 26.331
- Isla Raffaele, Laura (2022). Ley de glaciares: discusiones y controversias sobre el federalismo ambiental





3

**DEBATES PENDIENTES
EN MATERIA DE
PRESUPUESTOS
MÍNIMOS**

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO, AVANCES Y RETROCESOS A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por Carina Quispe (*)

1. ¿Qué es el Ordenamiento Ambiental del Territorio?

El ordenamiento ambiental del territorio (OAT) puede definirse como una herramienta de política ambiental cuyo objeto es la organización espacial de las actividades en un ámbito determinado y con un horizonte temporal, que considera al ambiente en sentido amplio –bienes sociales, naturales y culturales- y como el sustrato indispensable para las diversas formas de vida.

Se trata fundamentalmente de un instrumento que permite el ordenamiento racional de las actividades humanas en el territorio, donde las características ambientales de ese territorio son rectoras y donde los distintos actores sociales están llamados a participar.

Es el Estado, al nivel que corresponda, el responsable de dirigir el proceso de ordenamiento: debe impulsarlo, proveer anticipadamente la información –relevante, confiable, suficiente, actualizada-, convocar a la participación pública, establecer instancias institucionalizadas para esa participación y arbitrar los diversos intereses que naturalmente surgirán en la competencia por el uso de bienes que son comunes (FCD, FARN, 2010).

Por todas estas características y requerimientos, el OAT es la herramienta por excelencia para anticiparse a los conflictos por el goce, acceso y uso del ambiente y los recursos naturales. En la misma línea, es evidente el papel del Estado en la promoción de una cultura del diálogo y la concertación, donde será el árbitro de múltiples intereses, y finalmente el garante de una solución equilibrada que garantice el derecho a los bienes colectivos (FCD, FARN, 2011).

El OAT es, en suma, un instrumento esencial de la democracia participativa, contemplado tanto en la Ley General del Ambiente (LGA) y otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, como en el Acuerdo de Escazú.

2. El OAT es una herramienta preventiva

El principio preventivo, clave en la política y la gestión ambiental, se encuentra implícito en el segundo párrafo de la Constitución de 1994 cuando responsabiliza a las autoridades a hacer una utilización racional de los recursos naturales y a la preservación de la biodiversidad. En efecto, si la prevención requiere una actuación basada en la consideración de los impactos ambientales con carácter previo a la ejecución de cualquier política, programa o acción concreta, es fácil advertir ese requerimiento cuando la Constitución demanda un uso racional de los recursos.

Además, la LGA plasma el principio de modo expreso en su artículo 4° cuando manda a tratar de prevenir los efectos negativos sobre el ambiente, coronando su enunciado con la obligación que el artículo 5° impone a las autoridades de todos los niveles de gobierno: adoptar las previsiones de carácter ambiental que aseguren el cumplimiento de ese principio y los restantes contenidos en la ley.

De la mano del preventivo, el principio de sustentabilidad es otro muy relevante a considerar cuando hablamos de ordenamiento territorial, dado que requiere que el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales transcurra mediante una gestión apropiada del ambiente, que tenga en cuenta la equidad intergeneracional.

La misma ley también establece, entre los objetivos de la política ambiental nacional, preservar los recursos ambientales, promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales, mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos y asegurar la conservación de la diversidad biológica.

Este entramado de normas jurídicas –junto a otras varias que sería muy extenso relacionar para aquí– fundamentan la más importante de las herramientas de la política y la gestión ambiental, que es el ordenamiento ambiental del territorio (OAT).

¿Por qué es la más importante de las herramientas? Por dos razones principales: la primera, porque justamente permite concretar en la práctica el principio preventivo, al promover que el territorio –con todos sus componentes ambientales– pueda alojar las diversas actividades humanas de modo tal que permitan un uso sustentable de esos componentes, donde tenga lugar la equidad intergeneracional referida –que también es un mandato constitucional y legal–.

La segunda, porque –como ya se expresó– es la herramienta por excelencia para anticiparse a los conflictos sociales por el uso del territorio y los recursos naturales contenidos en aquél. En efecto, si el ordenamiento surge de un proceso participativo, cuya construcción es de abajo hacia arriba y en esa construcción se arbitran los distintos intereses en el uso y goce de los recursos, estamos frente a una herramienta imprescindible para la convivencia.

Es importante señalar también la importancia del OAT como instrumento preventivo en un aspecto crucial como es el cambio climático. Tanto en la mitigación de las emisiones de dióxido de carbono como en la adaptación, el ordenamiento territorial ambiental juega un papel clave e insustituible, sobre el que volveremos más adelante.

Vale una reflexión en relación al denominado proyecto de ley “*ómnibus*” que en su versión original contenía cláusulas destructivas de leyes de presupuestos mínimos de OAT, como las leyes de bosques nativos y glaciares. Vale también una reflexión general sobre la necesidad de dotar de calidad a los procesos parlamentarios de sanción de leyes y a la necesaria calidad que también el Poder Ejecutivo debe instrumentar, tanto en relación a los proyectos de ley que envía al Congreso como a las medidas ejecutivas que pueda tomar en su propia esfera de competencias. Cuando hablamos de “calidad”, nos referimos a que las iniciativas deben abreviar en la información científica disponible e internacionalmente reconocida y deben no sólo admitir, sino promover la participación pública en el proceso de toma de decisiones, sean legislativas o ejecutivas.

“ **ES IMPORTANTE SEÑALAR TAMBIÉN LA IMPORTANCIA DEL OAT COMO INSTRUMENTO PREVENTIVO EN UN ASPECTO CRUCIAL COMO ES EL CAMBIO CLIMÁTICO. TANTO EN LA MITIGACIÓN DE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO COMO EN LA ADAPTACIÓN, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL JUEGA UN PAPEL CLAVE E INSUSTITUIBLE.** ”

En línea con lo anterior es importante destacar también que ambos poderes del Estado deben ceñirse al marco jurídico ambiental vigente, empezando por la Constitución Nacional que establece para las autoridades un mandato de claridad meridiana.

3. La Ley General del Ambiente

El OAT es, como se dijo, un instrumento de la gestión y la política ambiental, que la LGA contempla en su artículo 8 –junto a la Evaluación de Impacto Ambiental- y que desarrolla en los artículos 9 y 10.

El primero de ellos señala la citada construcción “de abajo hacia arriba” mediante la coordinación interjurisdiccional (municipios con provincias y de éstas y la Ciudad de Buenos Aires con la Nación), que además requiere la concertación de los intereses sociales entre sí, y luego con los del poder administrador.

El segundo artículo refiere al objetivo del OAT, que consiste en asegurar el uso de los recursos de manera adecuada en términos ambientales, implicando esto que debe permitirse el máximo aprovechamiento con la mínima degradación. La norma suma la exigencia de que el proceso de ordenamiento sea participativo y considere diversas perspectivas (política, económica, ecológica, física, social, cultural, jurídica y tecnológica).

Además de estas exigencias, la LGA dispone que la localización de las actividades humanas observe de modo prioritario otras condiciones, como la vocación de cada zona o región, la distribución y características de la población, la naturaleza de los diferentes biomas, incluyendo las alteraciones que ya puedan estar afectándolos, y la conservación de los ecosistemas significativos.

Es posible observar entonces la importancia clave del OAT en el desarrollo sostenible y cómo esa importancia se refleja en la ley vigente: es un instrumento reconocido expresamente, en el primero de los incisos del artículo 8° que enlista a todas las herramientas de política y gestión ambiental, delineado no solo a partir de las exigencias a considerar sino también a partir del proceso –participativo- en el que debe generarse y a resultados del cual, será un instrumento legalmente válido.

Una última reflexión, a 30 años de la reforma constitucional, es advertir sobre la categoría de presupuesto mínimo de protección ambiental que reviste esta herramienta. Por un lado, esto implica que la previsión del OAT como tal no es de aplicación “facultativa” para los estados provinciales y municipales, sino que les cabe una responsabilidad primaria en su desarrollo y establecimiento, con los requerimientos que exige la LGA. Esto es una deuda enorme de la mayor parte de provincias y municipios, donde el OAT es casi inexistente.

Por el otro, recordemos que es el Congreso Nacional quien establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de acuerdo al mandato constitucional, por lo tanto, las leyes que han fijado parámetros para la elaboración provincial del OAT de determinados ecosistemas son perfectamente válidas y se encuentran vigentes.

4. OAT, cambio climático y prevención de riesgos de desastres

El OAT tiene como objetivo, según dijimos, la organización espacial de las actividades en un territorio determinado, de tal forma que resulta imprescindible, por ejemplo, para evitar la pérdida de vida humanas, de actividades económicas y de bienes de distinta índole –salud, propiedad, infraestructura, entre otros- frente a determinados eventos de origen antrópico y/o natural.

Por su parte, el cambio climático plantea desafíos para todos los Estados del mundo: por un lado, mitigar las emisiones, y por el otro, adaptarse al impacto del aumento de la temperatura global, que se traduce en olas de calor, sequía, inundaciones, pérdida de biodiversidad, aparición de nuevos vectores y enfermedades, entre otros numerosos efectos.

Evidentemente estos impactos tienen también un costo económico. Cuando una extensa zona agrícola-ganadera del país queda bajo el agua o se ve afectada por meses y meses sin precipitaciones, o cuando deben cerrarse autopistas o limitarse el consumo de agua o electricidad, la economía se resiente en todos sus niveles. Del mismo modo, cuando las ciudades son afectadas por un exceso de precipitaciones o de calor, se afecta desde la salud de las personas hasta la productividad en el trabajo, la asistencia al ámbito laboral y escolar, la demanda en la salud pública, la infraestructura, el transporte, la provisión de agua y energía eléctrica, entre muchos otros bienes, servicios y actividades.

Muchos de estos impactos –y pérdidas económicas- pueden evitarse o minimizarse con un ordenamiento racional, contribuyendo así a gestionar el riesgo de desastres. En efecto, la planificación del uso del suelo y los demás componentes del ambiente puede salvar vidas y otros bienes, así como contribuir a evitar pérdidas cuantiosas.

El propio Plan Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres²⁰ (PNRRD) define entre sus ejes estratégicos a los Riesgos Subyacentes Ambientales, indicando que estos son

²⁰ El Plan ha tenido sucesivas formulaciones, 2018-2023, a la cual aludimos, y la más reciente 2024-2030. Ambas disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/plan-2024-2030>

el cambio climático y el ordenamiento territorial. Respecto al primero se reconoce que el cambio climático es uno de los factores que aumenta el riesgo de desastres en el país, de la mano de la vulnerabilidad de la infraestructura, la productividad y la preparación de la sociedad y que, asimismo, añade presión a la degradación ambiental y al crecimiento urbano rápido y sin planificación. El objetivo estratégico derivado es "Incorporar los efectos reales o esperados del cambio climático a la gestión integral del riesgo de desastres". Con relación al segundo, el objetivo es *"Incorporar la gestión de riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio nacional como política de Estado, fomentando la inclusión de una perspectiva de reducción efectiva de riesgos de desastres en la gestión y planificación del territorio que se llevan adelante desde los diferentes estamentos de gobierno (nacional, provincial y local)"* (CPA, 2021).

Es decir que ya existe un instrumento nacional reconociendo el vínculo entre el OAT como herramienta de gestión imprescindible en materia climática y de gestión integral del riesgo de desastres. En la misma línea, en relación a la adaptación al cambio climático, la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)²¹ contempla la gestión integral del riesgo entre los 15 ejes rectores que se definen como guía para el diseño, implementación y monitoreo de las acciones de adaptación que se asumen en la NDC. Por su parte, la Segunda Comunicación de Adaptación define a la gestión integral del riesgo de desastres como eje transversal y establece medidas que vinculan al OAT con la gestión del riesgo (CPA, 2021).

Vale la pena señalar, en atención al reciente cambio de administración y en línea con lo anterior, que lo correcto y esperable de un Estado moderno sería retomar el PNRRD y actuar conforme el mismo lo establece, en el marco de la Ley Nacional 27.287 y de los instrumentos oficiales que comprometen a la Argentina mediante el Acuerdo de París.

Una buena síntesis de este apartado indica que es imprescindible que todos los actores sociales -públicos y privados- comprendan que el OAT es una herramienta esencialmente preventiva, y que la planificación y la inversión bien orientada siempre serán menos costosas que la reparación de los daños generados o empeorados por la ausencia de planificación.

²¹ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/contribucion-nacional>

Los efectos del cambio climático y el riesgo de desastres requieren un enfoque anticipatorio que pivotee sobre los factores subyacentes, porque ese es el modo más racional, económico y ético de dar respuestas eficaces frente a la emergencia, especialmente en un contexto de recursos exiguos.

5. Las asignaturas pendientes

En varias ocasiones hemos reiterado sobre el vacío de regulación a nivel nacional respecto de determinadas herramientas de ordenamiento territorial, como son la Evaluación Ambiental Estratégica y la de Impacto Ambiental, justamente en ediciones anteriores de la Agenda Ambiental Legislativa. Allí se ha enfatizado tanto respecto del triste récord argentino de ser el único país de la región sin normativa federal, como respecto del dictamen unánime²² logrado en la Cámara de Diputados que nunca llegó al recinto; una oportunidad muy valiosa, por cierto, perdida. Contar con esta ley es de vital importancia para el desarrollo del país en todos sus sectores, incluyendo el proceso de transición energética.

En idéntico sentido hemos señalado el fallido debate de la ley humedales y la necesidad de que se comprenda sobre los beneficios que su protección y gestión ecosistémica implicarían para las personas, la biodiversidad, la economía y la lucha contra el cambio climático.

Lo cierto es que hay mucho por hacer en materia de regulación ambiental desde el Congreso de la Nación, donde desde hace décadas duermen importantes proyectos de ley para el país. Así, como la LGA, la ley de bosques y la de glaciares implicaron un enorme avance, la larga lista de normas pendientes solo augura más retrocesos y aislamiento para Argentina, que en materia ambiental se encuentra muy lejos de los países más desarrollados del mundo.

(*) Coordinadora General de Proyectos del Círculo de Políticas Ambientales. Abogada especialista en derecho y gobernanza ambiental, Magister en Tecnología y Gestión Ambiental, autora de numerosas publicaciones en su especialidad y docente de posgrado.

²² Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-139/139-556.pdf>

Referencias:

- FCD. FARN. (2010). Una aproximación al ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de los conflictos socio-ambientales. Volumen 1. Disponible en https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion_OAT_Volumen1.pdf
- FCD. FARN. (2011). El ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de los conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2. Disponible en <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/04/El-Ordenamiento-Ambiental-del-Territorio-%E2%80%93-Volumen-2.pdf>
- Testa E., Bilbao C., Villalonga J., Stancich E., Quispe C. (2021). El rol del Congreso de la Nación en la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático - Marco regulatorio para dar cumplimiento a la Contribución Determinada a Nivel Nacional -NDC 2020-: estabilización de emisiones de gases de efecto invernadero al 2030 y carbono neutralidad al 2050. Disponible en <https://circulodepoliticambientales.org/el-rol-del-congreso-de-la-nacion-en-la-descarbonizacion-de-la-economia-y-la-adaptacion-al-cambio-climatico/>



GESTIÓN DE ENVASES: UN PISO NORMATIVO POSTERGADO A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por Ana Laura Tello*

Con la reforma de 1994 la cuestión ambiental fue introducida entre los Nuevos Derechos y Garantías al instrumento normativo de mayor jerarquía de Argentina. Así, el artículo 41 consagra el derecho-deber a un ambiente sano desde una perspectiva de sostenibilidad intergeneracional, al tiempo que dispone un esquema de distribución de las competencias concurrentes en su protección, donde a la Nación le corresponde el dictado de las normas con los presupuestos mínimos aplicables en todo el territorio.

Desde entonces, fue recién a partir del 2002 cuando el Congreso sentó las bases del esquema instituido con la aprobación de las primeras leyes de presupuestos mínimos de protección, entre ellas, la Ley General del Ambiente.

Pocos años después se sancionó la Ley 25.916 de residuos domiciliarios que incorpora el concepto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), orientado a la reducción progresiva de aquellos destinados a disposición final al integrar la noción del aprovechamiento de los recursos como instancia previa. En esa oportunidad constituyó un avance que se establecieran estándares comunes de gestión por tratarse de una competencia primaria dispersa territorialmente.

Sin embargo, tras 20 años de vigencia de esta ley, la situación de los residuos constituye una problemática ambiental manifiesta y da cuenta del retraso de nuestro país en consolidar estrategias de economía circular que prioricen un enfoque preventivo desde el diseño.

En Argentina se estima que cada habitante genera por día 1,15 kg. de residuos²³, cifra por encima del promedio en América Latina; mientras que a nivel global se prevé un aumento del 56% para 2050²⁴, si no se toman medidas urgentes. Los datos disponibles muestran que en nuestro país la economía lineal se extiende y predomina en las

²³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022. Informe del estado del ambiente 2021. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁴ UNEP, 2024. Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource. Nairobi.

acciones de la GIRSU, ya que exhibe bajas tasas de valorización de residuos (alrededor del 6% son reciclados²⁵) y una marcada inclinación por la disposición final en rellenos sanitarios o el abandono en basurales a cielo abierto.

Dentro del universo de RSU, los envases que se desechan tras el consumo de los productos que contuvieron representan cerca de un 30% del peso total de los RSU y se estima que ocupan el 60% del volumen de una bolsa de residuos domiciliarios²⁶. Debido a la magnitud, uso masivo, rápido descarte y diversidad de materiales que representan, es necesario abordar esta corriente de residuos mediante una política ambiental uniforme que atienda al impacto que ocasionan las prácticas lineales imperantes en toda la cadena.

En ese contexto, el enfoque de economía circular propone un cambio de modelo y la oportunidad para desacoplar el crecimiento del consumo de recursos y la generación de residuos. En el caso de envases, la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) funciona como un catalizador de la circularidad, con fundamento en el principio preventivo, el enfoque de ciclo de vida y el principio contaminador pagador. Desde hace décadas la REP constituye un instrumento legal en numerosos países que traslada la responsabilidad por la gestión de los envases del Estado hacia el productor, con el objetivo de introducir mejoras en todo su ciclo de vida.

En nuestro país, el Congreso de la Nación arrastra hace décadas el tratamiento de una norma en torno a la gestión integral de envases. Muestra de ello son los sucesivos análisis que ha realizado el Círculo de Políticas Ambientales y su visibilización como asunto pendiente en todas las ediciones de la "Agenda Ambiental Legislativa". Si bien existen antecedentes, es a partir del 2002 cuando comienza a visualizarse una señal de permeabilidad de la agenda ambiental en el ejercicio de las competencias y las leyes sancionadas en consecuencia por el Poder Legislativo.

En esa línea, al considerar el recorte temporal entre los años 2002 y 2023 se verifica un total de 56 proyectos de ley sobre gestión de envases presentados en el Congreso,

²⁵ ONU Medio Ambiente, 2018. *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe. Panamá.*

²⁶ Bilbao C., 2019. *¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases posconsumo? Círculo de Políticas Ambientales. Ciudad de Buenos Aires.*

en su mayoría bajo esquemas de presupuestos mínimos. Este lapso abarca 22 períodos legislativos -donde se sucedieron 11 elecciones democráticas para renovación de bancas y siete períodos presidenciales completos- en los cuales siempre hubo algún proyecto vigente. El total de iniciativas incluye, en algunos casos, reproducciones de textos que se sucedieron en el tiempo y, en ciertos supuestos, abordajes parciales o específicos por tipo de envase.

En cuanto a la cámara de origen, fueron ingresados 21 proyectos de ley en el Senado y 35 en la Cámara de Diputados. Un aspecto determinante en el diseño institucional está dado por el giro asignado a un proyecto que involucra, en términos prácticos, el traslado de su estudio a las comisiones reglamentariamente competentes para luego habilitar su consideración por el pleno y, en términos políticos y a la luz de los antecedentes, las perspectivas reales de tratamiento. En la cámara alta los proyectos siempre fueron girados para su estudio a la Comisión de Ambiente como primera competencia; mientras que en la cámara baja se observa entre 2004 y 2015 una prevalencia de giros a la Comisión de Industria y a partir de 2016 un cambio de criterio que otorgó a los proyectos ingresados el primer giro a la Comisión de Recursos Naturales, con diferencias respecto a los giros subsiguientes.

“ **DESDE HACE DÉCADAS LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR CONSTITUYE UN INSTRUMENTO LEGAL EN NUMEROSOS PAÍSES QUE TRASLADA LA RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN DE LOS ENVASES DEL ESTADO HACIA EL PRODUCTOR, CON EL OBJETIVO DE INTRODUCIR MEJORAS EN TODO SU CICLO DE VIDA.** ”

Del recorrido de los proyectos de ley de envases en la agenda del Congreso se identifican momentos de activación que derivaron en distintos grados de tratamiento, donde ciertos puntos en debate fueron evolucionando, al tiempo que se explicitaron diversas tensiones entre los actores involucrados en la cadena. En ese sentido, esta trayectoria puede estructurarse en cuatro subperíodos:

2002-2010. Se presentan proyectos con anterioridad a la sanción de la Ley 25.916, a la vez que la propia Estrategia Nacional GIRSU 2005 contempla el impulso de la sanción de una ley de presupuestos mínimos de envases posconsumo. A nivel institucional, en el año 2008 se realiza una jornada informativa con aportes de la experiencia austríaca en el marco de la Comisión de Ambiente del Senado.

Con respecto al contenido de los proyectos, en su mayoría reflejan modalidades implícitas de REP con amplitud en la determinación de los sujetos responsables y, en algunos supuestos, aportes mediante la percepción anticipada de fabricantes de materias primas. Al respecto, los lineamientos de la REP resaltan la asignación de dicha responsabilidad con carácter individual al sujeto con mayor influencia sobre el diseño del envase (envasador), de manera de favorecer la prevención y evitar la dilución de una responsabilidad compartida entre más eslabones de la cadena. Atribuir la carga al productor primario conlleva, además, complejidades a la hora de determinar el destino de los materiales y la correspondencia de la percepción.

Por otra parte, se observan las primeras diferencias sobre un aspecto que persiste en los debates posteriores: quién determina y administra los aportes, y cuál es su destino (público o privado). A su vez, hay referencias al sector recuperador que van desde su inclusión entre los agentes económicos hasta su participación en los sistemas de gestión cuando tuvieran presencia en el ámbito de funcionamiento.

2011-2015. En ocasión de la aprobación del Senado en 2011 del proyecto de presupuestos mínimos de gestión de aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos, ingresan nuevos proyectos de ley de envases que incorporan de forma expresa el principio REP. Algunos avanzan con mayor especificidad en la asignación de responsabilidad al eslabón envasador y otros sostienen la modalidad de percepción anticipada. Continúan sin saldarse las diferencias en torno a la determinación, administración y destino de los fondos.

En la Comisión de Ambiente del Senado, se destaca en 2012 la primera convocatoria institucional a actores involucrados en la discusión de la norma, con la participación del Poder Ejecutivo, sectores industrial y comercial y ONG. En la Cámara de Diputados, los proyectos vigentes estuvieron en estudio de la Comisión de Industria (primera competencia) sin movimientos sustanciales.

2016-2019. Esta etapa se caracteriza por el involucramiento activo del sector recuperador de residuos y la presentación de proyectos de ley equivalentes en ambas

Cámaras con énfasis en el rol de los trabajadores recicladores en la gestión. Por otro lado, se observa un cambio de posición más favorable a la ley en los posicionamientos de gran parte del sector privado. Las tensiones derivadas de las diferentes concepciones sobre el problema a abordar repercuten en el alcance dado a los presupuestos mínimos y el marco de REP de los proyectos de ley.

A diferencia de los periodos anteriores, el tratamiento tuvo lugar en la cámara baja y derivó en el dictamen de la Comisión de Recursos Naturales hacia fines del 2017, el mayor grado de avance en la dinámica parlamentaria hasta el momento. Este proceso estuvo signado por nuevas demandas de los recuperadores y la resistencia a un texto que no contemplara su participación obligatoria en los sistemas de gestión. Debido a ello hubo: i) un dictamen de mayoría con respaldo transversal de los bloques políticos que contemplaba la REP sobre “la gestión ambiental y el financiamiento”, jerarquía de opciones para la gestión, definición del productor responsable, determinación y administración privada del aporte dinerario asociado al costo de gestión del envase, rol de control del Estado y reconocimiento de trabajadores recicladores; y, ii) un dictamen de minoría del bloque opositor que expresó el consenso del sector recuperador y preveía, entre otros aspectos, una concepción compartida de la REP, aportes dinerarios destinados a sistemas de gestión donde se priorice la contratación de cooperativas de reciclaje, un programa de fortalecimiento y participación de trabajadores recicladores y la creación de un Ente mixto de planificación y ejecución. Ante el recambio legislativo de 2017 estos dictámenes no continuaron su recorrido en la Comisión de Industria porque perdieron estado parlamentario, aunque tuvieron un valor simbólico que significó un piso de referencia para el tratamiento futuro.

En los años siguientes ingresó un mayor caudal de proyectos sobre los cuales se intentó arribar a un texto común, convocando a reuniones informativas con participación de todos los actores, pero sin lograr dictamen. Aquí también se destacan los pedidos de tratamiento y de convocatorias a reuniones conjuntas por parte de organizaciones ambientales, con base al consenso arribado en torno al dictamen de mayoría del 2017.

2020-2023. Luego de dos años sin tratamiento, en el año 2021 la gestión de envases creció en la agenda pública con motivo de la presentación del Poder Ejecutivo de un proyecto de ley en la Cámara de Diputados. En contraposición al recorrido previo, se reflejaron cambios sustanciales en la configuración del tablero institucional y los aspectos en debate. Sobre el contenido, el proyecto propuso una tasa ambiental en el marco de la REP (como único antecedente semejante durante el período relevado, se

encuentra una tasa de disposición final a cargo del productor en un proyecto del 2002). Sobre el camino asignado, no se incluyó el giro a la Comisión de Industria y favoreció un tratamiento acotado en el tiempo que condujo a un dictamen de mayoría sin modificaciones por las comisiones intervinientes de Recursos Naturales y Presupuesto. La iniciativa y su forma de tratamiento generaron un fuerte rechazo tanto de la oposición como del sector privado alcanzado, lo que motivó un dictamen alternativo con sustento en un proyecto vigente que recuperó el dictamen del 2017.

La nueva propuesta del Ejecutivo plasmó los intereses del sector recuperador y priorizó la dimensión social con la promoción del reciclado inclusivo y la incorporación de trabajadores recicladores en sistemas de gestión públicos. La consagración de la REP en tanto principio rector y la determinación del sujeto responsable en la cadena fueron puntos saldados hacia esta etapa. No obstante, el alcance de la REP involucró la responsabilidad “por el financiamiento de la gestión”, con la opción de implementar un sistema de depósito, devolución, retorno y reutilización (DDRyR) o pagar la tasa ambiental para la gestión mediante sistemas públicos. Al considerar que los sistemas DDRyR son fácticamente viables para ciertos tipos y usos de envases, se plantea entonces un enfoque eminentemente público en la gestión integral y la administración y destino del financiamiento privado. En ese sentido, la configuración de la iniciativa desdibuja los lineamientos de la REP, otorgando mayor relevancia a la noción de contaminador pagador y a un enfoque paliativo, antes que preventivo, orientado aguas abajo del ciclo de vida del envase y con foco en el eslabón del reciclado.

En ese contexto y aún con el inédito avance en la dinámica institucional, el tema no llegó a considerarse por el pleno de la Cámara y perdió vigencia. En 2023, por primera vez en un discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa se refirió a la necesidad de avanzar en una “Ley de Envases”. Sin embargo, no se ha retomado el tratamiento en comisiones a fin de abordar las tensiones que limitaron su avance.

Los desacuerdos durante el historial de tratamiento en el Congreso permitieron profundizar el conocimiento sobre las regulaciones de envases y favorecieron la articulación de actores que, en general, reconocen en la norma una oportunidad pendiente en términos ambientales, sociales y económicos. A 30 años de la reforma constitucional, lo extenso del recorrido debe contribuir al tratamiento constructivo de una ley presupuestos mínimos de protección ambiental que supere los posicionamientos antagónicos e integre los intereses de los diferentes actores en roles

equilibrados como partes integrantes de una cadena. La crisis de los residuos, sumado a las experiencias comparadas y las negociaciones internacionales para un tratado global contra la contaminación plástica, refuerzan la necesidad de regular el principio REP bajo esquemas de economía circular que, con énfasis en la prevención, estimulen la introducción de mejoras aguas arriba.

(*) Ana Laura Tello. Abogada (UNC) y candidata a Magíster en Políticas Públicas (UTDT), con proyecto de trabajo final sobre la temática. Fue asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación entre 2014 y 2023. Actualmente se desempeña como consultora independiente en asuntos normativos vinculados al desarrollo sostenible.



LEY DE HUMEDALES, UNA DEUDA PENDIENTE DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Por Elba Stancich*

Los humedales son aquellos ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Son uno de los entornos más productivos del mundo, y son cunas de diversidad biológica, fuentes de agua y de alimento para innumerables especies vegetales y animales, tal como lo sostiene la Convención Ramsar.

Los múltiples beneficios o servicios ecosistémicos que brindan a la humanidad, desde el suministro y la purificación de agua dulce, la provisión de alimentos y materiales de construcción, la conservación de la biodiversidad, hasta el control de crecidas, la recarga de aguas subterráneas y su rol para la mitigación y adaptación del cambio climático²⁷, realzan la importancia de los humedales y la necesidad de protegerlos.

En la Argentina, la superficie ocupada por los humedales fue estimada en 600.000 km², lo que representa el 21,5% del territorio nacional (sin considerar el sector antártico). El país presenta un desarrollo longitudinal que recorre más de 4.000 kilómetros atravesando zonas tropicales, subtropicales, templadas y frías. La estrecha extensión longitudinal (entre cerca de 1.500 km y menos de 300 km, según la latitud) determina una importante influencia oceánica, particularmente del Atlántico sobre el cual se desarrolla toda la extensión de costas. Esta variación determina la existencia de una gran diversidad y riqueza de humedales que incluyen, entre otros, lagunas altoandinas, mallines, turberas, pastizales inundables, bosques fluviales, esteros, bañados y marismas²⁸.

²⁷ En el Informe *El rol del Congreso de la Nación en la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático* se describe la contribución de los humedales para adaptación y mitigación del cambio climático.

²⁸ *Regiones de humedales de la Argentina / Daniel E. Blanco ... [et al.]. - 1a ed adaptada - Buenos Aires : Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, 2017. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/regioneshumedbaja2.pdf>*

El trabajo de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) puso en la agenda pública que el desarrollo de infraestructura, contaminación, minería, incendios, cambios de uso del suelo para urbanizaciones, ganadería y agricultura, entre otros, estaban deteriorando los humedales de Argentina y perdiendo así los beneficios que proveen a la sociedad. Esto motivó a algunos legisladores a proponer una ley que fije una tutela ambiental uniforme para todo el territorio nacional para asegurar su protección.

1. Recorrido de los proyectos presentados

- **2013.** Se presentan los primeros proyectos de ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional de los humedales por parte del senador Rubén Giustiniani (Santa Fe) y la senadora Elsa Ruiz Díaz (Entre Ríos). En noviembre de ese año, la iniciativa tuvo por unanimidad media sanción del Senado pero fue frenada en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, perdiendo estado parlamentario.

- **2015.** El proyecto de Ruiz Díaz vuelve a ser presentado por la senadora Mirtha Luna (La Rioja), se aprobó en el Senado, aunque con modificaciones que debilitaban el texto original. No avanzó su tratamiento en la Cámara de Diputados y nuevamente perdió estado parlamentario.

- **2017.** La diputada Alicia Ciciliani (Santa Fe) presenta el proyecto de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales.

- **2018.** Los senadores Fernando Solanas (CABA) y Magdalena Odarda (Río Negro) presentan un proyecto que también obtiene media sanción en 2019. Al mismo tiempo, la Comisión de Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados realizó una serie de reuniones informativas destinadas a asesores de legisladores. Los proyectos en temario fueron dos, el presentado por la diputada Alicia Ciciliani y el del diputado Marcelo Monfort (Entre Ríos) presentado en 2018. No pasaron a tratamiento. Todos pierden estado parlamentario.

- **2020.** Se presentan cinco proyectos en el Senado y diez en Diputados²⁹. El presidente de la Comisión de Recursos Naturales, diputado Leonardo Grosso, convocó

²⁹Se pueden consultar detalles de estos proyectos en [*Agenda Ambiental Legislativa 2020*](#)

a cuatro reuniones informativas entre agosto y septiembre, donde expusieron cincuenta y cinco referentes de ONG, la academia, institutos técnicos, pobladores y productores para dar su visión sobre los proyectos presentados. De modo similar, la Senadora Gladys González, presidenta de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación, convocó a dos reuniones informativas. El 20 de noviembre de 2020 se aprobó un dictamen de mayoría en la Comisión de Recursos Naturales de Diputados, resultado del trabajo conjunto entre legisladores, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. No se logró dictamen en las demás comisiones a las cuales tenían giro, lo que derivó que no llegara la discusión al recinto.

- **2021.** El diputado Nicolás Del Caño ingresa proyecto para fijar presupuestos mínimos para identificar, conservar, proteger, restaurar y usar de modo sustentable los humedales.

“ **EL TRABAJO DE VARIAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) PUSO EN LA AGENDA PÚBLICA QUE EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA, CONTAMINACIÓN, MINERÍA, INCENDIOS, CAMBIOS DE USO DEL SUELO PARA URBANIZACIONES, GANADERÍA Y AGRICULTURA, ENTRE OTROS, ESTABAN DETERIORANDO LOS HUMEDALES DE ARGENTINA Y PERDIENDO ASÍ LOS BENEFICIOS QUE PROVEEN A LA SOCIEDAD.** ”

- **2022.** El diputado Leonardo Grosso (Buenos Aires) vuelve a presentar el proyecto que tuvo dictamen de mayoría en la Comisión de Ambiente y Recursos Naturales. También presentan proyectos Ximena García (Santa Fe), Gabriela Lena (Entre Ríos), Hernán Pérez Araujo (La Pampa), Enrique Estévez (Santa Fe), Graciela Camaño (Buenos Aires), Diego Sartori (Misiones), Alicia Aparicio (Buenos Aires) y Jorge Vara (Corrientes). En el mes de noviembre se alcanza dictamen de mayoría con tres disidencias y dictamen de minoría con cinco disidencias, publicados en la OD 532. No llegan al recinto.

Por el Senado ingresan los proyectos de Gladys González (Buenos Aires), Marcelo Lewandowsky (Santa Fe), María Vega (La Rioja), José Torello (Buenos Aires), y Antonio Rodas (Chaco).

- **2023.** Terminado su mandato, el diputado Leonardo Grosso presenta por tercera vez el proyecto.

- **2024.** A la fecha de este informe está ingresado en el Senado un proyecto de Antonio Rodas y en Diputados uno de Maximiliano Ferraro (CABA) y de Esteban Paulón (Santa Fe).

2. Resistencias y presiones

Luego de 11 años con mayor o menor intensidad en los debates, la Argentina sigue sin contar con una Ley de Humedales, siendo que se tornó un tema que movilizó cantidad de reclamos y acciones en diversos puntos del país.

Por un lado, están los intereses corporativos que minimizan los impactos que sus actividades tienen sobre la naturaleza y que presionan para que nada limite su expansión, y por el otro la no comprensión de que las reglas claras dadas por el ordenamiento territorial evitan potenciales conflictos y litigios, disminuyendo riesgos. Cuidar los recursos implica ponerse de acuerdo en cómo utilizarlos y en definir usos sustentables de los mismos³⁰.

A fines del año 2022, en la Cámara de Diputados se lograron dos dictámenes en base a todos los proyectos presentados que quedaron plasmados en la Orden del Día 532, pero no hubo decisión política para ser tratados en el recinto de la cámara. Lo positivo es que continúa la voluntad de algunos legisladores que reiteran la presentación de proyectos cuando pierden estado parlamentario.

La ley es necesaria, si se demora su aprobación se seguirán deteriorando estos valiosos ecosistemas y el Congreso seguirá acumulando deudas para con las generaciones presentes y futuras.

(*) Especialista en Ingeniería Ambiental (UTN). Asesora parlamentaria desde 2016 a 2019. Colabora con el Círculo de Políticas Ambientales. Docente de Nivel Superior y Posgrado.

³⁰ Desde el Círculo de Políticas Ambientales se presentó un documento de posición con respecto a qué aspectos medulares debe contener la Ley para alcanzar los objetivos de protección. Disponible en <https://circulodepoliticambientales.org/ley-de-ppmm-de-proteccion-ambiental-de-humedales-documento-de-posicion-del-circulo-de-politicas-ambientales/>



4

**PARTICIPACIÓN Y
REPRESENTACIÓN**

EL ACUERDO DE ESCAZÚ EN TIEMPOS DE DESREGULACIÓN: OPORTUNIDADES PARA EL AMBIENTE SANO A 30 AÑOS DE SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Por Pía Marchegian, María Laura Castillo Díaz y Leandro Hernán Gómez (*)

1. Introducción

En el 2022 murieron 177 personas por defender la naturaleza, el 88% de estos asesinatos fueron en América Latina (Global Witness, 2023), una de las regiones más biodiversas del planeta, siendo la explotación de sus bienes comunes su principal forma de inserción en la economía global. Diversos informes nos alertan sobre la situación de las personas defensoras de la tierra, en países con fuerte dependencia de la explotación de los bienes comunes como llave para la participación de las relaciones económicas internacionales. La relación de la sociedad con la naturaleza se ha orientado principalmente a su sobreexplotación y dominio (Burchardt, 2014).

Además, esta situación se agrava para países como Argentina con la llegada al poder de presidentes como Milei, quien propone, justificado en el libre mercado, el achicamiento del Estado y la reforma de distintas normas sociales y ambientales (i.e. leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental) por considerarlas obstáculos para atraer inversiones. Además, a partir de la criminalización de quienes manifiestan oposición a las acciones del gobierno, se busca anular la protesta social que surge como consecuencia de las medidas tomadas. De esa manera, estas propuestas de políticas se suman a una visión economicista y extractivista de gobiernos de distinto signo político que apuestan por una senda similar, pero la justifican en la necesidad de resolver la crisis de la deuda y la necesidad de re-pagarla en divisas. La situación de la elevada deuda, como sostienen Martínez Allier y Walter, genera un mayor avance hacia políticas de mayor extracción y exportación de naturaleza, y causa daños ambientales, agotamiento de recursos y conflictividad social (2021).

Esta presión para flexibilizar el marco regulatorio ambiental se combina con brechas de implementación de los derechos de acceso en materia ambiental, como son conocidos los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental, y genera distintos conflictos territoriales.

Con diferencias entre países, regiones y tipo de actividades, en los conflictos quedan en evidencia, entre otros aspectos, las dos miradas antagónicas respecto a la participación ciudadana, aquella que es propuesta desde arriba por gobernantes, que tiende a ver la participación como meramente instrumental, un requisito que necesita cumplirse para que sus actos no puedan luego ser anulados. Por el otro, aquella que se propone desde abajo, que busca discutir el modelo de desarrollo y de democracia con una fuerte impronta de respeto de los ciclos de vida de la naturaleza y llevando a otras formas de relación entre personas. Como discutimos en Marchegiani, Castillo Díaz y Gómez, la llegada del Acuerdo de Escazú se presentó como una oportunidad para acercar estas dos formas de entender la participación ciudadana y así, aportar construcción de consensos necesarios para el debate democrático centrado en la forma en que las sociedades latinoamericanas deberán lograr un mayor nivel de bienestar para sus poblaciones (2022).

De esa manera, y más allá de las diferentes gramáticas valorativas con las que se expresan los conflictos ambientales, en particular, las distintas expectativas respecto a la participación ciudadana y la forma de democracia, el Acuerdo de Escazú (AE) brinda una clara posición para que las instancias meramente formales que solo apoyen el avance de decisiones ya tomadas no puedan prosperar. Sus características centrales como su forma de implementación se convierten en nuevas ventanas de oportunidad para re-negociar un contrato social deteriorado (Marchegiani et al., 2022).

Con el fin de explorar el aporte que brinda el AE para pensar la democracia ambiental en Argentina, a 30 años del reconocimiento constitucional del derecho al ambiente sano, y en un contexto de particular retroceso normativo y achicamiento del espacio público, presentamos en primer lugar, las principales características de este acuerdo, así como el proceso que llevó a su adopción. En segundo lugar, caracterizamos algunos impactos que ya está teniendo en Argentina, con foco en lo que sucede en la provincia de Jujuy. Por último, en las conclusiones reflexionamos sobre cómo el AE permite construir democracia en tiempos de desregulación.

2. El camino hacia el Acuerdo de Escazú

El camino hacia el Acuerdo de Escazú comenzó con la firma de la “Declaración sobre aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y

Desarrollo en América Latina y el Caribe” en Río+20³¹, a través de la cual 10 países de la región reafirmaron el compromiso con los derechos de acceso en materia ambiental, y se comprometieron a trabajar mancomunadamente para lograr un instrumento legal que reforzará la vigencia del Principio 10.

Si bien la mayoría de los países de la región contaba para aquel momento con alguna regulación sobre estos tres derechos³², en algunos casos la legislación no estaba desarrollada o se enfrentaba a desafíos de implementación, especialmente en relación con sectores tradicionalmente marginados de la toma de decisiones, como poblaciones indígenas (CEPAL, 2013).

Esto llevó a que una vez logrado el Acuerdo de Escazú, como se terminó denominando este instrumento, tenga un rol de estandarización regional de estos derechos, siendo un piso mínimo para aquellos pocos casos que carecen de normativa. Además, atendiendo los desafíos para la implementación de la legislación preexistente, se orientó a generar capacidades para su implementación efectiva, establecer estándares mínimos y mecanismos de cumplimiento y denuncia.

Asimismo, durante la negociación se optó por atender al contexto institucional, político, económico, productivo y ecológico de la región. En esta línea, frente al aumento de la criminalización y violencia hacia las personas que defienden el ambiente en la región, se incorporó la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (Barragán, 2020). Asimismo, se atendió el carácter multicultural y la amplia desigualdad que existen en la región, mediante disposiciones que promueven el ejercicio pleno de derechos de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Un aspecto distintivo del Acuerdo de Escazú fue la participación directa de la sociedad civil en el proceso de negociación, establecida de antemano mediante la

³¹ Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en 2012, conocida como Río+20, por haber pasado 20 años de la histórica conferencia de Río 1992.

³² La mayoría de los países de la región han garantizado el derecho de acceso a la información pública por la vía constitucional (15 países) o existe una garantía constitucional (11 países del Caribe). Además, 18 países cuentan con leyes específicas sobre acceso a la información pública y otros 7 se encontraban dando pasos para desarrollar las propias (de aprobación o creación) antes de comenzar el proceso regional. Solo Argentina y Brasil cuentan con leyes específicas para la información ambiental (CEPAL, 2013)

elección de representantes del público. Esto le permitió a la sociedad civil organizada, participar mediante representantes con derecho a voz y tener la posibilidad de realizar propuestas al texto, que pasaban a formar parte del mismo si eran sostenidas o apoyadas por alguno de los países.

El involucramiento del público en el proceso de negociación del acuerdo no solo permitió mantener el alto grado de ambición, sino que también puso de manifiesto la relevancia de la participación temprana y efectiva. Su inclusión junto a expertos facilitó la construcción de una visión compartida y brindó legitimidad al proceso y a los acuerdos alcanzados.

Finalmente, luego de una extensa etapa preparatoria y de negociación, el AE fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad de Escazú, Costa Rica, y entró en vigor el 22 de abril de 2021 (coincidiendo con el día internacional de la Madre Tierra). Al momento de redacción del presente artículo, fue firmado por 24 países y ratificado por 15 de ellos.³³

A la fecha, nos encontramos de cara a la realización de la Conferencia de las Partes (COP) N°3, instancia por excelencia de toma de decisión de quienes son parte del Acuerdo, en una nueva etapa de carácter doble: por un lado, de consolidación regional del tratado y por el otro, de su debida implementación a nivel nacional.

En cuanto a la consolidación del AE, en las COPs 1 y 2 se avanzó en su funcionamiento interno consolidando la participación del público a través de sus representantes. En este sentido se sancionaron las Reglas de Funcionamiento de la Conferencia de las Partes, y se estableció el Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento, órgano no contencioso que debe velar por el cumplimiento del tratado. Este último está conformado por expertos (electos en la COP 2) y todas las personas podrán presentar casos de posible incumplimiento. Es decir, que toda persona podrá acudir al comité sin la intermediación de representantes gubernamentales cuya imparcialidad podría verse afectada ante el caso de reclamo.

³³ Países que ratificaron el Acuerdo: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, Granada, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay. Países que firmaron el tratado pero aún no lo han ratificado: Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Guatemala, Haití, Jamaica, Paraguay, Perú y República Dominicana

Asimismo, en la COP 3 se presentará el Plan de Acción Regional sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, con foco en la protección de los defensores. Se pretende así avanzar en la atención de una realidad regional marcada por el aumento de la criminalización y violencia hacia quienes defienden el ambiente.

En relación con su debida implementación en cada uno de los países, cabe señalar los desafíos que implican una región marcada por una crisis de deuda externa generalizada, amplios niveles de desigualdad social y una actividad económica basada en la explotación intensiva de bienes comunes para su exportación. Este escenario tiene como desenlace una fuerte presión en los territorios para el avance de actividades “productivas” con alto impacto ambiental y social, en pos de un supuesto “desarrollo” local. Estas actividades en repetidas ocasiones han estado vinculadas a prácticas violatorias de derechos humanos, incluyendo la criminalización y violencia hacia quienes defienden el ambiente y sus derechos. A su vez, en los últimos años se ha visto a nivel regional (así como también a nivel global), un fuerte corrimiento político hacia la derecha, apoyada en una mirada estrictamente economicista en la que prima el bien privado e individual por sobre los derechos colectivos. Así, esta nueva etapa se enmarca en un contexto amenazante para los derechos como el ambiente sano, viéndose especialmente afectados los derechos de acceso y de las personas defensoras del ambiente.

3. Escazú: salvaguardas que avanzan en escenarios regresivos

Entonces, como fue mencionado previamente, en un escenario regional y nacional caracterizado por la criminalización y la persecución de las personas defensoras del ambiente, por procesos de toma de decisiones ambientales que menoscaban los derechos de acceso y de consulta libre, previa e informada con comunidades indígenas, y marcado, además, por la reforma y/o sanción de normas regresivas en materia ambiental y de derechos humanos, el AE emerge como una salvaguarda crucial para la defensa del ambiente.

El AE marcó un antes y un después en la protección ambiental al establecer un piso mínimo de estándares que deben cumplir todos los países que lo ratifiquen. Esto significa que, independientemente de las normas locales preexistentes, todas las personas que habitan la región cuentan con un conjunto básico de derechos para acceder a información ambiental, para participar en procesos de toma de decisiones

ambientales y para defender el ambiente sin temor a represalias, y de herramientas judiciales para hacerlos efectivos. En un contexto de flexibilización de la normativa ambiental con el fin de atraer inversiones para afrontar las crisis económicas, el umbral mínimo establecido por el AE y las herramientas que aporta para su cumplimiento significan un punto de inflexión en la tendencia negativa al retroceso normativo ambiental. Cabe destacar, asimismo, la importancia capital del “principio de no regresión” consagrado por el AE como salvaguarda del ambiente para las generaciones presentes y futuras en tanto comporta la prohibición de disminuir la protección alcanzada en materia ambiental. Debido a su carácter vinculante, el AE contribuye a reducir las posibilidades de las autoridades de eludir sus obligaciones, y garantiza mecanismos concretos para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso.

El AE recoge, además, una demanda de larga data de distintos países, relativa a la protección de las personas defensoras del ambiente y, como consecuencia, condena la criminalización y la violencia que enfrentan. En esa línea, exige a los Estados la creación de medidas e instrumentos que garanticen un entorno seguro y propicio para que estas personas puedan defender el medio ambiente sin amenazas ni intimidaciones.

En Argentina, el AE ha permitido, por ejemplo, garantizar el acceso a la información ambiental y la participación pública en proyectos de explotación hidrocarburífera. En 2021, amparada en las disposiciones del AE, la justicia exigió a la empresa petrolera nacional YPF S.A.³⁴ divulgar información, incluso financiera y comercial, sobre sus actividades de fractura hidráulica para la obtención de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, al considerar que, aunque la información requerida no se vinculaba directamente con el acceso a información pública ambiental, sí guardaba relación con dicha materia. De este modo, aplicó el principio de máxima divulgación y reconoció una amplia legitimación pasiva.

Asimismo, en diciembre de 2021 el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) de la Nación aprobó un proyecto de adquisición sísmica para exploración petrolera en el Mar Argentino, a pesar de las protestas y manifestaciones en rechazo vertidas durante la audiencia pública (que registró 345 opiniones en contra del proyecto). Sin embargo, debido a las irregularidades durante el proceso de Evaluación

³⁴ “Fundación Ambiente y Recursos Naturales C/ YPF SA S/ Varios”. Cámara Contencioso Administrativo Federal. Sala V. Agosto de 2021.

de Impacto Ambiental en materia de información y participación sentados en el AE, la justicia federal hizo lugar a una medida cautelar y ordenó la suspensión de la exploración mar afuera (off shore).³⁵

En 2022, la justicia ambiental de la provincia de Jujuy también dio lugar a un reclamo de comunidades indígenas de la cuenca Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc referido al acceso a información sobre pedimentos mineros de litio y borato en su territorio (cuya respuesta no había sido brindada por los organismos administrativos competentes), y ordenó a la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de provincial a brindar la información requerida de manera integral y completa, de conformidad con los mandatos establecidos en el Acuerdo. Dicha sentencia fue recurrida por el propio gobierno provincial.

En otra línea de ideas, se destaca que el gobierno de la provincia de Jujuy viene impulsando en los últimos años distintas medidas para desarrollar actividades de explotación minera de litio, que es muy resistida por varias comunidades locales. Con tal fin, ha llevado adelante múltiples procesos de reforma normativa caracterizados por la vulneración de los estándares internacionales y nacionales de protección ambiental y de derechos humanos. En particular, en 2022 se aprobó la reforma de la constitución provincial en un proceso muy cuestionado por actores sociales por su falta de cumplimiento de los mandatos referidos a los derechos de acceso a la información, la participación, y la consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas. En esta línea, cabe agregar que el AE establece además la obligación de los países de asegurar el cumplimiento de la normativa de derecho indígena (art. 7.15) en cuyo marco se incluye el respeto por los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado establecidos en el Convenio 169 de la OIT. Como resultado, bajo el amparo del AE, más de 60 comunidades indígenas de Jujuy, expertos y organizaciones de sociedad civil iniciaron acciones judiciales para exigir la derogación de la normativa sancionada, acción que todavía no cuenta con resolución definitiva.

En 2023 y con el mismo espíritu, la provincia de Jujuy emitió el Decreto N° 7751/2023 que flexibiliza los estándares de participación y de consulta de las comunidades con el fin de facilitar los procesos de aprobación de nuevos proyectos mineros, aspecto que contradice las disposiciones del AE. Tanto comunidades indígenas como organizaciones de sociedad civil han planteado reclamos a la luz del Acuerdo, para

³⁵ "Godoy, Rubén c/Estado Nacional s/Amparo". Juzgado Federal N° 2 de Mar del Plata.

visibilizar el retroceso que dicha norma implica teniendo en cuenta que nuestro país las disposiciones del AE tienen plena vigencia y que las normativas subnacionales deben adecuarse a sus preceptos.

Ante el avance del modelo extractivista sobre la naturaleza y las personas, el AE se erige en una herramienta crucial para la integración de todas las perspectivas, conocimientos y saberes en las decisiones orientadas a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras sin comprometer la integridad de los ecosistemas y la calidad de vida de la población. Si bien su implementación presenta desafíos, el AE ofrece herramientas para un abordaje holístico de las múltiples crisis ambientales que hoy enfrentamos a nivel global, de forma respetuosa con el ambiente y con los derechos humanos.

“ **EL ACUERDO DE ESCAZÚ RECOGE, ADEMÁS, UNA DEMANDA DE LARGA DATA DE DISTINTOS PAÍSES, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE Y, COMO CONSECUENCIA, CONDENA LA CRIMINALIZACIÓN Y LA VIOLENCIA QUE ENFRENTAN.** ”

4. Reflexiones finales

En un contexto de policrisis la evidencia científica muestra la pequeña ventana de oportunidad de acción frente a las crisis climática y ecológica, los preceptos y herramientas de la reciente entrada en vigor del Acuerdo de Escazú se erigen como una oportunidad de fortalecer el diálogo democrático (Marchegiani et al., 2022), en particular en contextos de derechización, achicamiento del espacio público y retroceso de derechos, como el argentino.

Frente a un panorama de mirada de corto plazo en el que se privilegia la extracción intensiva a cualquier costo, el Acuerdo de Escazú brinda elementos para imaginar sendas de desarrollo que aporten al bienestar de la población, así como la construcción de un nuevo desarrollo que pueda revertir el deterioro ambiental y social actual (Marchegiani et al., 2022).

Con el Acuerdo de Escazú existen por primera vez a nivel regional, además, disposiciones que contemplan la situación de defensores ambientales en la región más peligrosa para defender a la naturaleza. Se establecen criterios para quienes no cuentan con legislación al respecto, y para guiar la implementación cuando no se aplica. El carácter vinculante del Acuerdo, en el que se integra el principio de no regresión se constituye en una suerte de contenedor o freno ante posibles intentos de flexibilización legal, aspecto central si se tiene en cuenta la perspectiva histórica de la región (Marchegiani et al., 2022).

Este aporte es especialmente valioso en contextos de graves retrocesos normativos como el argentino. Allí, el AE juega un rol de salvaguarda de los derechos existentes y permite evitar una mayor erosión del contrato social. En ese sentido se destaca la Carta conjunta de cinco relatores de Naciones Unidas, quienes se expresaron frente a la discusión de la ley Ómnibus³⁶ que citaron expresamente el principio de no regresión del AE para explicar la importancia de no retroceder en los derechos.³⁷

Además, la centralidad de la participación ciudadana, aun desde instancias iniciales, así como la mirada de personas en situación de vulnerabilidad, y la integración de otros saberes, son una oportunidad para la discutir de manera más general y amplia la forma en que deberán conjugarse aspectos sociales, ecológicos y económicos para lograr el bienestar de la población (Marchegiani et. al., 2022).; y base para la orientación de un modelo productivo novedoso, que integre sustancialmente los desafíos climáticos y ecológicos, minimice los proyectos de alto impacto ambiental y tenga en cuenta diversas dimensiones sociales y ambientales (Nápoli et al., 2022)

³⁶ Se denomina proyecto "Ley Ómnibus" al proyecto de ley titulado "Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos" enviado por el P.E.N. al Congreso Nacional en diciembre de 2023. En ese proyecto, se declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social hasta el 31 de diciembre de 2025, con posibilidad de extenderse hasta 2027, Sin embargo, se omite en él abordar la emergencia ambiental y climática, y sus enfoques contravienen los acuerdos internacionales y prácticas de protección establecidas en la legislación argentina. Bajo la excusa de la emergencia, el proyecto busca favorecer la iniciativa privada y los sectores extractivos, sacrificando el acceso a la energía, la alimentación, la soberanía alimentaria y un ambiente sano para la población. Además, implica pérdidas de derechos económicos para la mayoría, mientras que se destinan recursos fiscales a empresas concentradas en sectores como la agricultura, la minería y los hidrocarburos.

Para más información, ver ³⁵ "Godoy, Rubén c/Estado Nacional s/Amparo". Juzgado Federal N° 2 de Mar del Plata.

³⁷ Ver: https://www.clarin.com/sociedad/advertencia-onu-gobierno-milei-proteccion-bosques-glaciares_0_Qe60qxWYGs.html

A 30 años del reconocimiento del ambiente sano en la Ley Suprema de Argentina, existen numerosos avances en materia normativa y de implementación hacia la efectiva vigencia del ambiente sano. A su vez, existen también retos que corresponde tomar en el seno de la democracia, con diálogo entre distintos sectores y grupos sociales para construir una visión de largo plazo para el país.

El Acuerdo de Escazú en general, y el rol de las personas y comunidades que defienden el ambiente, en particular, se erigen como guardianes de lo común. La importancia de la movilización social de los movimientos ambientales, organizaciones y comunidades, que con sus distintas estrategias de visibilización, articulación, acción directa o judicialización, ejercen acciones de resistencia y reclamos frente a proyectos que no tienen en cuenta otra forma de pensar y vivir la relación entre las sociedad y la naturaleza, en un marco de democracia son centrales para que un país pueda definir una política de protección ambiental y de derechos, acorde a los desafíos del siglo XXI.

(*) Pía Marchegiani. Directora de Política Ambiental y Adjunta en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Abogada (UBA). Magíster en Estudios Globales (Universidad de Friburgo, Alemania y Universidad de Kwazulu-Natal, Sudáfrica). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) e investigadora asociada al Global Studies Programme de FLACSO-Argentina. pia.marchegiani@gmail.com

María Laura Castillo Díaz. Coordinadora Programa Altoandinos del Área Política Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Abogada (UBA). Candidata a Magíster en Gestión Ambiental (Instituto Tecnológico de Buenos Aires). mlcastillodiaz@farn.org.ar

Leandro Hernán Gómez. Coordinador Programa Inversiones y Derechos del Área Política Ambiental, de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Lic. en Ciencia Política (UBA) y Magíster en Administración Pública (UBA). lgomez@farn.org.ar

Referencias:

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Burchardt, H.-J. (2014). Logros y contradicciones del extractivismo. Bases para una fundamentación empírica y analítica. Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Barragán, D. (2020). Impacto del Acuerdo de Escazú frente a la conflictividad socioambiental. En De Miguel, C. et al. *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 154-161). Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- CEPAL. (2021). Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/rights/personas-defensoras> (20 de Mayo de 2021).
- CEPAL. (2018). 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. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151.
- Global Witness. (2023). Siempre en pie, Personas defensoras de la tierra y el medioambiental al frente de la crisis climática, Septiembre 2023, Global Witness.
- Martínez Allier, J. y Walter, M. (2021). Deuda externa y deuda ecológica. En Nápoli, A y Marchegiani, P. (comps.), *Informe Ambiental. Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda* (pp. 161-176). Buenos Aires, Argentina: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Marchegiani, P, Castillo Díaz M.L y Gómez, L (2022). El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para fortalecer la defensa de los bienes comunes, *Medio Ambiente y Urbanización*, Volume 96/97, August 2022, pp. 173-192(20), IIED-América Latin
- Nápoli, A. y Marchegiani, P. (2022). Abordar la transición ecológica de manera integral: el desafío de nuestro tiempo (artículo editorial) En Nápoli, A. y Marchegiani, P. (comps) *Informe Ambiental. Abordar la transición ecológica de manera integral: el desafío de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.



A TREINTA AÑOS DE LA REFORMA: EL TRABAJO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN Y EL ALINEAMIENTO DE LAS REGULACIONES NACIONALES CON LA AGENDA 2030

Por Juan Manuel Moreira (*)

Frente a un escenario marcado por grandes desigualdades sociales, un lento crecimiento económico y una evidente crisis socioambiental, en septiembre de 2015 los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con diversos actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado, impulsaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, siguiendo el trabajo realizado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esta agenda, en conjunto con otros acuerdos internacionales como la Agenda de Acción de Addis Abeba y el Acuerdo de París, además de la encíclica *Laudato si'* del Papa Francisco, ha delineado una hoja de ruta precisa para promover acciones a nivel nacional e internacional y dar respuesta a los importantes desafíos que enfrenta la humanidad debido a un modelo de producción y consumo que es insostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos (ODS) de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, e insta a todos los países a traducir estos ambiciosos ODS en prioridades nacionales. El primero de los ODS es poner fin a la pobreza en todas sus formas, seguido de erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria. Otros objetivos incluyen garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos, asegurar una educación inclusiva y equitativa, y promover la igualdad de género. También se busca asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y garantizar el acceso a una energía limpia para todos. Además, se impulsa tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, proteger la biodiversidad, y promover sociedades pacíficas e inclusivas. Cada uno de estos objetivos se desglosa en 169 metas de acción con sus respectivos indicadores y, aunque no tienen obligatoriedad jurídica, los gobiernos han asumido el compromiso moral de implementarlos de la mejor manera posible conforme a sus prioridades nacionales (PNUD, 2020).

En cuanto al rol de los parlamentos, la agenda reconoce la importancia de las y los legisladores en su implementación, no solo por su labor de legislar, sino también por sus obligaciones y responsabilidad como representantes electos de sus pueblos: "Los

parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas". Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Nueva York, 25 de septiembre de 2015.

Los legisladores se encuentran en una posición excepcional para trabajar la consecución de las metas de la Agenda, promoviendo y adoptando políticas y leyes que aseguren su cumplimiento. Además, tienen la oportunidad, y al mismo tiempo la responsabilidad, de desempeñar un papel protagónico en el apoyo y seguimiento a la implementación de los ODS. En este sentido, siguiendo lo expresado por Gris Legorreta y Ramírez Hernández (2021), se pueden identificar cuatro funciones básicas que pueden llevar adelante los parlamentos para contribuir a la implementación de la Agenda 2030: formulación y reforma de leyes; seguimiento del presupuesto; promoción de la participación ciudadana; y monitoreo de la actividad gubernamental.

Por último, es importante mencionar que en nuestro país el organismo encargado de llevar a cabo la implementación de la Agenda 2030 es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS). Su principal responsabilidad radica en alinear los ODS con las prioridades nacionales, coordinando con todos los ministerios para adaptar las metas al contexto nacional y realizar un seguimiento de su progreso. Además, el Consejo facilita la articulación con otros actores gubernamentales como el Congreso de la Nación Argentina, y de la sociedad civil, con la finalidad de fortalecer la implementación de los ODS en el territorio nacional.

Capacidades institucionales para la implementación de la agenda: el caso de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina

Si nos centramos en el poder legislativo nacional, y particularmente en la Cámara de Diputados, se destaca que poco tiempo después de la ratificación de la agenda por parte del Estado argentino, en el año 2017 la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) creó el "Observatorio Parlamentario Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas" bajo la dependencia de la Dirección de Diplomacia Parlamentaria Cooperación Internacional y Culto (Resolución 0173-D).

El propósito principal de este observatorio fue fomentar la adaptación e implementación de la Agenda 2030 dentro del ámbito legislativo a través de la conformación de equipos de trabajo y de la generación de información relevante para

formar y evaluar resultados sobre implementación de la agenda. En este sentido, se trabajó principalmente en el análisis de la vinculación de la legislación y los proyectos de ley con los ODS y la elaboración de un documento metodológico que refleje la conceptualización de cada meta de la Agenda 2030 y su clasificación.

En el año 2022 se instituyó la Dirección General de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia con el fin de fortalecer las capacidades institucionales en relación a los ODS y la protección del ambiente. Esta medida conllevó un incremento en la jerarquía dentro del organigrama de la HCDN, que vino acompañado de la ampliación de los programas destinados a la rendición de cuentas en materia de legislación y ODS. Además, se dio inicio a la capacitación y sensibilización en temas ambientales y de desarrollo sostenible para legisladores, autoridades y personal legislativo mediante la implementación de la Ley Yolanda.

Asimismo, entre otras iniciativas relacionadas con la implementación de la Agenda en el parlamento, se llevó a cabo la medición de la huella de carbono institucional y la elaboración del primer plan de acción climático. También se promovieron espacios de participación ciudadana con el objetivo de fortalecer la gobernanza ambiental en nuestro país siguiendo los lineamientos establecidos en el ODS 16.

Como puede observarse, en estos últimos siete años la Agenda 2030 estuvo presente en la HCDN con avances concretos en materia de acciones y programas que permitieron trabajar la agenda dentro del parlamento y producir información relevante, como la que presentaré a continuación sobre la alineación de los marcos regulatorios con los 17 ODS y sus respectivas metas.

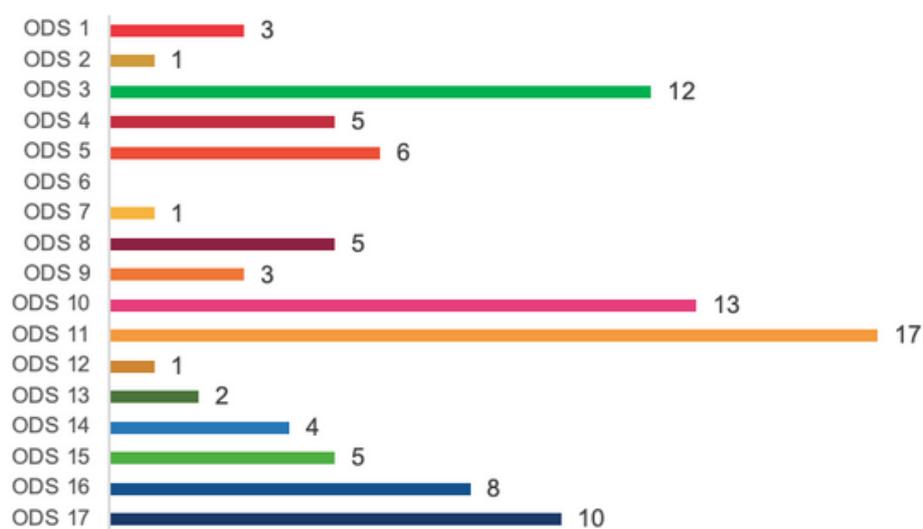
La Agenda 2030 en la legislación sancionada en el periodo 2019-2022

Como enuncié en la introducción, una de las principales funciones de los parlamentos en relación a los ODS es la formulación y reforma de leyes que permitan adecuar el marco jurídico vigente al cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030. Además, al recolectar esta información, los parlamentos rinden cuentas a la sociedad sobre el trabajo realizado.

De acuerdo con el análisis realizado por la Dirección General de Ambiente y Desarrollo Sostenible plasmado en el informe "La Agenda 2030 en la Legislación

Argentina", se observa que las leyes sancionadas por el Congreso Nacional en el periodo 2019-2022 guardan una conexión positiva entre los ODS, lo que puede atribuirse, en gran medida, a la naturaleza integral e interdependiente de la Agenda 2030.

Gráfico 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible alcanzados



Fuente: Informe "La Agenda 2030 en la Legislación Argentina 2019-2023"

Como se observa en el Gráfico 1, en el período legislativo 2019-2022, se evidencia una estrecha correlación entre las leyes aprobadas por los diputados y senadores y los 17 ODS.

Se destaca que, durante este lapso, se lograron abordar legislativamente 16 de los 17 ODS analizados. Además, se observa que ciertos ODS recibieron mayor atención que otros. Específicamente se identifica una mayor alineación temática con los ODS 3 "Salud y bienestar"; 10 "Reducción de las desigualdades"; 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" y 17 "Alianzas para lograr los Objetivos"; mientras que se evidencia una relación menos pronunciada con los ODS 2 "Hambre cero"; 6 "Agua limpia y saneamiento"; 7 "Energía asequible y no contaminante" y 12 "Producción y consumo responsables".

Es importante resaltar también que se evidenció un enfoque significativo en las problemáticas ambientales, con proyectos legislativos vinculados a los ODS 13, 14 y

15 que abordan el cambio climático, la conservación marina y la gestión sostenible de los recursos naturales. En este sentido, se puede mencionar, por ejemplo, la Ley 27.520, que promueve la adaptación y mitigación al cambio climático, y la Ley Yolanda (27.592), que se relaciona con la sensibilización y educación sobre el tema.

En relación con el ODS 14, la Ley 27.557 modifica espacios marítimos, en consonancia con la conservación costera y marina. Además, la Ley 27.564 modifica el régimen de infracciones y sanciones de la pesca para regularla de manera sostenible. Otras leyes, como la 27.584 y la 27.602 que prohíbe el uso de productos cosméticos que contengan microperlas de plástico, abordan la contaminación marina y las medidas para prevenirla.

Para el ODS 15, la Ley 26.815 sobre el manejo del fuego contribuye a la protección de los hábitats naturales y la diversidad biológica. Además, se destacan medidas de creación y ampliación de áreas protegidas como la creación de la reserva nacional Islote Lobos (Ley 27.670), la ampliación del Parque Nacional Pre-Delta (Ley 27.671), la creación del Parque y Reserva Nacional Ansenzuza (Ley 27.673) y la ampliación del Parque Nacional Aconquija (Ley 27.697), todas alineadas con la conservación de ecosistemas terrestres y acuáticos.

“ LOS LEGISLADORES SE ENCUENTRAN EN UNA POSICIÓN EXCEPCIONAL PARA TRABAJAR LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE LA AGENDA 2030, PROMOVRIENDO Y ADOPTANDO POLÍTICAS Y LEYES QUE ASEGUEN SU CUMPLIMIENTO.

Además, aunque se han alcanzado metas que reflejan aspiraciones a nivel global, el informe revela que durante este periodo se han logrado también metas nacionales prioritarias para nuestro país, especialmente relacionadas con el ODS 3 y el ODS 5.

Con respecto al ODS 3, se observa que la mayoría de las leyes sancionadas están vinculadas con la meta 3.8: "Alcanzar la cobertura sanitaria universal, que incluye la protección contra riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para

todos". Asimismo, se identifica una mayor relación con la meta 5.5 del ODS 5: "Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y personas LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público".

Por último, es importante destacar el papel del Poder Legislativo en la gestión de la pandemia por COVID-19, como se refleja en el énfasis en los ODS 3 y 10, relacionados con la salud y la reducción de desigualdades, respectivamente.

Reflexiones finales

La efectiva implementación de la Agenda 2030 demanda un compromiso integral y multipartidario que trascienda la mera formulación de leyes, abarcando también la promoción de la participación ciudadana y la implementación efectiva de políticas públicas, consolidando así una auténtica política de Estado. Hasta el año 2023, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) ha generado acciones en esta dirección, lo que se materializó primero en la creación del Observatorio Parlamentario Agenda 2030 y la Dirección General de Ambiente y Desarrollo Sostenible después. Estas iniciativas, surgidas de la voluntad política de presidentes de diferentes orientaciones políticas, subrayaron el compromiso conjunto para impulsar una agenda crucial para el desarrollo sostenible con justicia social.

Como se observó en los párrafos anteriores, el análisis de la legislación promulgada entre 2019 y 2022 revela un avance significativo en la alineación de las leyes con los ODS, especialmente en áreas clave como la salud, la igualdad de género y la preservación del ambiente. A pesar de estos logros, persisten desafíos pendientes, como la imperiosa necesidad de abordar de manera más exhaustiva temas como el acceso al agua potable, la energía sostenible y los modelos de consumo y producción responsables.

A pesar de estos logros en el ámbito legislativo nacional, la pandemia generó significativos retrocesos en la consecución de los ODS, situación que podría agravarse si se materializara la mirada negacionista sobre la Agenda que públicamente expresara quien encabeza actualmente el Poder Ejecutivo Nacional.

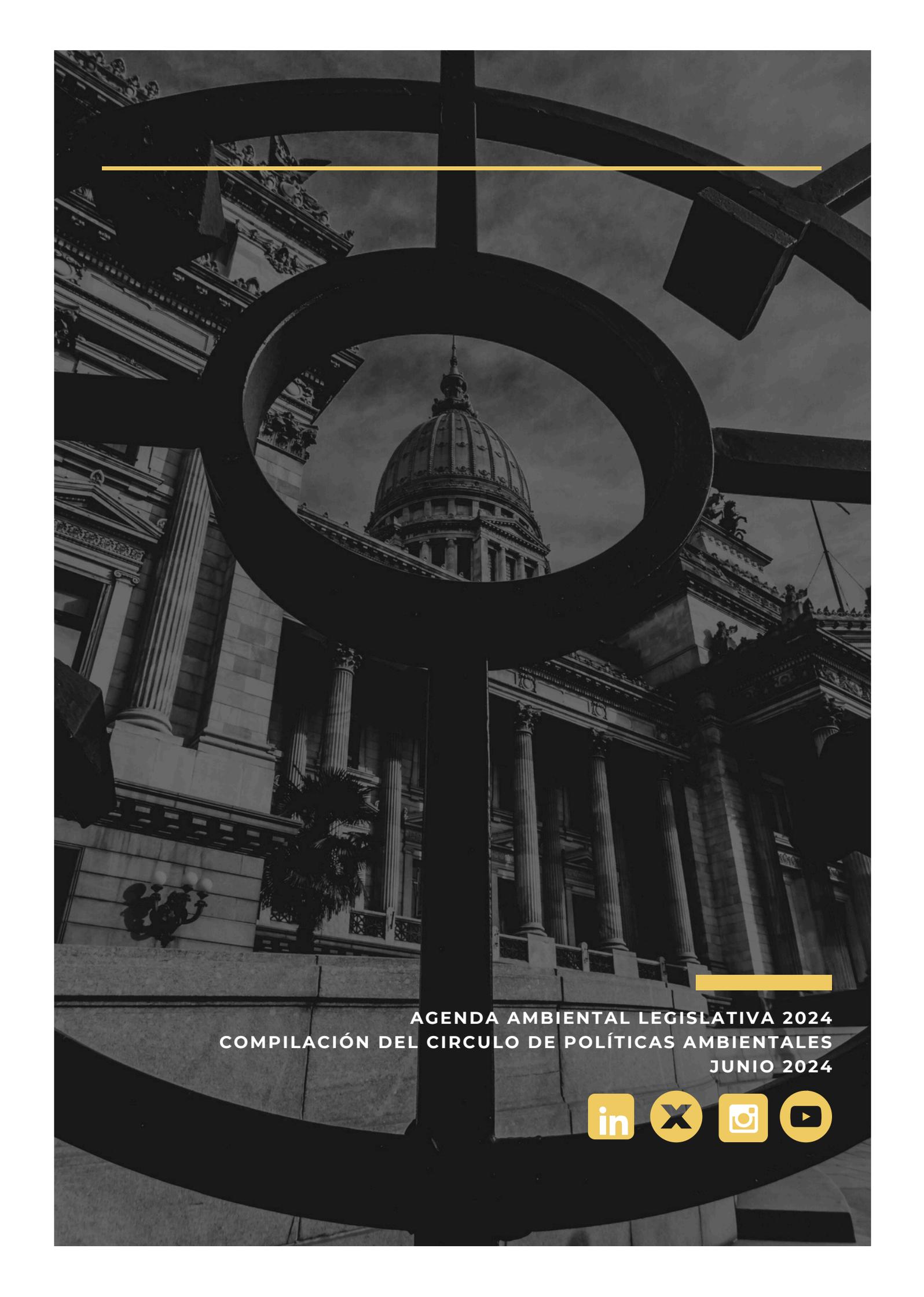
Ante este escenario, se torna imperativo que tanto los miembros del Congreso Nacional como los gobiernos subnacionales refuercen su compromiso con el desarrollo sostenible y la protección del ambiente. No se trata solo de una obligación moral, sino

de cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 41, que fuera elaborado sabiamente por nuestros constituyentes hace 30 años.

(*) Ex director general de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la HCDN. Licenciado en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Realizó una Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Política, Derecho y Gestión Ambiental en la Universidad Austral. En el sector público se desempeñó como funcionario a nivel municipal, provincial y nacional, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo. En el ámbito de la sociedad civil es fundador del Desarrollo i.

Referencias:

- HCDN (2018). Observatorio Parlamentario Agenda 2023 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas República Argentina. Primer informe. Disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/diplomacia_parlamentaria/ods2030/1er_Informe_ODS_201805.pdf
- HCDN (2018). Observatorio Parlamentario Agenda 2023 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas República Argentina. Segundo informe. Disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/diplomacia_parlamentaria/ods2030/2do_Informe_ODS_201811.pdf
- HCDN (2023). La Agenda 2030 en la legislación argentina 2019-2022. Disponible en: <https://www2.hcdn.gob.ar/institucional/dgads/proyectos/archivos/ods.pdf>
- Gris Legorreta, P. C., y Ramírez Hernández, S. (2021). El rol del Poder Legislativo en el monitoreo y evaluación del cumplimiento de la Agenda 2030. Temas Estratégicos(98). Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5482/TE%2098%20Mecanismos%20Agenda%202030_VF%20101221.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PNUD (2016). Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una herramienta de autoevaluación. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b72e82b4.pdf>
- PNUD (2019). El rol del Parlamento en la implementación de los ODS. Una versión adaptada para las Américas y el Caribe. Disponible en: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/SPA_Publication_SDGs.pdf



AGENDA AMBIENTAL LEGISLATIVA 2024
COMPILACIÓN DEL CIRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES
JUNIO 2024

