

Contribución de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) al llamado del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente para su Informe “Ecosistemas saludables y derechos humanos: sosteniendo los fundamentos de la vida”

PREGUNTA 2. Aquí FARN desea destacar la importancia del ordenamiento ambiental del territorio (OAT) y la evaluación ambiental estratégica (EAE) para abordar uno de los principales impulsores directos de la pérdida de biodiversidad y ecosistemas, el cambio de uso del suelo y el mar. El OAT es una herramienta estratégica dinámica, flexible y con capacidad adaptativa que provee un marco racional para la gestión de los usos del territorio y mar, convirtiéndose en un instrumento óptimo para prevenir conflictos socioambientales, buscar un equilibrio entre los distintos intereses en salvaguarda del bien común, y anticiparse a escenarios futuros. Existe una relación cercana entre OAT y la definición de un modelo de desarrollo para las comunidades ya que es importante definir el horizonte al que una comunidad aspira en este sentido, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos del territorio y el mar, y consecuentes actividades. Facilita la tan necesaria integración de las dimensiones socioambientales a las discusiones sobre desarrollo.

La EAE por su parte, permite valorar las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas gubernamentales (iniciativas, políticas, planes y programas), previo a la instancia de proyectos específicos. El OAT es un insumo fundamental al momento de la EAE, pero no es sustituto de la misma. La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para que luego, las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) de proyectos que surjan en razón de las decisiones estratégicas analizadas, permitan una mayor compatibilización con los objetivos de cuidado del ambiente.

Tanto el OAT como la EAE requieren del desarrollo de procesos ampliamente participativos, no reduciéndose a lo tecnocrático, sino promoviendo un involucramiento efectivo de las comunidades (urbanas, comunidades locales y/o indígenas). La construcción colectiva genera un sentido de pertenencia, aumenta las chances de una implementación satisfactoria y coadyuva a la sustentabilidad de toda acción que se decida. Hasta el presente, la EAE no ha sido consagrada como herramienta en la legislación ambiental marco de Argentina, como sí ha ocurrido con el OAT y la EIA (ver Pregunta 3) aunque carecen aún de leyes específicas. Se resalta que Argentina es el único país de la región que no tiene una norma a nivel nacional sobre EIA, pese a que hubo varios proyectos de ley en el Parlamento. La Ley de Glaciares sí incorporó el instituto de la EAE al establecer que todas las actividades proyectadas en los glaciares o ambiente periglacial que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de EIA y EAE, según corresponda conforme escala de intervención, previo a su autorización y ejecución. Pero es grave que, por ejemplo, el nivel de análisis estratégico que provee la EAE no se obtenga ante la pretendida exploración y explotación de litio y petróleo/gas en humedales altoandinos y Mar Argentino, respectivamente. La ponderación de los impactos ambientales acumulativos ha sido consagrada por fallos judiciales. Dos leyes nacionales por su parte, han hecho aportes sectoriales en materia de OAT en Argentina, las de bosques nativos y glaciares. Pero el país aún se debe un proceso de ordenamiento de todo su territorio y mar.

Más abajo, se mencionarán las obligaciones relativas al acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en asuntos ambientales al referir al Acuerdo de Escazú.

PREGUNTA 3. El artículo 41 incorporó la temática ambiental en la Constitución de la Nación Argentina (CN) en razón de la reforma de 1994. Esta cláusula ambiental adopta una concepción amplia del ambiente al prever tanto el patrimonio natural como cultural. Resalta el rol importante que juega la provisión de información y la educación ambiental; y consagra el deber de recomponer en caso de daño ambiental. Por su parte el artículo 43 explicita la herramienta para defender el

derecho consagrado en el artículo 41, el amparo. Otras incorporaciones de la referida reforma constitucional de relevancia para el ambiente son: que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales presentes en su territorio; la incorporación de institutos propios de una democracia participativa (acceso a la información pública, participación ciudadana, consulta e iniciativa popular); la modificación de la jerarquía de los tratados internacionales dentro de la pirámide jurídica del derecho argentino y el establecimiento de un régimen especial para los tratados de integración; y, el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a su identidad y derecho a una educación bilingüe e intercultural, personería jurídica de sus comunidades, posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, y participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. No fue sino hasta el año 2002 que se sancionó la norma madre ambiental de Argentina, la Ley 25.675 General del Ambiente (LGA). Esta ley crea el sistema federal ambiental cuyo objetivo es la coordinación de políticas en la materia entre jurisdicciones. Entre las previsiones más relevantes de la LGA se resaltan: que dispone como instrumentos de política y gestión ambiental nacional al OAT, la EIA, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable; que consagra una serie de principios de la política ambiental nacional, en línea con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; que dispone como un objetivo de política ambiental a la conservación de la diversidad biológica; y que define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

FARN destaca, además, el reconocimiento en 2019 por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de los principios *in dubio pro aqua* e *in dubio pro natura* en un caso que refería a un desarrollo inmobiliario de gran escala que tendría severos impactos sobre el mayor sistema de humedales del país (ríos Paraná-Paraguay), pretendiendo avanzar sin haber cumplido con los requerimientos de EIA, contra lo cual vecinos de la ciudad de Gualeguaychú interpusieron amparo ambiental colectivo. Este fallo supone un antecedente de suma importancia y da un renovado impulso al reclamo ciudadano de defensa de los humedales (la sanción de una Ley de Humedales se ha visto truncada dos veces en el Parlamento por presión del lobby agroindustrial y minero, y desinterés de representantes en la Cámara Baja).

PREGUNTA 4. El referido artículo 41 de la CN supuso un antes y después en materia ambiental para el país. En él las provincias delegan en la Nación la potestad de dictar a través del Parlamento Nacional, leyes de presupuestos mínimos (PPMM) de protección ambiental, exigibles a lo largo y ancho del país. Las provincias pueden complementar esas leyes de PPMM y establecer estándares más exigentes, pero nunca inferiores a los establecidos por las normas de PPMM. La LGA define PPMM ambiental en su artículo 6 como una norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

El reconocimiento al ambiente sano en el artículo 41 de la CN, su mayor institucionalización y demanda social, han generado respuestas gubernamentales que redundó en una mayor protección de los ecosistemas y biodiversidad. Así, se han sancionado leyes nacionales de PPMM que contribuyen a la conservación y uso sostenible de algunos ecosistemas, no sin dificultades que se reseñarán más abajo. Por un lado, se destaca la Ley 26.331 de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos sancionada en noviembre de 2007. Durante 2006 y 2007, Argentina atravesaba los índices de deforestación más altos de su historia (280.000 hectáreas por año). La firma de 1,5 millones de ciudadanos reclamó la pronta sanción del proyecto de ley que se había trabado en el Senado por el lobby del agronegocio. Una vez sancionada, la Ley 26.331 dispuso una moratoria nacional de un año a los desmontes hasta tanto cada provincia argentina avanzara en el

ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN). El OTBN debía hacerse de manera participativa, observando los criterios de sostenibilidad ambiental de la Ley, y conforme categorías predeterminadas acorde al valor ambiental de los bosques (rojo-conservación, amarillo-uso sostenible, y verde-abierto a desmonte previa EIA y audiencia pública). La Ley 26.331 no prohíbe la deforestación, sino que la regula con una trama de herramientas estratégicas que ponderan cuestiones ambientales, sociales, económicas y culturales. La Ley ha tenido impactos positivos, generando una política de estado donde antes reinaba la desidia. La tasa anual de deforestación bajó y se estabilizó en los últimos años en el 0,50% según datos oficiales, y a la fecha, todas las provincias han realizado su OTBN.

Por otro lado, la Ley 26.639 para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial preserva los glaciares y cuencas de alta montaña por ser recursos naturales con un valor estratégico fundamental como grandes reservas de agua. El proceso del cual surgió esta ley fue fruto del esfuerzo de diversos sectores de la sociedad civil que, tras un veto presidencial, logró sanción definitiva en 2010. La Ley 26.639 plantea la identificación y zonificación de aquellas áreas que deben ser conservadas a través de un Inventario Nacional de Glaciares a realizarse de forma inmediata a la sanción de la norma. A los resultados del inventario quedan ligadas las prohibiciones en zona glaciar (instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos) y zonas glaciar y periglacial (liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, exploración y explotación minera e hidrocarburífera). Cabe agregar que, gracias al mayor conocimiento e involucramiento de la ciudadanía y fruto de la demanda y movilización social, existen provincias que han prohibido determinado tipo de actividades mineras.

PREGUNTA 5. Aquí se resalta la importancia de un Defensor del Pueblo (DPN) fuerte. La reforma constitucional de 1994 creó la figura del DPN como un órgano independiente en el ámbito del Parlamento, con la misión de defender los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la CN, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Cuenta con legitimación procesal para actuar frente a cualquier forma de discriminación y ante la violación de derechos de incidencia colectiva, incluido el derecho a un ambiente sano. Un DPN activo fue central para dejar en evidencia, a través de sendos informes generados en conjunto con organizaciones no gubernamentales (ONG), el grave estado socioambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), la más contaminada del país y habitada por casi 6 millones de personas, buena parte de ellas en situación de vulnerabilidad. El DPN fue admitido como tercero por la CSJN junto a un grupo de ONG en la célebre causa “Mendoza” que ordenó el saneamiento y recomposición ambiental de la CMR y permitió que esta pasara a tener un lugar en la agenda pública nacional. Adicionalmente, el DPN fue designado como coordinador de un cuerpo colegiado creado por la CSJN, integrado por un grupo de ONG para promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia. Es de suma gravedad la acefalía que enfrenta el DPN desde hace años y que se mantiene hasta el día de hoy, por falta de interés y acuerdo político en el Parlamento, y el negativo impacto que ello tiene en la defensa de los derechos humanos.

Por otro lado, resaltamos que el Examen Periódico Universal (EPU) resultó de utilidad para FARN cuando la República Popular China se sometió a evaluación en 2018. Un reporte del que FARN fue parte concluyó que en América Latina y el Caribe, las compañías y bancos chinos han violado sistemáticamente varios derechos protegidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos globales al facilitar el financiamiento y construir cientos de proyectos mineros, petroleros, hídricos, y de infraestructura de transporte, muchos de los cuales han causado graves daños ambientales y sociales. FARN expuso allí el caso del aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz en la Patagonia, cuya modificación de cauce afectará la dinámica del sistema hidrológico, sin demostrar la falta de afectación al Lago Argentino y, en consecuencia, al Campo de Hielo

Patagónico Sur que aloja a los glaciares Perito Moreno, Spegazzini y Upsala, sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Constituye así una amenaza para el acceso al agua y la extinción del macá tobiano, un ave amenazada, endémica de Argentina. Se resalta en adición, que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza emitió una Resolución sobre este caso en su Congreso Mundial de 2016 pidiendo lo que exactamente resolvió luego la CSJN. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la obra continúa aún sin el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades originarias de la zona.

PREGUNTA 6. El federalismo implica muchos desafíos para la política ambiental, redundando en una menor celeridad en los procesos de diálogo. Las provincias adolecen de insuficientes capacidades y estructura para generar sistemas de información pública y dar respuesta en tiempo y forma a requerimientos ciudadanos. Hay una brecha de implementación de los derechos de acceso ya que existe distinto grado de desarrollo y prácticas institucionales. Cabe resaltar que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el espacio institucional para la concertación de políticas ambientales federales, carece de un canal formal para la participación ciudadana lo que constituye una barrera para que la toma de decisiones en su marco sea informada, y se nutra y enriquezca con los aportes de la sociedad civil. Por ello, el rol de la justicia es fundamental ya que, en muchos casos, los incumplimientos y omisiones por parte de las autoridades, son salvados por decisiones judiciales. Pese a ello, el acceso a la justicia no es igualitario para toda la ciudadanía argentina. Entre los principales problemas se identifican la ausencia de órganos específicos, costos probatorios y de trámite, y costos de contra cautela lo cual vulnera los principios de acceso a la justicia ambiental irrestricta.

La jerarquización de las autoridades ambientales no es tampoco un tema menor. A fines de 2015, Argentina dio un paso significativo al crear el primer Ministerio de Ambiente a nivel nacional, colocando al país en igual situación respecto a lo que sucede en la mayor parte de los países de la región. En 2018, por medidas de austeridad económica, se redujo la cartera de ministerios y Ambiente volvió a ser Secretaría (hoy, es Ministerio). Si bien buena parte de las provincias tiene un ministerio de ambiente, en muchas otras la temática se subsume dentro de ministerios con enfoques de tipo productivos o de servicios públicos. Y aun teniendo ministerio de ambiente, las carteras de biodiversidad suelen ser de 4° o 5° rango, con escaso personal, recursos financieros y materiales. A esto se suma la falta de transversalización de lo ambiental, los recambios políticos y la polarización que hacen que se vuelva a empezar pese a aciertos de gestiones anteriores.

La baja asignación de presupuesto para las cuestiones ambientales es otro gran obstáculo y pone de manifiesto la prioridad que tiene el tema en las políticas públicas. Un informe de FARN da cuenta que entre 2013 y 2019 solo entre el 1 y el 2% de los servicios económicos del Presupuesto Nacional se destinaron a financiar cuestiones vinculadas a la protección del ambiente. La Ley de Bosques Nativos se encuentra sistemáticamente desfinanciada. En 2020 lo asignado a esta norma para compensar iniciativas de conservación y uso sostenible de los bosques equivale a solo el 3,25% del mandato legal. Por cada hectárea de bosque nativo, Argentina invierte apenas 0,14 USD. Mientras que la Ley 25.080 que brinda subsidios a emprendimientos forestales de exóticas con negativos impactos socioambientales, llegó a ser casi 50 veces mayor en 2016 que lo dispuesto para la Ley 26.331. Estos subsidios son un claro ejemplo de incentivos perjudiciales para la biodiversidad que el país debiera redireccionar a acciones de protección ambiental en razón de la Meta de Aichi 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Otro obstáculo se vincula a la situación de estabilidad macroeconómica. Argentina tiene una economía altamente dependiente de dólares, tanto por una balanza comercial deficitaria, así como también por su nivel de deuda externa en moneda extranjera. Ante esta situación, la explotación de la biodiversidad se presenta como una forma directa de generar las divisas. Por ello, los gobiernos de turno responden con una flexibilización de los estándares ambientales, acceso a la información y participación ciudadana en pos de garantizar inversiones en los sectores extractivos bajo la premisa de la generación de empleo y reactivación económica. El incumplimiento o flexibilización del

mandato legal y la presión del lobby extractivo puede ser muy nocivo. Una triste muestra fue la contaminación con solución cianurada de los afluentes del río Jáchal en la provincia de San Juan en los años 2015, 2016 y 2018; otra, las recategorizaciones prediales que permitieron, por simple trámite administrativo, el desmonte de bosques nativos protegidos por los OTBN consensuados en procesos participativos.

Por último, se indica que la implementación de derechos de los pueblos indígenas consagrados en tratados ratificados por Argentina afronta serias dificultades al no contar el país con una ley nacional sobre consentimiento libre, previo e informado; así como por los escasos avances en el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por comunidades indígenas del país para así avanzar en la entrega de títulos de propiedad (Ley 26.160, vigente desde 2006).

PREGUNTA 7. Aquí FARN resalta el valor de dos herramientas participativas, de raíz comunitaria, efectivas para el empoderamiento de las poblaciones particularmente vulnerables por la pérdida de biodiversidad y ecosistemas, para que les protejan y restauren. Por un lado, los protocolos bioculturales comunitarios (PBC). El desarrollo de un PBC puede ser una manera efectiva para que las comunidades determinen y comuniquen sus propios planes y prioridades, y aboguen por el respeto y el apoyo adecuado a sus formas de vida. Por otro lado, resaltamos el enfoque innovador de los corredores bioculturales (CB), que demuestra en términos prácticos cómo la diversidad biológica y la diversidad cultural se entrelazan. Los sistemas naturales no solo sostienen biodiversidad, sino también culturas, historia y memoria colectiva. Este enfoque es replicable y vale para zonas rurales, periurbanas y urbanas; comunidades urbanas, locales y pueblos indígenas. FARN lo emplea para salvaguardar los espacios naturales de la cuenca Matanza Riachuelo por ser centrales para el saneamiento de la CMR ordenado por la CSJN en 2008. Así, junto con las comunidades locales se realiza el mapeo de valores ecológicos y conflictos socioambientales de los humedales de la CMR, educación ambiental y restauración ecológica para proteger y mejorar la biodiversidad de la cuenca. Estos trabajos permiten recopilar datos clave del territorio, mientras que en paralelo se capacita e involucra a las comunidades locales para crear conciencia y desarrollar un sentido de pertenencia que promueva nuevos guardianes de la naturaleza y la cultura de la CMR.

PREGUNTA 8. El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), primer acuerdo vinculante que surgió de Río+20, fue adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018, tras seis años de negociaciones. Este Acuerdo representa un verdadero paso adelante en el derecho ambiental internacional en la región. Se basa en el principio del desarrollo sostenible, consagra algunos principios importantes como la no regresión y la progresividad, y subraya la interdependencia entre derechos humanos y ambiente, mencionando específicamente la protección de defensores de los derechos humanos en cuestiones ambientales. En 2018, Global Witness documentó 164 asesinatos de personas defensoras de la tierra y ambiente, más de la mitad, 83 de ellas en América Latina y el Caribe, siendo los pueblos indígenas los más afectados. Hay asesinatos, pero también hay hostigamientos y amedrentamientos de todo tipo sobre los cuales no hay números tangibles. Estas muertes y ataques se relacionan con el agronegocio, la caza furtiva, la minería y las represas. El Acuerdo de Escazú constituye ciertamente un aporte relevante por parte de la región más peligrosa del mundo para quienes a diario defienden el ambiente y los derechos humanos. Si no podemos proteger a estas personas ¿cómo vamos a poder preservar los sistemas naturales que hacen posible la vida en la Tierra, incluyendo la humana? Este Acuerdo, una vez en vigor, permitirá afrontar esta situación regional y las limitaciones en el ejercicio pleno de los derechos que consagra y salvaguarda. Argentina ha participado activamente del proceso de negociación. Ahora, desde FARN se trabaja por su pronta ratificación en el Parlamento para avanzar hacia la superación de las aun significativas brechas de implementación de los derechos de acceso en el país que, sumadas a la profundización del modelo extractivo, ha redundado en un aumento de la conflictividad social y una sostenida destrucción de ecosistemas y biodiversidad.