



INFORME

**Agenda Ambiental
Legislativa
2021**

**Análisis de proyectos de ley clave para
el debate en el Congreso de la Nación**

COMPILACIÓN:
Círculo de Políticas Ambientales

**Marzo
2021**



Marzo de 2021.

Compilación del Círculo de Políticas Ambientales.

Fotografía de tapa: "Argentine Congress Mirrored In Congress Library".

Autor: Andreas Tille. Creative Commons.

Fotografías del interior: Shutterstock





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 >

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	6
LEGISLACIÓN TRANSVERSAL	8
La necesidad de adoptar un derecho penal ambiental.....	9
Por José Alberto Esain.	
Evaluación Ambiental: Casi 20 años esperando un instrumento estructural para el desarrollo sustentable de Argentina.....	14
Por Juan Pedro Cano y Andrea Frassetto.	
BODIVERSIDAD	20
El avance del tratamiento de la Ley de Humedales	21
Por Elba Stancich.	
La trazabilidad en la pesca: una herramienta para promover la sostenibilidad de la industria.....	27
Por Verónica García, Daniela Gomel y Guillermo Cañete.	
La pesca ilegal es un delito.....	31
Por Milko Schwartzman.	
El descarte pesquero y la necesidad de embarcarse en su regulación.....	34
Por Javier García Espil.	
Uso de productos fitosanitarios: No se puede ni se debe seguir retrasando el debate.	40
Por Mario O. Curotto.	
Fortalecer la Ley de Bosques sin modificarla.	44
Por María Eugenia Testa.	
CONTAMINACIÓN	49
Dictamen sobre reducción progresiva de plásticos de un solo uso: Un proyecto sin análisis de viabilidad.....	50
Por Consuelo Bilbao.	
Envases: Las bases que debiera tener una ley de gestión de envases de residuos domiciliarios.	56
Por Carlos Briones.	
ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO	62
El hidrógeno “verde” y la transición energética en marcha.....	63
Por Juan Carlos Villalonga.	

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Sobre el vencimiento de la Ley 26.093, su prórroga y la necesidad de profundizar la promoción de los biocombustibles	67
Por Verónica Geese.	
Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas.	69
Por Micaela Tomasoni.	
SALUD	73
El agua (gratis) que has de beber.....	74
Por Ana Carolina Herrero.	
Ley de alimentación saludable: comer es político.	76
Por Gastón N. Poncini.	
ACTUALIZACIÓN AGENDA AMBIENTAL LEGISLATIVA 2020	81

PRÓLOGO >

La tercera versión de la Agenda Ambiental Legislativa del Círculo de Políticas Ambientales, como en sus anteriores versiones, tiene como objetivo contribuir al debate parlamentario mediante el análisis de una serie de proyectos de ley vinculados a la cuestión ambiental y energética que se encuentran vigentes en el Congreso de la Nación al mes de marzo de 2021.

Los proyectos incluidos en este trabajo han sido seleccionados por el Círculo de Políticas Ambientales de acuerdo a la importancia asignada por nuestra fundación a las cuestiones sobre las que buscan legislar, por los debates que puedan generar y/o por la relevancia que consideramos que poseen. Por lo tanto, el listado elegido no agota las propuestas legislativas en materia ambiental presentadas por diputados y senadores, y sólo constituye un recorte de la totalidad. Por otro lado, el análisis realizado de cada uno de los proyectos representa la mirada de los autores, una entre tantas posibles.

Las propuestas legislativas han sido analizadas por personas y/u organizaciones que han estado involucradas en su redacción, son especialistas en la temática y/o son impulsores de este tipo de normativas. Las opiniones vertidas en cada artículo corresponden exclusivamente a sus autores. Agradecemos a cada uno de ellos, y a las organizaciones que representan en algunos casos, por su colaboración y por el compromiso asumido para hacer visible la agenda ambiental y energética parlamentaria de este año.

5

Por último, nos gratifica que la Agenda Ambiental Legislativa 2020 haya sido declarada de interés de la Cámara de Diputados de la Nación (OD 299, 30 de noviembre de 2020). Agradecemos a los legisladores por esta declaración que nos impulsa a continuar trabajando para enriquecer el debate ambiental en el parlamento.



María Eugenia Testa
Directora Ejecutiva
Círculo de Políticas Ambientales

INTRODUCCIÓN >

En el último año hemos visto cómo la cuestión ambiental ocupó un lugar destacado en la agenda pública debido mayormente a la pandemia que estamos atravesando y a los incendios de bosques y pastizales que vienen afectando a diferentes regiones del país. Y esto es tan solo la punta del iceberg.

No obstante, y a pesar de ello, el avance en regulaciones o políticas públicas tendientes a proteger el ambiente o a la gestión sostenible de los recursos sigue estando rezagada. Temas clave como la protección de humedales, el financiamiento de la ley de bosques nativos, el control de la pesca ilegal, la gestión de los residuos o la transición energética siguen esperando en carpeta.

Los problemas ambientales no son de abordaje sencillo y no existen respuestas mágicas ni inmediatas para su solución. Requieren de una transformación estructural de la forma en la que nos relacionamos con la naturaleza y gestionamos los recursos naturales a través de la producción y el consumo. Para ello se necesita debate, información y decisión política.

Quizás todo esto sea más evidente si hablamos de cambio climático. En diciembre pasado, el gobierno argentino actualizó su compromiso ante las Naciones Unidas en el marco del Acuerdo de París para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Nuestro país aumentó la ambición de su meta, que se traduce en una estabilización de sus emisiones a partir de ahora hasta el 2030 para llegar a la neutralidad en 2050. Esto significa un desafío de enormes proporciones en la transformación de sectores clave de la economía como el de la energía, de la industria y del sistema agropecuario (además de la deforestación). Y aún no sabemos cómo vamos a lograrlo. Promover las fuentes de energía renovable, la protección de bosques y humedales, y el desarrollo de la economía circular, entre otros, son claves para alcanzar la meta propuesta.

Considerado el rol protagónico que detenta el Congreso de la Nación en la sanción de normas cruciales en la materia, en la tercera edición de la Agenda Ambiental Legislativa (2021) encontrarán el análisis de una selección de proyectos de ley que, si bien por sí solos no implican una política pública general, muchos de ellos solos o combinados podrían contribuir a la toma de decisiones acertadas en materia de legislación transversal, biodiversidad, contaminación, energía y cambio climático y salud.

A partir del análisis de los proyectos que buscan avanzar en la adopción de un derecho penal ambiental; lograr luego de 20 años una normativa de presupuestos mínimos referente a la evaluación de impacto ambiental; alcanzar una protección efectiva del Mar Argentino mediante la penalización de la pesca ilegal y el establecimiento de sistemas de trazabilidad y control del descarte pesquero; lograr la protección de los humedales y el

financiamiento de la ley de bosques; avanzar en el debate de la aplicación de productos fitosanitarios; implementar sistemas de gestión de los envases posconsumo y de los plásticos de un solo uso; establecer una agenda clara para el desarrollo del hidrógeno verde y la eficiencia energética; actualizar y repensar el rol de los biocombustibles en una economía baja en carbono y garantizar la salud mediante el etiquetado de alimentos y el acceso a agua; la Agenda Ambiental Legislativa 2021 intenta aportar la visión de diferentes especialistas para el debate parlamentario e impulsar normativa que contribuya a una política pública ambiental. Si bien la cuestión ambiental está cada vez más presente en la agenda pública, aún no ha logrado transformarse en una política coherente, informada, sólida y sostenida en el tiempo ni a nivel nacional ni provincial, y para muchos actores políticos continúa siendo una variable menor a la hora de pensar el desarrollo del país.

Por último, y a fin de dar continuidad a los temas abordados previamente, esta edición 2021 incluye un apartado con un resumen del derrotero y estado parlamentario de los proyectos seleccionados y analizados en la Agenda Ambiental Legislativa 2020.

A circular inset image showing a dense cluster of large, vibrant green leaves, likely banana leaves, with prominent veins. The leaves are layered, creating a sense of depth and texture. The circular frame is set against a white background.

Legislación transversal

LEGISLACIÓN TRANSVERSAL >

La necesidad de adoptar un derecho penal ambiental

Por José Alberto Esain*

1. El estado actual del derecho penal ambiental en Argentina y en el mundo

El Código Penal de la República Argentina se encuentra vigente desde 1921 y no regula de manera clara y concreta delitos contra el "bien jurídico ambiente". Hay regulaciones indirectas que responden a la protección de bienes jurídicos cercanos -salud pública, seguridad, propiedad, maltrato animal, etc., pero ninguno regula de modo directo o autónomo al ambiente. En el mundo, las normas al respecto son numerosas y están presentes en casi todos los países. Como suele suceder, Argentina está atrasadísima en el desarrollo de estos aspectos que traerían solución a varios problemas ambientales que se sufren hoy, ya que se pasaría a penalizar cosas que hoy no tienen respuesta penal: incendios, pesca ilegal, caza de especies amenazadas, protección de bosques nativos, humedales, etc. Por estos motivos, resulta imperiosa la adopción en nuestro país de un título específico referido a la protección del ambiente como bien *colectivo, autónomo*; respondiendo -tardíamente, pero haciéndolo al fin- a la reforma constitucional de 1994 que reguló el bien jurídico, paso que no fue completado en materia criminal con la incorporación al Código Penal de este tipo de delitos.

9

La materia penal actúa como un elemento de disuasión ante el daño, que contribuirá también a promover un cambio de conducta, reforzando el cumplimiento de las normas administrativas y el rol de las autoridades ambientales nacionales y provinciales. Es verdad que actúa como *ultima ratio*, ante los casos más graves, pero hoy este tipo de conductas totalmente desaprensivas con el entorno quedan al margen de la actuación de los jueces y fiscales por falta de delitos que las penalicen.

En cuanto al diagnóstico actual, la Argentina carece de delitos ambientales. Sólo unas referencias a materias laterales, demasiado poco para tan trascendente tema. En el **Código Penal** sólo los arts. 183 y 184 (delito de daño en protección de la propiedad); arts. 200 a 203 (delito de envenenamiento o adulteración de aguas potables, donde el bien jurídico es la salud pública). En el **artículo 55 de la Ley 24.051** de residuos peligrosos (y el 56 que prevé la figura culposa) el *bien jurídico protegido* es la *salud pública*. Es verdad que las acciones descriptas en la norma -"envenenamiento", "adulteración" (en esto siguiendo al artículo 220 CP¹) y "contaminación", deben recaer sobre sistemas ambientales allí enumerados (agua, suelo, atmósfera y ambiente) pero la figura añade otro resultado más al mencionado: la

1 Algo que en los antecedentes parlamentarios queda claro no fue casual, sino que se pensó a estos artículos como un desprendimiento de esos artículos, de allí la imposición de la misma pena. Recordemos este título del Código Penal se vincula con el bien jurídico salud pública.

puesta en peligro de la salud. Por este motivo, *la alteración de la composición del ambiente o de sus objetos materiales*² no alcanzan para completar el tipo, siendo que este aspecto resulta ser “un vehículo”³ atento que además se requiere como resultado de las mismas la puesta en peligro a la salud pública. En cuanto a la Ley 14.346 contra actos de crueldad, son normas que prevén penas muy bajas, emparentadas con sanciones administrativas y requieren una actualización. La Ley 22.421 de protección de la fauna silvestre (arts. 24 al 27) también trae tipos penales, pero ellos protegen el equilibrio de la fauna y su ambiente, en conjunto con la propiedad (propietarios de campos donde se caza sin permiso); sumado a que se requiere el conocimiento (dolo) de las normas administrativas que protegen las especies “cazadas” por lo que redundan en una aplicación escasísima. Finalmente, la Ley 25.743 de protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (arts. 46 a 49) las que podrían ser de las pocas normas penales ambientales argentinas, pero en un tema muy lateral.

En el mundo la realidad es totalmente distinta. Existe derecho penal ambiental en EEUU, Inglaterra, Alemania, México. Hay países como España o Brasil que hasta tienen el mandato de dictar derecho penal ambiental a nivel constitucional (artículo 45 Constitución de España de 1978, artículo 225.3 Constitución de Brasil de 1988). En Europa el mandato se encuentra tan unificado que se ha dispuesto mediante la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 (“relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal”). Es decir, estamos ante una política generalizada en todo el mundo.

La conclusión es que mientras en todo el mundo existen normas de derecho penal ambiental, en nuestro país estamos ante un derecho que no es de mínima intervención sino nulo, inexistente. Motivo por el cual se muestra patente la necesidad de adoptar este tipo de normas.

2. Los proyectos de reforma del Código Penal en Argentina y el tratamiento del tema ambiental

En cuanto a la inclusión del tema en los anteproyectos de reforma del Código Penal en nuestro país, todos ellos han incluido el tema. El anteproyecto del año 2006 incluía un Título dedicado a los delitos contra el ambiente. El Anteproyecto del 2014 incluía un Título XI “Delitos contra el ambiente, la fauna y la flora”. La exposición de motivos del año 2014 entendía que “era conveniente mantener en el ámbito del derecho administrativo los comportamientos considerados de peligro abstracto o meras infracciones de deberes, reservando al campo penal sólo las conductas que impliquen un peligro concreto o una lesión al bien jurídico”.

2 ABOSO GUSTAVO EDUARDO, cit., ps. 490/491.

3 Así los describe -hábilmente- ABOSO GUSTAVO EDUARDO, cit., p. 479.

El Proyecto de reforma de Código Penal presentado por Justicia 2020 (Proyecto Justicia 2020, PJ2020 en adelante), incluye un Título XXIII ("Delitos contra el ambiente") y se compone de los artículos 444 al 460. Se divide en Capítulo 1 "Contaminación y otros daños al ambiente", Capítulo 2 Delitos contra la biodiversidad; Capítulo 3 Delitos contra la fauna silvestre u otros animales; Capítulo 4 "Maltrato y crueldad con animales"; Capítulo 5 "Delitos contra los bosques nativos y protectores"; Capítulo 6 "Delitos contra el patrimonio genético"; Capítulo 7 "Definiciones". La elaboración de dicho título fue producto de dos jornadas de debate en el ámbito de la UBA, en un proceso interesante en donde los profesores que contaban con una aquilatada trayectoria en la materia intercambiaron opinión en una metodología de diálogo entre pares. Todas las escuelas formaron parte del debate. Los técnicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corte, fiscales de todo el país. Esto quiere decir que la base que sustentó la redacción de ese título, posee un alto grado de consenso institucional, y académico⁴.

3. Los proyectos de ley que tramitan hoy ante el Senado y la Cámara de Diputados.

El tema cobra actualidad porque recientemente se han presentado en el Congreso dos proyectos de ley ingresados por ambas Cámaras (Senado: S-0884/2020 y Diputados: 5498-D-2020). Se actualiza el debate y queda al margen del intrincado laberinto que puede llevar la aprobación de toda la reforma del Código Penal. Nos parece auspicioso porque esta materia requiere una sanción urgente de tipos penales, y merece por este motivo un tratamiento por separado.

A grandes rasgos, ambos proyectos repiten el Título XXIII ("Delitos contra el ambiente") del proyecto Justicia 2020. En el caso del proyecto del Senado (S-0884/2020) se lo prevé agregado en el Código Penal como un Título nuevo (Título XIV, "delitos contra el ambiente"). En el caso del proyecto iniciado en Diputados (5498-D-2020) es una ley complementaria⁵ sin estructurarse como un título del propio Código. Lo que se recomienda en la práctica es la primera opción, es decir la incorporación al texto del Código Penal para obligar a los jueces a considerar el articulado de modo más orgánico con el resto de los bienes jurídico del CP. La otra diferencia es que el proyecto que tramita en Diputados no prevé los artículos referidos a maltrato animal del PJ2020, mientras el que primó en Senado sí lo hace.

En cuanto al contenido específico debemos repetir nuestro comentario al título ambiental del PJ2020. Estamos ante un cuerpo de delitos que resultan un enorme avance para nuestro país, tanto porque agregan al Código Penal un nuevo bien jurídico que no estaba protegido por ninguna norma antes, el ambiente, saldando una deuda con la reforma de 1994, y con el propio legislador que al dictar la Ley 25.675 omitió regular en la Ley General del Ambiente

⁴ Ver https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/titulo-ambiental_codigo-penal-argentino.pdf

⁵ Dice el proyectado artículo 20 "Esta ley es complementaria del Código Penal de la Nación y le resultan aplicables aquellas disposiciones generales no previstas en la presente, en cuanto sean compatibles".

la temática penal, que estaba esperando atención del Congreso. Este es el gran salto de calidad.

El segundo aspecto es el criterio general, que sigue la idea de *derecho penal de mínima intervención*, sólo activables ante casos de extrema gravedad. Esto no significa desentenderse de la protección del ambiente, sino dejar las conductas menos gravosas al derecho administrativo, y sólo activando estos tipos ante casos de mucha gravedad. Por este motivo se encuentran a) *tipos penales de resultado* (puesta en peligro, la lesión, lesiones graves, daño grave, etc.); b) *accesoriedad de norma y acto administrativo*, pues para quedar incurso en los tipos en varios casos se requiere actuar violando el derecho administrativo general o el permiso individual otorgado o no tener permiso; c) *accesoriedad específica*, porque el derecho administrativo accesorio que se menciona en varios casos no es en general sino el ambiental, que además puede tener fuente nacional (presupuestos mínimos) pero que en su mayoría depende de normas locales complementarias cuestión que también está prevista.

4. En varios campos estos artículos significan un avance

En el ámbito de la *contaminación*, el delito previsto es un avance respecto a los artículos 55 y 56 Ley 24.051 de residuos peligrosos porque deja de lado esa forma de *doble resultado* (un tipo que requiere por un lado acciones como "envenenar", "adulterar", "contaminar" que incluyen el daño al ambiente, al que se suma el "peligro a la salud"), la presencia de un *medio comisivo específico* ("utilizando residuos peligrosos"). La figura propuesta deja estos aspectos a los agravantes, "limpiando" la figura básica que se concentra en las acciones de "emisiones, vertidos, vibraciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas, así como las captaciones de aguas" con un resultado ("daño grave"). Respecto a este último tema podría ecualizarse en la discusión parlamentaria otro tipo de resultado (daño, peligro) siendo que cuanto más alta sea la exigencia del resultado más difícil será que las acciones queden alcanzadas por el tipo.

En cuanto a la biodiversidad, aparecen delitos relacionados con especies exóticas invasoras, delitos con bosques nativos, humedales, caza o pesca de especies en algún listado de protección estricta entre otros, patrimonio genético, incendios, deforestación de bosque nativo, protección de especies migratorias, figuras agravadas en cuanto intervengan áreas protegidas, entre otras figuras. Para cada uno de estos tipos existen diferentes técnicas, como la accesoriedad del derecho administrativo ambiental nacional o provincial, delitos de resultado dañoso, puesta en peligro abstracto o concreto dependiente de cada caso.

Nos parece que todo este paquete de delitos resulta un avance enorme que podría dar respuesta a muchos inconvenientes que hoy en día se verifican en la realidad. Las conductas desaprensivas que vemos un poco tienen que ver con falta de cultural, conocimiento, pero

también con saber que se las puede ejecutar y que ningún fiscal o juez puede investigarlas porque no existe en el país aún *derecho penal ambiental*.

***Autor:**

José Alberto Esain es abogado, Master en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea y el Servicio de Documentación Jurídico Ambiental la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental); asesor en la Planta de Gabinete de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina (octubre a diciembre de 2016); consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); miembro del Instituto de Derecho Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas y Sociales de Córdoba, Co-Director del Suplemento de Derecho Ambiental de la Revista La Ley, Editorial Thomson Reuters, profesor de grado y posgrado en UNMdP; UBA, UNL entre otras; autor de varios libros en Derecho Ambiental y numerosos artículos.

Expoterra es una organización no gubernamental con un propósito: promover el derecho a un ambiente sano. A través de iniciativas disruptivas y novedosas, invita a todos los actores de la sociedad a ser parte del cambio cultural.

LEGISLACIÓN TRANSVERSAL > Impacto ambiental y evaluación estratégica**Evaluación Ambiental: Casi 20 años esperando un instrumento estructural para el desarrollo sustentable de Argentina****Por Juan Pedro Cano y Andrea Frassetto***

Este artículo analiza los proyectos de ley que buscan establecer los estándares mínimos en materia de Evaluación Ambiental (EA) y que forman parte de la actual agenda legislativa.

La EA, comprende las herramientas y procedimientos de gestión ambiental que permiten la toma de decisión informada sobre las implicancias ambientales de proyectos de obras o actividades a través de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); y de programas, planes y políticas gubernamentales a través de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La actual crisis global provocada a partir del brote de COVID-19 ha acentuado la pobreza y puso en evidencia la fragilidad social respecto a cómo nos relacionamos con la naturaleza. Ante este escenario, es urgente impulsar el desarrollo social y económico de la población, pero es necesario repensar dicho desarrollo junto con cómo hacemos uso de los bienes y servicios que la naturaleza nos brinda. Para que el desarrollo sea real y sostenible en el tiempo es primordial que incluya una mirada ambiental integral que contemple la salud, los medios de vida y la calidad de vida de las personas y demás especies que habitan el planeta.

En ese contexto, la EA resulta fundamental para impulsar el desarrollo en armonía con el ambiente. En ese sentido, la Ley N° 25.675 General del Ambiente (LGA), con el objeto de regular el impacto ambiental del desarrollo, define entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental, a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁶ y al Ordenamiento Ambiental del Territorio. Estos deben ser desarrollados e implementados tanto a nivel nacional como provincial de acuerdo a las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.

Cabe aclarar que, si bien la LGA no contempla taxativamente a la EAE, puede considerarse que los objetivos que ésta última persigue, la configuran en una herramienta que permite instrumentar los principios de esta norma⁷.

A pesar de que han pasado ya más de 25 años desde la última reforma de la Constitución Nacional y casi 20 años desde la sanción de la LGA, hasta el momento ninguno de dichos instrumentos ha sido normado o reglamentado a nivel nacional de manera integral⁸.

6 Estableciendo la obligatoriedad de la EIA para toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, en la etapa previa a su ejecución.

7 Reforzando esta idea existe actualmente un proyecto de ley presentado por el Senador Cobos (Expediente S-2973/20) que plantea la incorporación de la EAE como uno más de los instrumentos previstos por la LGA.

8 El ordenamiento ambiental del territorio ha sido normado sectorialmente para la protección y uso sustentable de los bosques nativos y para la preservación de los glaciares, lo cual representa tan sólo el 19,3% de la superficie

Respecto de la EA, existen a nivel nacional normas sectoriales que refuerzan el cumplimiento de la EIA y la EAE⁹.

A nivel del Poder Ejecutivo Nacional, la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - SGAYDS (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), reguló por primera vez la competencia del Estado Nacional en materia de EIA a través de las Resoluciones SGAYDS-MT 1/2019¹⁰ y SGAYDS-SE 3/2019¹¹, que fijaron respectivamente los procedimientos a aplicar en el caso del puerto de Buenos Aires (único puerto de jurisdicción nacional conforme Ley N° 24.093) y de las actividades de exploración y explotación hidrocarburífera a desarrollarse en el ámbito de la plataforma continental. Respecto de la EAE, a través de la Resolución SGAYDS 434/2019¹², reguló el procedimiento para su aplicación a políticas, planes y programas que se desarrollen en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

A nivel provincial, actualmente todas las jurisdicciones cuentan con normativa que regula la EIA, y en los últimos años cinco jurisdicciones han avanzado en la regulación de la EAE¹³. Los contenidos y alcances de las normas son muy disímiles, lo cual en la práctica implica distintos niveles de obligaciones y requerimientos para los inversores, múltiples criterios técnicos y normativos de evaluación de proyectos por parte de los organismos locales, y de protección, acceso y participación de la ciudadanía.

Conforme lo ya señalado, hasta el momento, Argentina no cuenta con una ley de presupuestos mínimos en materia de EIA y EAE que regule de manera uniforme los procedimientos, estándares, criterios y requerimientos mínimos a aplicar en todo el territorio nacional y que regule también el procedimiento a aplicar para proyectos interjurisdiccionales. Ya han pasado 15 años desde el primer proyecto de ley presentado al Congreso de la Nación, lo cual pone en evidencia el extenso tiempo que este tema lleva en la agenda legislativa aún sin definición.

La importancia y necesidad de contar con esta ley se ha manifestado desde diferentes ámbitos. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), ámbito de coordinación federal de la política ambiental, por Resolución COFEMA N° 385/2018 declaró de Interés Federal Ambiental a los avances realizados en el proceso de elaboración del proyecto de ley que preparó el Poder Ejecutivo Nacional en consulta con el COFEMA durante el período 2016-2019, el cual fue posteriormente presentado al Congreso de la Nación por el Senador

total del país, quedando aún el 80,7% sin una norma que oriente y ordene la actividad humana de manera integral, el uso del territorio y de sus bienes y servicios ambientales.

9 Entre ellas: Ley Nacional N° 23.879 de Obras Hidráulicas, Ley Nacional N° 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera, Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos; y Ley Nacional N° 26.639 de preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, que por su parte es la primera norma que incorpora a la EAE.

10 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/324405/norma.htm>

11 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332258/norma.htm>

12 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331666/norma.htm>

13 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, y Mendoza.

Bullrich.

Al momento de hacer el presente análisis existen cuatro proyectos de ley con estado parlamentario, estos son los presentados por el Diputado Menna, el Senador Bullrich, la Senadora Crexell, y el Senador Snopek¹⁴.

A continuación, se analizan los proyectos considerando distintos ejes de modo de comparar y vislumbrar el enfoque de cada uno y si incluyen o no los contenidos que consideramos deben estar presentes en una ley de este tipo¹⁵.

Incorporación de la EAE. Solamente el proyecto del Senador Bullrich establece los presupuestos mínimos de la EAE, definiendo su objeto, objetivos, roles y procedimiento. Por su parte, si bien los proyectos del Diputado Menna y Senador Snopek tienen por objeto establecer exclusivamente los presupuestos mínimos de EIA, hacen mención a la EAE como un procedimiento a consideración de la autoridad competente. Por último, el proyecto de la Senadora Crexell no menciona a la EAE.

Como mencionamos, en el país se están dando avances en la regulación y fortalecimiento de la herramienta, resultando por tanto necesario establecer lo antes posible un piso mínimo y común para su implementación. Al respecto la Resolución SGAYDS 337/2019¹⁶ aprobó una “Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica” como marco conceptual e instrumental para el fortalecimiento de su implementación.

Incorporación de principios para la EA. Jerarquía de mitigación¹⁷. El proyecto del Senador Bullrich es el único que define expresamente los principios de la EA, considerando la eficiencia, celeridad, y correspondencia de los procesos en relación a los tipos de proyecto y sus impactos potenciales, la transparencia y respeto de la vocación local. Asimismo, incorpora la jerarquía de mitigación como guía para la evaluación y gestión de los impactos ambientales negativos. El resto de los proyectos no definen los principios de la EA y, a pesar de que hacen mención a que los impactos deben contar con medidas de mitigación y recomposición, no incluyen la jerarquía en la mitigación, así como tampoco las eventuales compensaciones por impactos que no puedan ser restaurados.

La UNEP ha señalado que la falta de una referencia explícita a la jerarquía de mitigación es

14 Expedientes: D.850/20; S.1882/19 reproducido por S.186/2; S.2362/18 reproducido por S.150/20; y S.197/20 respectivamente.

15 Algunos de estos ejes fueron priorizados en el Taller sobre los Desafíos y Oportunidades de la EIA y la EAE en Argentina realizado durante el Primer Encuentro Nacional de Evaluación Ambiental en 2018, en el cual dialogaron funcionarios del sector público nacional y provincial, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales, sector académico y sector privado, compartiendo las diferentes miradas sobre los aspectos clave a incluir en una ley de presupuestos mínimos de EA.

16 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/327848/norma.htm>.

17 La jerarquía de mitigación comprende un modelo de planificación temprana de la mitigación de impactos. Plantea una secuencia concatenada y jerarquizada de pasos que tienen por objetivo en primer lugar evitar los impactos, agotada dicha instancia se deben considerar las medidas para minimizarlos, restaurarlos, y en última instancia compensar aquellos impactos negativos significativos residuales con el objetivo de lograr como mínimo la pérdida nula y de preferencia una ganancia adicional de los valores ambientales afectados por el proyecto.

una deficiencia grave de las normas sobre EIA, observando que a nivel mundial los marcos normativos la están incorporando¹⁸. La aplicación de la jerarquía en la mitigación no sólo permite una menor afectación socioambiental, sino que también muchas veces permite evitar mayores costos de mitigación, restauración o compensación.

Definición de conceptos clave para la EIA y EAE. Tanto los proyectos del Diputado Menna, como de la Senadora Crexell y del Senador Bullrich incluyen la definición de conceptos vinculados a la EIA, y EAE en el último caso. El proyecto del Senador Snopek no incluye la definición de conceptos.

Considerando que las distintas normas nacionales y provinciales que regulan la EA utilizan diferentes términos para los conceptos que integran la EIA y la EAE, resulta sumamente relevante no sólo la incorporación de la definición de conceptos, sino también su precisión a fin de tener un lenguaje común en el país que permita dar claridad en la implementación de ambas herramientas.

Abordaje de la participación pública. Todos los proyectos prevén la participación pública de forma obligatoria conforme lo establecido a nivel general por la LGA. En particular, se destaca que los proyectos del Diputado Menna y del Senador Bullrich incorporan, en línea con lo previsto en el Acuerdo de Escazú, la participación pública temprana desde etapas iniciales del proceso, haciéndolo de manera expresa el último de estos proyectos. Estos mismos proyectos señalan también explícitamente la necesidad de vinculación del procedimiento de EIA con el cumplimiento del proceso de consulta a los pueblos indígenas previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Ley nacional N° 24.071.

Delimitación de la competencia de la autoridad ambiental nacional para la implementación de procedimientos de EIA. Solamente el proyecto del Senador Bullrich define el ámbito de la jurisdicción nacional en materia EIA. Prevé que deben sustanciarse ante la autoridad competente nacional los procedimientos de EIA de proyectos que se emplacen en: Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales; Zona Económica Exclusiva; Plataforma Continental; y puertos nacionales¹⁹. Como se detalla a continuación, los proyectos de Crexell, Bullrich, y Menna, incluyen la competencia para los procedimientos que involucran proyectos interjurisdiccionales, aspecto que por su relevancia se analiza por separado.

Abordaje de los procedimientos de EIA para proyectos interjurisdiccionales. Todos los proyectos abordan este tema, aunque prevén mecanismos muy diferentes que inciden en una actuación coordinada o no de las jurisdicciones involucradas. Los proyectos de la Senadora Crexell y del Senador Bullrich coinciden en establecer un procedimiento único a sustanciarse ante la autoridad ambiental nacional, la cual debe dar intervención a las

18 UN Environment (2018) Assessing Environmental Impacts-A Global Review of Legislation. Nairobi, Kenya.

19 Para dicha definición considera la normativa nacional vigente por la que históricamente se ha ido estableciendo la jurisdicción nacional sobre determinadas áreas.

autoridades competentes de las jurisdicciones involucradas. Por su parte, el proyecto del Diputado Menna se limita a prever la posibilidad de que las autoridades competentes de cada jurisdicción puedan acordar procedimientos conjuntos; adicionando que, para proyectos del Estado Nacional, éste podrá realizar un procedimiento de EIA paralelo. Finalmente, el proyecto del Senador Snopek señala que cada jurisdicción debe emitir su propia licencia ambiental, sin abordar la coordinación de los procedimientos.

Resulta fundamental definir claramente el abordaje interjurisdiccional evitando soluciones *ad hoc*; duplicidad de procedimientos, de requisitos, y de licencias ambientales; a fin de simplificar y desburocratizar los procedimientos de EIA. Los procesos que se implementen deben permitir abordar integralmente la evaluación de los potenciales impactos de un proyecto.

Definición de los proyectos sujetos a EIA. Todos los proyectos abordan este tema, aunque lo hacen de manera muy diferente. Los proyectos del Diputado Menna y de la Senadora Crexell incluyen listados enunciativos (orientativos) de proyectos, y establecen criterios para la definición a nivel local de aquellos que obligatoriamente deben someterse a EIA. En el caso del proyecto del Senador Snopek, establece criterios para una definición por reglamentación posterior. Finalmente, el proyecto del Senador Bullrich lista los proyectos que obligatoriamente deben ser sometidos a EIA y establece criterios para que las jurisdicciones puedan ampliar el listado a través de normas complementarias, mencionando expresamente el principio de no regresión respecto de los proyectos que, conforme normativa local vigente, ya se encuentren sujetos a EIA.

Entendemos que una ley de este tipo debe avanzar en la definición de los tipos de proyectos que obligatoriamente deben someterse a EIA en todo el país.

Fortalecimiento de sistemas de información y capacidades. Sólo el proyecto del Senador Bullrich prevé la instrumentación de un sistema público de información de líneas de base ambiental de proyectos sometidos a EIA. Asimismo, prevé el fortalecimiento de capacidades a través de la asistencia técnica entre organismos y con entidades científico-técnicas, instituciones académicas y de investigación. El fortalecimiento de ambos aspectos resulta clave para elevar el estándar de la EA en el país.

Más allá de lo analizado hasta aquí, existen otras cuestiones que consideramos pueden aportar al debate parlamentario.

En relación al otorgamiento de las licencias ambientales, es necesario profundizar sobre el rol clave que deben tener las autoridades ambientales en la evaluación de los impactos de un proyecto considerando los efectos acumulados con la infraestructura o actividades, existentes o proyectadas, en su área de influencia.

El debate parlamentario es una oportunidad también para discutir posibles usos del Fondo de Compensación Ambiental creado por la LGA y el fondo fiduciario creado para

administrarlo²⁰. Este es un instrumento mediante el cual se puede direccionar las recaudaciones por sanciones pecuniarias impuestas y las compensaciones que deban realizarse, o incluso el pago de una tasa por impacto ambiental, a tareas de conservación y restauración en áreas de importancia ambiental.

En esta línea, y entendiendo que en el marco de la jerarquía de mitigación las compensaciones ambientales siempre deben ser un recurso de última instancia, es importante que se avance en el debate para definir un marco metodológico que permita determinar adecuadamente las restauraciones y compensaciones. Esta herramienta tan importante no es novedosa y ya está siendo incorporada en los marcos normativos de algunos países de la región²¹.

Consideramos que una ley presupuestos mínimos en materia de EA, debe procurar establecer instrumentos y obligaciones que conlleven a la claridad respecto de los requerimientos mínimos exigibles en todo el país y a una mayor eficiencia de los procesos, que permita no sólo uniformar la aplicación de la herramienta, sino que apunte a elevar el estándar para que sea una herramienta efectiva y no meramente burocrática.

*Autores:

Juan Pedro Cano es abogado (UBA) especializado en gestión ambiental para países en vías de desarrollo (UT Dresden). Socio fundador de CICLA-Estrategias de Desarrollo Sustentable. Tiene amplia experiencia profesional en el sector público, en organismos internacionales y en organizaciones de la sociedad civil.

Andrea Frassetto es Lic. en Geografía (UBA). Consultora en el área ambiental y de desarrollo sustentable. Docente de la Cátedra de Ecología y Biogeografía de la UBA. Socia fundadora de CICLA-Estrategias de Desarrollo Sustentable. Fue Directora de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2016-2019).

CICLA-Estrategias de Desarrollo Sustentable es una consultora argentina conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales con amplia y reconocida trayectoria en el sector público, privado y de la sociedad civil, comprometidos con la implementación de soluciones estratégicas e innovadoras para el desarrollo sustentable.
www.ciclasustentable.com.ar

20 Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero creado por Ley Nacional N° 27.431.

21 En Argentina, algunos de estos aspectos fueron ya abordados en la "Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental" aprobada por Resolución SGAYDS N° 337/2019.



Biodiversidad

BIODIVERSIDAD > Humedales**El avance del tratamiento de la Ley de Humedales****Por Elba Stancich***

Este año se cumplen 50 años de la adopción de la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, conocida como Ramsar, por la ciudad iraní donde se firmó el tratado en 1971. En la práctica los países miembros asumen el compromiso de designar sitios para incluirlos en la Lista Ramsar de “Humedales de Importancia Internacional” y conservarlos, fomentando su uso racional. En la actualidad hay más de 2.400 sitios Ramsar en todo el mundo, 23 de los cuales están en Argentina²².

A pesar de estos esfuerzos, de acuerdo a los datos disponibles, se ha perdido el 35% de los humedales desde 1970, a una tasa tres veces mayor que la de la pérdida de bosques, y se estima que desde el año 1700 d.C., la pérdida alcanza el 87%²³.

El hecho que exista una Convención Internacional específica para estos ecosistemas, habla de su importancia y de sus valiosos servicios ecosistémicos que brindan múltiples beneficios para la sociedad. En Argentina no es menor la superficie de humedales, estimada en 21,5% (sin incluir al sector antártico). Esto significa una gran reserva de riqueza natural, como fuentes de agua dulce, sumideros de carbono y capacidad de atenuar tanto inundaciones como sequías entre tantos otros atributos²⁴.

Ante la degradación y la pérdida de humedales en nuestro país, -como consecuencia del avance de la agricultura, ganadería, minería, efluentes contaminantes, obras de infraestructura y extensión de urbanizaciones-, constatada y denunciada por ONGs y sectores académicos, en el año 2013 se presentó un primer proyecto de ley de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los humedales. Logró obtener media sanción del Senado y luego perdió estado parlamentario. Se repitió un proceso similar al volverse a presentar el proyecto en el 2015, obteniendo por segunda vez media sanción del Senado en 2016²⁵.

El debate sobre la ley de humedales se reanudó en el 2020 debido sobre todo a la movilización ciudadana generada por los incendios en el Delta del Paraná, que arrasaron en

22 Listado de sitios Ramsar en Argentina disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar>

23 Convención de Ramsar sobre los Humedales (2018). “Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas”. Gland (Suiza). Secretaría de la Convención de Ramsar. Autores principales encargados de la coordinación: Royal C. Gardner y C. Max Finlayson.

24 “Ley de humedales: ante una nueva oportunidad”, Diario Perfil, 3 de septiembre de 2020,

<https://www.perfil.com/noticias/opinion/elba-stancich-ley-humedales-nueva-oportunidad.phtml>

25 Para detalles sobre la evolución de este proyecto y posteriores, ver Testa, María Eugenia, “Sin protección, los humedales siguen disminuyendo en extensión y calidad” en Agenda Ambiental Legislativa 2019, Círculo de Políticas Ambientales, p. 16-18, disponible en: http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Agenda-Ambiental-Legislativa-2019_1.pdf

el período enero a septiembre de ese año con 328.995 Ha²⁶ y otro tanto en el sitio Ramsar Jaaukanigás de la provincia de Santa Fe, donde se incendió un 80% de su superficie. Los focos de incendios continúan hasta el presente, causando una gran devastación en la biodiversidad con la consecuente pérdida para los pobladores que se sustentan del humedal y con las afecciones a la salud de cientos de miles de personas²⁷.

Entre julio y octubre del 2020 se presentaron quince proyectos de ley de protección de humedales, diez en Diputados y cinco en Senadores, que en el caso de la Cámara de Diputados tuvieron giro a cuatro comisiones: Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano; Agricultura y Ganadería; Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; y Presupuesto y Hacienda²⁸.

El presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Diputado Leonardo Grosso, convocó a cuatro reuniones informativas entre agosto y septiembre, donde expusieron cincuenta y cinco referentes de ONGs, académicos, 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.

PROYECTOS DE HUMEDALES EN TRATAMIENTO EN EL CONGRESO NACIONAL ²⁹			
Fecha de ingreso	Autoría	Cámara	Expediente
16/07/2020	GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN (Cambiemos)	Senadores	S-1564/2020
20/07/2020	ESTEVEZ, ENRIQUE (Socialista)	Diputados	3634-D-2020
24/07/2020	CAMAÑO, GRACIELA (Consenso Federal)	Diputados	3757-D-2020
28/07/2020	AUSTIN, BRENDA; MENNA, GUSTAVO y GARCÍA, XIMENA (UCR)	Diputados	3804-D-2020
28/07/2020	GROSSO, LEONARDO (Frente de Todos)	Diputados	3819-D-2020
28/07/2020	FERRARO, MAXIMILIANO (Coalición Cívica)	Diputados	3821-D-2020

26 Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina (noviembre 2020). "Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e Islas del río Paraná". Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_superficies_afectadas_por_incendios_2020_piecas-dp_final.pdf

27 Más información en el video "Detrás del Humo", de la Universidad Nacional de Rosario, producido por UNICANAL: <https://www.youtube.com/watch?v=iH1pRHdtBOU>

28 Originalmente la Comisión de Legislación Penal estaba incluida en el giro, siendo luego suprimido al eliminarse del dictamen de comisión el capítulo penal previsto originalmente en el proyecto del Diputado Grosso.

29 Un análisis comparativo de aspectos claves de los 15 proyectos se puede consultar en <http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/CPA-Informe-Humedales-comparativa-Noviembre-2020-5ta-version.pdf>

05/08/2020	LUENZO, ALFREDO (Chubut Somos Todos)	Senadores	S-1709/2020
10/08/2020	RODAS, ANTONIO y GARCÍA LARRABURU, SILVINA (Frente de Todos)	Senadores	S-1768/2020
13/08/2020	VARA, JORGE (UCR)	Diputados	4184-D-2020
14/08/2020	PEREZ ARAUJO, HERNÁN (Frente de Todos)	Diputados	4207-D-2020
18/08/2020	LENA, GABRIELA (UCR)	Diputados	4244-D-2020
16/09/2020	SARTORI, DIEGO	Diputados	4835-D-2020
22/09/2020	DEL CAÑO, NICOLÁS Y DEL PLA, ROMINA (PTS Frente de Izquierda)	Diputados	4949-D-2020
30/09/2020	GIACOPPO, SILVIA DEL ROSARIO (Frente Jujeño Cambiemos)	Senadores	S-2372/2020
27/10/2020	MAYANS, JOSÉ; GONZÁLEZ, MARIA T; FERNÁNDEZ SAGASTI, ANABEL y PARRILLI, OSCAR (Frente de Todos)	Senadores	S- 2640/20

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. Este dictamen es apoyado por más de 200 organizaciones de todo el país que enviaron una nota a los respectivos presidentes de las comisiones restantes por las que tiene que pasar el proyecto, solicitando que sea aprobado a la mayor brevedad posible, para que obtenga media sanción de la Cámara de Diputados.

Consideraciones sobre el dictamen unificado de mayoría

El dictamen incorpora el espíritu de los diez proyectos de ley, cuyo objeto es *establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales en todo el territorio de la Nación, reconociendo su valor intrínseco y resguardando su integridad ecológica, asegurando los servicios ecosistémicos que éstos brindan.*

Sobre la **definición de humedales**, -aspecto importante para la realización del inventario-, opta por la definición consensuada por la comunidad científica nacional en el taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales” organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en septiembre de 2016, luego adoptada por la Resolución COFEMA 329/2016: *A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a 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. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo* (Art.2).

En el Capítulo II (**ordenamiento ambiental del territorio**, OAT), el proyecto propone que se incorporen *los humedales en los procesos de ordenamiento ambiental territorial previstos por la Ley General del Ambiente 25.675*, y que cada jurisdicción deberá realizarlo en un plazo máximo de dos años a partir de la sanción de la ley, *en base a los criterios de gestión racional y uso sostenible de los humedales para cada una de las regiones del país* (Art. 6 y 7).

Este aspecto que es medular de la ley, ya que el OAT es el instrumento de gestión por el cual se establece qué se puede o no se puede hacer en los humedales, deja librado los criterios de sostenibilidad a cada jurisdicción (sólo establece principios generales en el Art. 8), lo cual desvirtúa el concepto mismo de presupuestos mínimos, siendo que la mayoría de los proyectos incluían estos criterios e incorporaban categorías de conservación. *La autoridad de aplicación nacional asistirá a las jurisdicciones locales en la elaboración de los criterios de gestión racional y uso sostenible. Los mismos podrán ser refrendados en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente* (Art.9).

En varios artículos del dictamen consensuado se repiten postulados que ya están contemplados en la Ley N° 25.675 General del Ambiente (LGA), en la Ley N.º 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y en la Ley N° 27.566 que aprueba el Acuerdo Escazú. La LGA define claramente principios, presupuesto mínimo y los instrumentos de la política y gestión ambiental. Si se busca sancionar una ley específica para los humedales, los criterios de gestión racional y uso sostenible se deben establecer claramente en el cuerpo de la ley, para garantizar “una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional”. Con el texto del dictamen se corre el riesgo de que existan criterios dispares entre las diferentes jurisdicciones, con lo cual la tutela no será uniforme como lo reclama el artículo 6 de la LGA, que además es muy específico en su definición: un presupuesto mínimo “en su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”.

Tampoco se exige que los OAT sean aprobados por las legislaturas provinciales, exigencia que legitima y amplía el proceso de participación de cada jurisdicción y otorga mayor garantía para que los ordenamientos se sostengan en el tiempo.

Otro aspecto que puede arrojar dudosos resultados es que el plazo para la realización del OAT es de dos años y el del **Inventario Nacional de Humedales** (INH) es de tres años hasta el Nivel III (Art. 11). Con lo cual, al realizar simultáneamente inventario y ordenamiento, en varios sitios se comenzarán a definir usos del humedal sin la información de base necesaria, ya que el OAT puede finalizar un año antes de estar finalizado el Inventario a Nivel III (escala que se considera apropiada para tomar decisiones sobre los usos ya que la delimitación de los humedales se efectiviza en los Niveles III y/o IV del INH.).

Recordemos que en la propuesta metodológica para la realización del INH adoptada por Nación, define entre sus objetivos específicos³⁰: “Establecer una base de referencia para las evaluaciones y el monitoreo de los humedales en términos de su estado de conservación en el marco del uso del suelo, del ordenamiento territorial y de la variabilidad y el cambio climático”.

Otro punto importante es la **moratoria** de actividades, que está contemplada en el Art. 12 que indica que *durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la presente ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales y los que se presumen de tales*. Esto puede dar lugar a nuevas actividades cuando aún no se haya finalizado el inventario.

La tensión entre el plazo de realizar los ordenamientos y mantener la moratoria a nuevas actividades es comprensible, pero acelerar el proceso atenta con la calidad de los ordenamientos ya que permite ordenar lo que no se conoce. Lo lógico es finalizar primero el inventario y luego realizar el ordenamiento, y en aquellos casos donde exista urgencia de actividades nuevas (por ejemplo, obras hidráulicas, de saneamiento u otra índole), priorizar esas zonas para realizar el inventario hasta el Nivel III para luego proceder a su ordenamiento.

El Capítulo VII se refiere al **Fondo Nacional de Humedales**, estableciendo su creación (Art. 36) y destino del mismo (Art. 37). *Será distribuido a las jurisdicciones únicamente si las mismas cumplen con el inicio y finalización del Ordenamiento Ambiental Territorial en los plazos determinados por la presente ley*. También los fondos se destinarán para *la creación y desarrollo de una institución permanente para la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus correspondientes actualizaciones*. Como puede leerse, referir al inicio y a la finalización resulta confuso, y perfectamente podría dar lugar al acceso a fondos con sólo dar los primeros pasos del complejo proceso que puede implicar el OAT. Por otro lado, en relación a la creación de una *institución permanente*, esto deberá ser precisado en la reglamentación, pero cabe recordar que para realizar el Inventario de Glaciares que debe actualizarse cada cinco años, no fue necesaria la creación de una nueva institución.

Otro aspecto débil de este capítulo es que no se indican los criterios de distribución de esos fondos y en la enumeración de los ítems permitidos para su destino figura *la compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales por los servicios ecosistémicos que éstos brindan*, pero no se contemplan expresamente compensaciones a particulares ni a las comunidades, que son justamente quienes podrían sufrir restricciones de uso.

Me he referido solamente a los temas que considero más críticos y que atentan con una efectiva protección de los humedales. Sin duda el proceso de discusión de la ley desarrollado

30 Kandus, P. y Minotti, P. 2018. “Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales”. Informe final elaborado por solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 3iA-UNSAM, 124 pp.

durante el 2020 y la vocación de tener un dictamen unificado es sumamente valioso. Pero el apuro no debe atentar con lograr una buena ley, que sea robusta, viable y que no deje vacíos de manera que sea realmente de presupuestos mínimos y que “imponga las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” en todo el territorio nacional.

*** Autora:**

Elba Stancich integra la Junta Directiva de la organización eco-política Los Verdes. Asesora parlamentaria desde 2016 a 2019. Docente. Asesora del Círculo de Políticas Ambientales. Expositora en la 1ra reunión informativa sobre Ley de Humedales de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano, invitada por la Diputada Brenda Austin.

BIODIVERSIDAD > Pesca sostenible**La trazabilidad en la pesca: una herramienta para promover la sostenibilidad de la industria****Por Verónica García, Daniela Gomel y Guillermo Cañete***

El sector pesquero argentino cumple un rol importante en la producción de alimentos de gran valor nutricional, generación de empleo (sobre todo en provincias marítimas) y de divisas. Los productos del mar representan el 3% de las exportaciones argentinas totalizando un ingreso aproximado de USD 2.000 millones en 2017. Las pesquerías más grandes del país son la merluza *Merluccius hubbsi* (100.948 toneladas sobre exportaciones; USD 249 millones); el camarón argentino *Pleoticus muelleri* (183.291 toneladas; USD 1,2 millones); y el calamar *Illex argentinus* (76.758 toneladas; USD 182 millones), mientras que los principales países importadores son España (19%), China (14%) y Estados Unidos (6%). Sin embargo, el manejo sostenible de nuestros recursos es débil. Según la FAO (Objetivos de Desarrollo Sostenible 14.4)³¹ el Océano Atlántico Sudoccidental ocupa el tercer lugar entre las áreas con la mayor proporción de poblaciones pesqueras insostenibles (47,6 % en 2017 por debajo del nivel del Rendimiento Máximo Sostenible) a nivel mundial, después del Mediterráneo y el Pacífico sureste.

27

La insostenibilidad de la pesca en Argentina deviene principalmente de la sobreexplotación de poblaciones, la captura incidental de especies no objetivo y en peligro de extinción y los descartes. Los descartes ocurren cuando en conjunto con la especie objetivo, es decir con valor comercial alto, se capturan especies con un valor por tonelada menor, y por ende son devueltas al mar sin vida. Por ejemplo, la Merluza común es descartada en la pesquería de langostino patagónico (especie objetivo); la Merluza de cola en la pesquería de merluza negra; y algunas especies de pescado blanco en la pesquería costera con estado de sobrepesca o explotación plena. Otros descartes ocurren cuando se capturan ejemplares juveniles de la misma especie objetivo, impactando sobre el rendimiento potencial del recurso. Cabe señalar que estos descartes no son registrados y por ello el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) debe realizar estimaciones. En 2017, Argentina descartó 111.928 toneladas de merluza en las pesquerías de merluza y camarón. Esto no es trivial, ya que representa casi el 40% de la Captura Total Admisible para la pesquería de merluza (290.000 toneladas).

Implementar un enfoque ecosistémico para la gestión de los recursos pesqueros implica que la actividad debe realizarse de manera tal que el uso de los recursos no comprometa el

31 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicador 14.4.1 - Proporción de poblaciones de peces cuyos niveles son biológicamente sostenibles. Disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1441/es/>

acceso a un ambiente sano por parte de las generaciones presentes ni futuras. La ciencia indica que para ello se debe evitar la pesca ilegal, no documentada y no declarada (IUU, por sus siglas en inglés) y aplicar prácticas que reducen el descarte, la captura incidental y la destrucción del hábitat. Además, por parte de los mercados y consumidores, existe un interés (y en muchos casos exigencias) por el suministro de alimentos saludables y obtenidos bajo prácticas responsables con el ambiente. Es por estas razones que el acceso a fuentes de información confiables que en general permitan transparentar la actividad pesquera³² y en particular, permitan la trazabilidad de toda la cadena de producción y comercialización de los alimentos es fundamental.

La trazabilidad es la capacidad de acceder a cualquiera o a toda la información relativa al objeto de consideración, a lo largo de todo su ciclo de vida, mediante identificaciones debidamente registradas³³. Aplicada a los productos pesqueros implica la recopilación e integración de información clave del recurso desde que sale del mar, identificando la embarcación, hasta el consumidor final pasando por su procesamiento y distintos eslabones de comercialización. Entonces, ésta es una herramienta fundamental para conocer y prevenir la pesca IUU, aumentar el valor agregado de su captura posicionando a las empresas argentinas en los mercados, al tiempo que se provee confianza en el consumidor final. En otras palabras, permite identificar productos social y ambientalmente responsables, así como reconocer cambios o mecanismos que los distintos eslabones del proceso han realizado para aumentar su sustentabilidad. Asimismo, permite valorar a aquellos productores comprometidos con buenas prácticas y a su vez, que éstos puedan agregarle valor a su captura. Además, permite reconocer aquellos productos que forman parte de un proyecto de mejoramiento pesquero, una certificación, y de esta forma acceder a más y mejores mercados. Por último, también colabora en evitar el fraude de los productos, es decir aquellos que son etiquetados incorrectamente para aumentar su valor en el mercado o porque su captura está restringida. Al obtener toda esta información, los sistemas de trazabilidad pueden hacer más dificultosa la entrada de los productos provenientes de la pesca ilegal, no declarada o no documentada³⁴.

En lo que hace a las políticas argentinas sobre el control del sector pesquero, desde 1997, contamos con la Ley N° 24.922 (Régimen de Pesca), la cual prohíbe el descarte. Sin embargo, los incentivos para evitarlo son débiles, así como los controles. Por otro lado, en 2008, el Consejo Federal Pesquero elaboró un Plan de Acción Nacional³⁵ para implementar en

32 Por ejemplo, mecanismos como los sistemas de monitoreo electrónicos que incluyen cámaras a bordo o monitoreo satelital.

33 Olsen P. & Borit M. (2013). How to define traceability. Trends in Food Science & Technology. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2012.10.003>

34 Lewis S.G & Boyle M (2017). The Expanding Role of Traceability in Seafood: Tools and Key Initiatives. Journal of food science. <https://doi.org/10.1111/1750-3841.13743>

35 Resolución 1/2008. Consejo Federal Pesquero. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138168/norma.htm>

nuestro país el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR) de la FAO aplicable en la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Cabe señalar que los requisitos de los principales importadores de productos argentinos son cada vez más exigentes, siendo la trazabilidad uno de los principales mecanismos para garantizar la calidad del producto. Sin embargo, la trazabilidad sobre el sector pesquero no se ha desarrollado al tiempo que el descarte continúa.

Las herramientas y servicios destinados a lograr la trazabilidad de los productos pesqueros son cada vez más comunes y accesibles. Por ejemplo, los Sistemas Electrónicos de Información Pesquera (EFIS, por sus siglas en inglés) son herramientas que permiten la recopilación de datos precisa y verificable, desde la captura hasta que llega a manos del consumidor final, pasando por toda la cadena de valor. En este sentido, Argentina tiene un EFIS poco desarrollado en comparación a otros países. En particular, existe un Sistema de Monitoreo Satelital de Embarcaciones (SME) y, aunque el país propuso en 2010 un plan para integrar cámaras en las embarcaciones, aún se encuentra pendiente de implementación efectiva. Por su parte, los informes electrónicos (ER) aún son débiles en cuanto al alcance y la integridad de las especies³⁶.

En consecuencia, una ley de trazabilidad para los productos de la pesca y la acuicultura es necesaria para definir su alcance sobre los componentes de la cadena de valor, los componentes mínimos y la forma de reportar la información requerida, los tiempos máximos para reportar la información y las sanciones en caso de incumplimiento.

En la actualidad existe solo un proyecto de ley 2160-D-2020 para regular la trazabilidad en los productos de la pesca y de la acuicultura, el cual perderá estado parlamentario a finales de 2021 si no es sancionado por al menos su cámara de origen (diputados). Este proyecto propone herramientas de política pública necesarias para abordar los problemas antes mencionados de manera propositiva.

En primer lugar, crea un Sistema de Trazabilidad de acceso público de los productos de la pesca y de la acuicultura para todo el país tanto para el mercado interno como para la exportación. La trazabilidad alcanzaría todas las operaciones de la cadena de valor: la captura de captura, traslado, transporte, industrialización y comercialización. Consideramos esencial que se abarque incluso la captura, dado que obtener información sobre artes de pesca y las especies es central para mejorar las prácticas de descarte. De esta manera, los operadores participantes (quienes deberán incorporarse a un Registro) en cada etapa deben poder identificar a los proveedores de productos y a la vez, suministrar información sobre los destinatarios a quienes les hayan suministrado sus productos. Para ello, el proyecto propone

36 Sylvia G., Harte M., Borberg J. (2019). Status of Electronic Collection and Reporting of Key Information in Major Fisheries. Disponible para su descarga en: <https://www.worldwildlife.org/publications/status-of-electronic-collection-and-reporting-of-key-information-in-major-fisheries>

elementos mínimos que deben ser informados que van desde la identificación del lote, del buque de donde éste proviene, el código de la especie según normativa internacional, la fecha de captura, la localización de la misma, el arte de pesca utilizado, las cantidades de cada especie, datos del destinatario y proveedor del producto, contenidos mínimos de información para el consumidor, datos de la congelación del producto y la fecha de expedición. Estos requisitos son fundamentales ya que es lo que permite garantizar la recolección de datos por parte de la autoridad de aplicación para crear el Sistema de Trazabilidad y para elaborar el etiquetado de los productos.

Otro requerimiento importante es que los operadores deben proveer la información en el momento en que tales productos se dispongan en lotes, a más tardar en la primera venta. Asimismo, se prevé que este sistema sea digitalizado para agilizar procedimientos. Por otro lado, el proyecto de ley dispone que, a los 3 años de su sanción, el Sistema de Trazabilidad esté plenamente implementado, tiempo prudente para permitir la adecuación de la industria y el diseño y puesta en marcha del Sistema. Respecto a la financiación, se dispone que se asignen partidas presupuestarias para los primeros 3 años (aunque no establece un mínimo porcentual) y el establecimiento de líneas de crédito para el apoyo a los operadores. Por último, define las infracciones y las sanciones asociadas.

* Autores:

Verónica García es Lic. en Ciencias Biológicas, Especialista en Ecosistemas Marinos y Pesca Sustentable de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Coordina proyectos de reducción de contaminación por plásticos en los mares, conservación de especies en peligro, fortalecimiento de la ciencia pesquera y buenas prácticas para reducir captura incidental y descarte.

Daniela Gomel es politóloga (UBA) y Mg en Política Energética (University of Sussex). Trabajó en el sector público y en distintas ONGs elaborando políticas ambientales y facilitando procesos participativos. Ha publicado en revistas científicas y de divulgación sobre política ambiental y desarrollo. Actualmente es especialista en política pública y gobernanza en Fundación Vida Silvestre Argentina.

Guillermo Cañete es Lic. en Ecología (UNLP), docente de la UTN Mar del Plata, trabajó 23 años en el INIDEP y desde 2003 en la Fundación Vida Silvestre Argentina. Trabaja promoviendo el desarrollo de una visión ecosistémica del Mar Argentino, la Planificación Espacial Marina, la pesca sustentable, las prácticas responsables que minimicen el impacto sobre el ambiente, y los incentivos de mercado que faciliten un manejo sustentable de los ecosistemas marinos.

BIODIVERSIDAD > Pesca ilegal**La pesca ilegal es un delito****Por Milko Schwartzman***

El mandato asumido por Argentina y el resto de los Estados en Naciones Unidas en 2015, compromete a los países a "*gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros*" y "*poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas*"³⁷.

La flota pesquera extranjera que opera al borde y, en algunos casos, dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de la Argentina en el Atlántico Sud occidental, lo hace sin controles ambientales, sanitarios, de seguridad a la navegación o en materia de Derechos Humanos.

Entre los innumerables impactos ambientales se puede mencionar el no acatamiento de temporadas de reproducción, tamaños, ni estado biológico de las especies, la captura incidental de especies no buscadas y la falta de estadísticas confiables de la biomasa extraída, además del permanente vertido al mar miles de toneladas de residuos, incluyendo plásticos, aceites y líquidos combustibles y artes de pesca en desuso.

El impacto de esta actividad sobre toda la cadena alimentaria marina es incalculable y severo. La principal especie capturada, el calamar (*Illex argentinus*), es el alimento principal de la merluza común y es fundamental para diferentes especies de peces; mamíferos marinos, incluyendo delfines, cachalotes, lobos y elefantes marinos; y aves marinas como pingüinos y albatros, entre otras.

A esto se suman antecedentes de trabajo semi-esclavo y abuso a los Derechos Humanos de las tripulaciones empleadas a bordo, que provienen de terceros países como Indonesia, Filipinas o el continente africano.

La economía argentina pierde millones de dólares al año por efectos de la pesca no declarada y no regulada. Los cuatro Estados con más presencia en la región son China, Taiwán, Corea del Sur y España, que subsidian con fondos públicos a las más de 500 embarcaciones que operan en el Atlántico Sudoccidental³⁸.

Debido a los subsidios económicos, a la mano de obra esclava, a la descarga en barcos nodriza o 'reefers' y en puertos sin controles ni trazabilidad, los costos de operación de estas flotas son tan bajos que influyen artificialmente en los precios de mercado internacional,

37 Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos
Objetivos de Desarrollo Sostenible ONU, ODS 14 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>

38 "The economics of fishing the high seas", 2018, E. Sala et al.
<https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaat2504>

afectando seriamente el empleo y la economía de los países que cumplen con regulaciones y controles³⁹.

En 2020 se aprobó la Ley de Reforma al Régimen Federal Pesquero⁴⁰, que actualiza las multas a la pesca ilegal, ya que las mismas se mantenían en valores irrisorios para los infractores; a su vez oficializa el cobro al armador de todos los gastos relativos con la captura y detención del buque.

Si bien era necesaria la actualización, no significa un cambio sensible “en el agua”, ya que el hecho de la sanción económica, exclusivamente, no implica un costo que arriesgue o afecte la operatoria los armadores que depredan en la “milla 201”, subsidiados por sus Estados de bandera, y con réditos económicos muy ventajosos por sobre las flotas pesqueras legales y reguladas locales.

En prácticamente todos los casos, las embarcaciones detenidas por pesca ilegal, apenas fueron liberadas, regresaron a la actividad y hoy continúan depredando al borde de la ZEE de Argentina y otros países, siendo alentadas por sus Estados de bandera mediante los subsidios y la ausencia de control efectivo.

El daño ambiental y económico continuará ocurriendo a pesar de las multas por infracción, lo que no reviste el carácter preventivo que se intenta propiciar desde el derecho ambiental. Una serie de otras medidas que afecten no solo al armador, sino también al Estado de bandera responsable, y Estados de apoyo a la pesca ilegal y destructiva podrían incluirse para complementar esta ley⁴¹.

Es necesario un proceso abierto de discusión y análisis de otras medidas, contempladas y probadas en legislaciones de otros Estados, las que podrían haber provisto de herramientas jurídicas que se sumaran al combate del principal flagelo del Mar Argentino.

El Proyecto de Ley presentado por la diputada nacional Fernanda Vallejos en diciembre de 2020⁴² aborda frontalmente la más importante de las medidas jurídicas a adoptarse en la lucha contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR) en el Atlántico Sudoccidental: la depredación de los recursos marinos ya deja de ser una infracción y pasa a ser un delito penal.

39 “Las flotas pesqueras de alta mar, de gran impacto ambiental, operan gracias a subsidios de un puñado de países”, La Nación, 6 de junio de 2018.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/las-flotas-pesqueras-de-alta-mar-de-gran-impacto-ambiental-operan-gracias-a-subsidios-de-un-punado-de-paises-nid2141441/>

40 Ley 27564, modificación de Ley 24922 Régimen Federal de Pesca

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235600/20201001>

41 Pesca Ilegal - Sanciones para la prevención. Aportes para el debate, 2020, Círculo de Políticas Ambientales <http://www.circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Pesca-Ilegal-Sanciones-CirculoPA.pdf>

42 Proyecto de Ley de Reforma al Código Penal, Exp. 6723-D-2020. “Declarar como delito la pesca ilegal extranjera en la ZEE Argentina”.

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6723-D-2020.pdf>

Hasta el presente, cuando un buque (principalmente extranjero) realiza pesca ilegal, el oficial al mando podía prescindir de cualquier castigo, alegando, entre otras cosas, impericia, fallo de los equipamientos, etc. Por eso no era reprimido por el Estado de bandera del barco, nacionalidad o empleador, los que en muchos casos alientan la pesca ilegal y destructiva. No existe pena sobre quién toma la decisión final de cometer el delito: el capitán y oficiales del barco.

Por ello, si bien el carácter del proyecto es punitivo, su efecto se traslada también ex ante, en consonancia con el principio preventivo del derecho ambiental. En caso de aprobarse esta ley, tendrá un impacto disuasorio sobre quienes se encuentran al mando del timón de las embarcaciones en la flota pesquera extranjera que opera en el Atlántico Sur; la detención por pesca ilegal no significará algunas semanas de descanso en puerto, sino la posibilidad de una condena de cumplimiento efectivo.

La modificación del Art. 186 del Código Penal, propone penar con entre tres y quince años de cárcel a quién afectara el ecosistema marino y pesquero, destaca en el hecho de que lo haga fuera o dentro del Mar Argentino, lo cual se enmarca en la prevención y la sanción sobre daños ambientales en la jurisdicción de un Estado, que pueden ser generados fuera de éste, como ser sobre la columna de agua más allá de las 200 millas náuticas de la ZEE.

Por último, este proyecto de modificación al Código Penal no menciona en su redacción una discriminación entre embarcaciones de pabellón nacional o extranjero, revistiendo el carácter igualitario de la norma.

***Autor:**

Milko Schwartzman es especialista en Conservación Marina del Círculo de Políticas Ambientales. Participó en las negociaciones de un acuerdo vinculante sobre Biodiversidad más allá de la Jurisdicción Nacional de la ONU, La Cumbre Rio+20, patrullajes de la ZEE Argentina, el Atlántico Norte, el Pacífico, el Índico y Mar Antártico. Colaborador del Proyecto "The Outlaw Ocean".

BIODIVERSIDAD > Pesca sostenible

El descarte pesquero y la necesidad de embarcarse en su regulación

Por Javier García Espil*

El descarte pesquero es un problema complejo que se manifiesta en impactos ecológicos, sociales y económicos de relevancia. Argentina carece de una regulación adecuada para atender los múltiples desafíos que se plantean al abordarlo. Se presentó ante el Congreso de la Nación una propuesta legislativa que coloca al asunto en un lugar destacado de la agenda pública y ofrece herramientas para comenzar a saldar esta deuda ambiental. No debiera desaprovecharse la oportunidad de construir colectivamente políticas activas para enmarcar la actividad pesquera en el sendero del desarrollo sustentable.

Desenmallar el problema

Se entiende por descarte pesquero a la práctica de devolver al mar las capturas no deseadas, en condiciones que no permiten su supervivencia. Simplificando: la pesca se dirige a extraer ejemplares de especies que posteriormente son comercializados, pero éstos coexisten con muchos otros que también son capturados y no tienen valor comercial o su extracción no está permitida (por su tamaño, grado de amenaza, ausencia de permisos, etc.). ¿Qué sucede entonces? De tan sencilla la respuesta indigna. Se desechan, muertos o moribundos.

Las causas de que esto ocurra son diversas. Influyen aspectos biológicos relacionados con las dinámicas de las especies marinas, limitaciones tecnológicas en los buques y dispositivos de pesca, racionalidades económicas que maximizan el beneficio de corto plazo, costumbres arraigadas en las embarcaciones y déficits institucionales en el manejo pesquero, entre otros.

Los efectos negativos se evidencian en múltiples dimensiones. Entre los principales impactos ecológicos, el descarte reduce la abundancia, potencial de desove, crecimiento y maduración de las especies, y modifica la estructura y funcionamiento de los ecosistemas marinos, alterando la cadena trófica, los hábitats y la diversidad biológica.

Las implicancias sociales son dramáticas ante el despilfarro de alimentos en un contexto de elevados niveles de pobreza. Toneladas de proteína animal se desperdician diariamente mientras se convoca a una “Mesa contra el Hambre”. Además, el descarte condiciona las posibilidades de las generaciones futuras, pone en riesgo fuentes de empleo y repercute desproporcionadamente sobre la actividad de pescadores artesanales y comunidades costeras.

En términos económicos, es un notorio uso ineficiente de recursos, tanto pesqueros como energéticos y materiales. Las consecuencias impactan incluso sobre el negocio pesquero. El descarte afecta la recuperación de especies comercializadas (por mortandad de juveniles, etc.) y complica la certificación de pesquerías, una exigencia creciente en mercados de exportación.

A nivel global, se estima que se descarta el 10,1% de las capturas anuales.⁴³ Precisar su alcance en la Argentina es difícil, dado que no se registra en las estadísticas oficiales. Estimaciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) en dos de las principales pesquerías (langostino y merluza) dan cuenta de un descarte anual de 111.800 toneladas (Tn) de merluza (*Merluccius hubbsi*).⁴⁴ Más que toda la exportada en 2019 (110.491 Tn), la cual generó divisas por M U\$S 276.098.⁴⁵

Propuesta legislativa

La pesca debe realizarse en el marco de la sustentabilidad que establecen la Constitución Nacional (art. 41) y la Ley General del Ambiente (ley 25.675). El propio Régimen Federal de Pesca (ley 24.922) fomenta el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos (art. 1º) y sujeta la actividad a restricciones con fundamento en la conservación de los recursos, con el objeto de evitar excesos de explotación y prevenir efectos dañosos sobre el entorno y la unidad del sistema ecológico (art. 17). En particular, prohíbe arrojar descartes y desechos al mar, en contra de las prácticas de pesca responsables (art. 21, inc. m).

Sin embargo, dichas prácticas para evitar el descarte no han sido debidamente establecidas y se carece de una regulación adecuada para atender los múltiples desafíos que se plantean al abordarlo.⁴⁶ El vacío legal conlleva que los impactos negativos perduren, omite dar instrumentos para ordenar responsablemente la actividad, incrementa la incertidumbre sobre el sector, constituye un riesgo de judicialización y podría provocar el cierre de destinos de exportación.

La Diputada Zuvic (Coalición Cívica - C.A.B.A.) presentó ante el Congreso de la Nación un proyecto de "Ley de Gestión del Descarte Pesquero"⁴⁷, con el objeto de establecer el marco legal para su erradicación.

43 FAO (2020), "El estado mundial de la pesca y la acuicultura. La sostenibilidad en acción", Roma.

44 INIDEP (2018), "Evaluación del estado de explotación del efectivo sur de 41° s de merluza (*Merluccius hubbsi*) y estimación de la captura biológicamente aceptable para 2019". Informe técnico oficial N° 044, Mar del Plata.

45 Dirección de Planificación y Gestión de Pesquerías (2020), "Exportaciones e importaciones pesqueras - 2019". Informes de economía pesquera de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Buenos Aires.

46 Filippo, P. (2019), "El descarte pesquero en la legislación de la República Argentina. Estado de su regulación". Boletín técnico de la Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.

47 Expediente N° 6072-D-2020.

La iniciativa prevé la elaboración de un Programa Nacional de Descarte Pesquero, mediante un proceso participativo, de actualización periódica. Incluye los siguientes contenidos:

- Investigación, destinada a recopilar información técnica para generar un diagnóstico.
- Planificación de metas para la gestión y eliminación del descarte pesquero.
- Protocolos de Manejo de la Fauna Acompañante y de Mitigación y Tratamiento de la Pesca Incidental, así como Planes de Manejo de Descarte para cada embarcación.
- Obligación de instalar dispositivos de registro de imágenes y video en las embarcaciones, que permitan documentar todas las acciones de descarte.
- Régimen sancionatorio específico.
- Apoyo al desarrollo científico-tecnológico y el Programa de Observadores a Bordo.
- Fortalecimiento de capacidades, educación ambiental e información ambiental.

El proyecto fue presentado en noviembre de 2020, pero aún aguarda para comenzar a ser tratado en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano.

Soluciones en red

En un contexto de crisis del clima, la biodiversidad y la contaminación, cada día se presentan nuevos desafíos para satisfacer las necesidades individuales y colectivas, de un modo inclusivo, equitativo y sostenible. Mientras tanto persisten problemas ambientales ampliamente conocidos, que interpelan nuestra capacidad para organizarnos y resolver cuestiones complejas. Pasar de la alerta a la acción es el camino que debemos recorrer con urgencia.

El descarte es uno de los principales problemas que atañen a la pesca. Desde hace mucho se debaten las medidas adecuadas para enfrentarlo. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) estableció el objetivo de reducirlo al mínimo, instando a aplicar un criterio precautorio y adoptar medidas de ordenación, prácticas y artes de pesca en ese sentido.⁴⁸ También promovió la investigación aplicada y condujo estudios globales en la materia.⁴⁹

Para orientar una ordenación más eficaz de las capturas incidentales y la reducción de los descartes, FAO publicó directrices que van desde la elaboración de un marco normativo adecuado hasta los componentes de un buen programa de recopilación de datos, pasando por la determinación de los aspectos fundamentales de la administración pesquera y las

48 FAO (1995), "Código de Conducta para la Pesca Responsable", Roma.

49 Pérez Roda, M.A. *et al* (2019), "A third assessment of global marine fisheries discards". FAO fisheries and aquaculture technical paper N° 633, Roma.

medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies objetivo y las especies que no son objeto de captura, así como los hábitats afectados.⁵⁰

La Unión Europea y distintos países (e.g. Chile) sancionaron legislación específica para atender la problemática de los descartes pesqueros. Algunos establecieron la obligación de desembarcar todo lo capturado, aunque lo pescado carezca de valor comercial, transformando el problema en la oportunidad de generar un mayor compromiso y control en el mar, nuevas fuentes de empleo y mercados alternativos. Otros enfatizaron mecanismos de gobernanza, incentivos económicos o la actualización de tecnologías, entre otras estrategias.⁵¹

Argentina no puede demorarse en sancionar normativa específica, tanto por la gravedad de la situación como por los riesgos asociados a este contexto internacional. Cabe recordar que el principal arte de pesca utilizado en el país, el arrastre de fondo, es reconocido como el que mayores descartes genera. Si consideramos que el 95% de nuestros productos pesqueros se exporta⁵² y que algunos importadores (y competidores) han comenzado a implementar políticas de “descarte cero”, las alarmas deberían encenderse ante potenciales barreras parancelarias que podrían afectar la balanza comercial en el futuro próximo.

No estamos en cero. Algunos avances se lograron y pueden ser potenciados. Existen medidas de manejo para distintas pesquerías que incluyen límites basados en la especie objetivo, los juveniles y/o la fauna acompañante. Se han implementado vedas, indicadores de *bycatch* para la apertura y cierre de áreas de pesca, planes para mitigar la interacción con mamíferos, tortugas y aves marinas, diseños de dispositivos de selectividad, campañas de investigación y programas de observación a bordo. También se comenzó a explorar el desarrollo de productos para agregar valor a las capturas poco comercializadas y la creación de mercados solidarios.

En 2019, el Consejo Federal Pesquero conformó una comisión de trabajo interinstitucional con el objetivo de escalar las acciones.⁵³ No obstante, a casi dos años de la primera convocatoria y tras la realización de varios encuentros, no se conocen resultados concretos de su tarea, ni se ha logrado incluir la participación de la sociedad civil en las actividades.

La regulación del descarte pesquero debe enmarcarse en la legislación vigente y el enfoque ecosistémico en la pesca. Este, procura un uso sostenible de los espacios marítimos, no sólo de las especies objetivo de la pesca, entendiendo que la salud de los ecosistemas es esencial para conservar la biodiversidad y sostener la actividad pesquera. Reconoce también que las

50 FAO (2011), “Directrices Internacionales para la Ordenación de las Capturas Incidentales y la Reducción de los Descartes”, Roma.

51 Se sugiere ampliar en: Cañete, G. (2019), “Descarte, captura incidental y Pesca Ilegal, No Documentada y No Regulada. Antecedentes y situación a nivel nacional e internacional. Propuesta para desarrollar buenas prácticas y pesca responsable en la Argentina”. Boletín técnico de la Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.

52 En 2019 las exportaciones totales pesqueras generaron Mill.U\$S 1.863, superando el producido por exportaciones de carne vacuna. Dirección de Planificación y Gestión de Pesquerías (2020), op.cit.

53 Comisión de Trabajo para fortalecer las medidas de reducción del *bycatch* en las pesquerías” (Acta N° 8/2019).

personas son parte integrante del ecosistema y que han de tenerse en cuenta los intereses múltiples (y a menudo contrapuestos) que se suscitan.

Considerando que algún nivel de capturas no deseadas es imposible de impedir, la normativa debe establecer el modo responsable de evitar y mitigar el *bycatch* tanto como sea alcanzable, ordenar la devolución al mar con protocolos de manipulación y supervivencia (especialmente de especies protegidas o amenazadas), y -en última instancia- promover el agregado de valor y la utilización de todo lo extraído, para que no se convierta en desperdicio.

La solución al descarte no es meramente técnica. Requiere políticas pesqueras claras, una autoridad de aplicación que ejerza controles eficaces, el compromiso de armadores y capitanes, investigación para ampliar el conocimiento en contextos específicos y el desarrollo de tecnologías. La experiencia internacional demuestra la importancia de generar consensos, que incorporen el conocimiento tradicional de los pescadores.

El proyecto presentado por Zuvic coloca al descarte pesquero en un lugar destacado de la agenda pública. Tiene la virtud de hacerlo sin buscar el atajo de señalar culpables ni dar respuestas meramente punitivas. Por el contrario, ofrece herramientas para abordar el problema responsablemente, asumiendo su complejidad.

Promueve la investigación para tomar decisiones basadas en evidencia, obliga a la planificación de metas graduales y su implementación progresiva a través de protocolos técnicos, que deberán desarrollarse para facilitar la adaptación de las pesquerías a los cambios. Fortalece los mecanismos de fiscalización vigentes (inspectores, geolocalización, partes de pesca, etc.) con tecnologías de video jerarquizadas. Apoya la observación a bordo y el desarrollo de dispositivos de selectividad. Busca generar mayor conciencia y capacidades. E invita a las provincias con litoral marítimo a sumar sus esfuerzos.

Algunos contenidos de la propuesta motivarán intensos debates, necesarios para incluir la visión de todos los actores del sector (autoridades, empresas, trabajadores, expertos, académicos, sociedad civil y comunidades costeras). En el proceso podrán plantearse también otros instrumentos que complementen la estrategia (e.g. obligaciones de desembarque, prohibiciones, restricciones de esfuerzo, revisiones de cuotas, incentivos económicos, sistemas de trazabilidad, evaluaciones biológicas y socio-económicas, áreas marinas protegidas, medidas de rehabilitación de fauna marina, etc.).

Este trabajo permitirá consensuar definiciones, objetivos específicos, instrumentos y responsabilidades para su correcta aplicación a las diferentes realidades de las distintas pesquerías. Además, contribuirá a prevenir efectos no deseados, como por ejemplo afectar la situación de los pescadores de pequeña escala y la seguridad de los trabajadores, o generar inconsistencias normativas e incentivos a la captura de juveniles y especies restringidas.

El Congreso de la Nación es el lugar indicado para una deliberación participativa que logre armonizar objetivos de políticas, acordar soluciones justas, adaptables a escenarios diversos y dinámicos, y potenciar las sinergias. No debiera desaprovecharse la oportunidad que ofrece el proyecto de construir colectivamente políticas activas para enmarcar la actividad pesquera en el sendero del desarrollo sustentable. El tiempo de actuar, es ahora.

***Autor:**

Javier García Espil es abogado, especializado en políticas públicas. Asesor en la Cámara de Diputados de la Nación y socio de CICLA - Estrategias de Desarrollo Sustentable. Fue Director Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, miembro del Consejo Federal Pesquero y Autoridad Administrativa CITES (2016-2019) **

** El autor agradece el valioso aporte de los expertos consultados en la elaboración del documento.

BIODIVERSIDAD > Agricultura

Uso de productos fitosanitarios: No se puede ni se debe seguir retrasando el debate

Por Mario O. Curotto*

Desde que el hombre comenzó a hacer uso de los ecosistemas agrarios éstos han permanecido en un equilibrio bastante estable, dado a la buena capacidad de resiliencia que suelen tener estos sistemas y a que la demanda no era tan grande, por lo que fue suficientemente cubierta por las formas de producción de esos tiempos.

Sin embargo, a partir de mediados del siglo pasado, las exigencias marcadas por el aumento de la población mundial, de su desarrollo económico y social y el aumento del consumo que esto conllevó, trajeron la incorporación de técnicas de cultivo muy agresivas con el medio ambiente, haciendo que aquella capacidad de resiliencia no sea suficiente. Cuando esas nuevas tecnologías no fueron suficientes, se avanzó en la expansión de la frontera agrícola, incorporando nuevas regiones poco aptas para ese fin, lo que trajo aparejado el deterioro de muchas de estas tierras. Debido al aumento de la población y a la creciente demanda de alimentos que se espera, se estima que para el año 2050 se necesitará duplicar la producción de alimentos y, con esto también, el uso de insumos agrícolas.

40

Parte importante de los efectos perjudiciales que la agricultura está causando en el medio ambiente en la actualidad son producidos por un manejo inapropiado de las tecnologías existentes y, sobre todo, por la mayor cantidad de insumos utilizados. Dentro de estos, principalmente, podemos mencionar herbicidas, insecticidas, fertilizantes, entre otros productos fitosanitarios. Estas cuestiones evidencian la necesidad de un nuevo paradigma tecnológico para la agricultura, enfocado en la mejora de los rendimientos y a un uso más eficiente de los recursos naturales y los insumos que se utilicen en su aprovechamiento, sin causar daño al medio ambiente.

Por otro lado, hace ya tiempo que los hábitos del consumidor están cambiando. Los consumidores nacionales no solo exigen mayor calidad de los productos de origen agrícolas y mayores certezas de salubridad, sino que además buscan cada vez mayor información sobre lo que van a consumir. Es por ello que toma relevancia el origen y la naturaleza de los mismos, los procesos de producción y las características puntuales de cada producto que se le ofrece en el mercado.

Como consecuencias de estas y otras cuestiones más específicas es que se empieza a hacer un uso más racional de los productos fitosanitarios y de las técnicas necesarias para la producción agrícola, incorporando también lo que hoy se conocen como las Buenas

Prácticas Agrícolas (BPA) dentro de las normas y legislaciones nacionales. Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) se definen como “la aplicación de los conocimientos disponibles para la producción de alimentos agrícolas sanos e inocuos, teniendo en cuenta el uso responsable de los recursos naturales, la viabilidad económica y la aceptación social de los sistemas de producción” (FAO, 2003).⁵⁴

El proyecto que se analiza en estas líneas es el 5142-D-2020⁵⁵ presentado por la Diputada Nacional Josefina Mendoza, denominado “Ley de presupuestos mínimos del uso de fitosanitarios”. Al ser un proyecto de ley de presupuestos mínimos (PPMM), está enmarcado en los alcances del Art. 41 de la Constitución Nacional que en una de sus partes establece con respecto a eso que *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*. Declara, además, de interés nacional la adopción de buenas prácticas en el uso de productos fitosanitarios.

El objeto de la ley *“es establecer los presupuestos mínimos del uso apropiado de productos fitosanitarios, con la finalidad de generar un abordaje único en todo el territorio nacional, que garantice la sostenibilidad de la agricultura y la salud de las personas, del ambiente y de los servicios ecosistémicos”*. El art. 3, fija una serie de definiciones donde se pueden destacar, entre otras, Producto Fitosanitario, Buenas Prácticas de Aplicación de Fitosanitarios, Aplicador, Asesor técnico y Zona de Resguardo Ambiental.

Con respecto a las Buenas Prácticas de Aplicación las define como el *“conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables al uso de productos fitosanitarios, tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para la que fue concebido, disminuyendo al máximo los posibles riesgos emergentes a la salud y el ambiente”*. Esto hace referencia a una manera adecuada de producir y procesar productos agrícolas, segura, sana y amigable con el medio ambiente.

El art. 4 define los principios que regularán las actividades de aplicación de productos fitosanitarios, entre los que son importantes de señalar Producción Sostenible, Integralidad de la Salud, Sostenibilidad Ambiental, la Adaptabilidad de la Norma, Responsabilidad Compartida y Diferenciada, Planificación Territorial, destacándose algunos muy novedosos para este tipo de normas como el Rigor Científico y Tecnológico y el Principio Precautorio entre varios más. Y en el art. 5, por su parte, plantea los objetivos que persigue la ley: *“proteger la salud humana y los recursos naturales; proteger y promover la producción agropecuaria; promover las buenas prácticas en el uso apropiado de productos fitosanitarios, preservar la calidad de los alimentos y materias primas, regular y ordenar la aplicación de productos fitosanitarios sobre núcleos urbanos y cuerpos y cursos de agua, o*

54 <http://www.fao.org/3/Y8704S/Y8704S.htm>

55 <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5142-D-2020>

sitios que por tener una o más características se vuelvan objeto de resguardo particular, promover el desarrollo sustentable y sostenible de la producción agropecuaria, y la disminución del impacto ambiental negativo”.

El Capítulo II determina los sujetos y alcances de la ley. Define quien va a ser la autoridad de aplicación y sus responsabilidades (art 6 y 8), incorpora una visión amplia del territorio con la creación de una mesa intersectorial con la finalidad de generar un abordaje único en todo el territorio nacional, integrada por múltiples organismos públicos nacionales y provinciales, representantes de organizaciones gremiales, federaciones, confederaciones, cámaras y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia. Aquí habría que señalar que tal vez es muy numerosa la cantidad de organismos que se propone para integrar la mesa intersectorial. Es importante destacar las recomendaciones que se hacen en el texto para definir los requerimientos para definir las zonas de amortiguamiento o "buffer" adyacentes a áreas que requieren una protección especial.

El Capítulo III crea el registro de aplicadores de fitosanitarios y el de asesores fitosanitarios en el ámbito nacional, de inscripción obligatoria y con la obligación de registrar también las recetas agronómicas que se emitan.

El Capítulo IV incorpora una figura novedosa para este tipo de norma que es la zona de resguardo ambiental, la cual deberá ser definida por las autoridades locales con criterios técnicos y científicos, a fin de darle una protección particular a áreas que pudiesen requerir de una protección específica. Las zonas de resguardo ambiental son barreras físicas, naturales o establecidas por el hombre, fijas o variable que otorgan muchos beneficios, como ser reducir el movimiento de los productos fitosanitarios fuera del área tratada, mejorar la calidad del agua, prevenir erosión del suelo y proveer un hábitat sano a las personas y a la vida silvestre.

Mientras que el Capítulo V hace referencia a las prohibiciones, de utilización, venta, manipulación, etc.; los Capítulos VI, VII y VIII se centran en los aplicadores, los asesores técnicos y las empresas expendedoras respectivamente, los requisitos que deben cumplir para ejercer dichas funciones sus obligaciones y responsabilidades, entre otras cuestiones.

Por su parte, el Capítulo IX incorpora una figura interesante y necesaria para el buen manejo de los productos fitosanitarios, la receta agronómica. Un punto a señalar es que debería ampliarse la autorización de quienes pueden emitir la receta a otro profesional con incumbencias en la materia y no solo al Ingeniero Agrónomo con título universitario habilitante.

Los Capítulos X y XI tratan de los organismos jurisdiccionales, de sus responsabilidades y de la fiscalización que deben llevar a cabo, otorgando herramientas a fin de prever la evaluación

y seguimiento del monitoreo, con la generación de indicadores apropiados, verificables y suficientes, que den cuenta de la efectividad de la gestión de las actividades de aplicación.

Hace ya varios años que se vienen presentando diversos proyectos que pretenden tratar este tipo de temática, de similares características al analizado aquí, u otros menos abarcativos que tocan aspectos más puntuales, como ser la comercialización, el registro, control, formas de aplicaciones, o directamente prohibiciones de uso. Pero a la fecha de escribir estas líneas solo el proyecto que se ha analizado en el presente artículo tiene estado parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación, lo que significa que puede ser sometido a discusión, primero de las comisiones que tienen incumbencia en la materia para luego sí pasar al tratamiento de la Cámara.

A medida que pasa el tiempo avanza cada vez más la necesidad del dictado de alguna norma relativa al uso y aplicación de este tipo de productos, más seguras y amigables con el medio ambiente con el objetivo de garantizar la inocuidad de los alimentos que se les ofrecen a los consumidores, no solo de nuestro país sino también del mundo ya que la Argentina es un importante exportador de alimentos.

Antes de terminar quiero hacer referencia a dos puntos. Primero, lo que tal vez sea lo más crítico del proyecto es que por ser de PPM puede resultar muy amplio, muy abarcativo de varios temas, algunos de los cuales ya cuentan legislación propia u otros que sería preferible que tengan una ley específica. Independientemente de esto, el proyecto merece y debe ser sometido a tratamiento a la mayor brevedad posible ya que más allá de lo señalado tiene aspectos muy positivos. Segundo, en el año 2019 el actual ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca Luis Bastera, siendo Diputado Nacional, presentó el proyecto 2617-D-2019 de característica muy similares al aquí analizado, lo que le daría mayor peso político para el tratamiento y aprobación de una ley sobre esta temática, al presumir que, representando tanto la diputada Mendoza como el ministro Bastera a los bloques mayoritarios de la cámara baja habría consensos para someterlo a discusión.

Para finalizar, por todo esto creo necesario retomar el debate de este tipo de proyectos a los fines de elaborar leyes que brinden mayor seguridad, favorezcan la salud del ambiente y de las personas y otorguen beneficios a quienes están afectados directa o indirectamente por esta problemática en todo el territorio nacional. No nos podemos permitir el lujo de dejar pasar más tiempo sin contar con una ley de alcance nacional que regule el uso de productos fitosanitarios.

***Autor:**

Mario O. Curotto es ingeniero agrónomo y docente, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. Asesor de la Presidencia de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. HCDN. Periodo 2017-2019-

BIODIVERSIDAD > Bosques nativos**Fortalecer la Ley de Bosques sin modificarla****Por María Eugenia Testa***

La Ley 26.331 de presupuestos mínimos para la protección ambiental de bosques nativos (Ley de Bosques) fue sancionada a finales del año 2007, en un momento en el que la Argentina vivía un boom de los *commodities* agrícolas y se encontraba, a su vez, en emergencia forestal. Durante su tratamiento, y debido a la inminente aprobación de la nueva normativa, se registró, además, un aumento considerable en el otorgamiento y ejecución de permisos de desmontes facilitado por algunos gobiernos provinciales.

Una vez aprobada por el Congreso de la Nación, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) demoró su reglamentación hasta que, el alud ocurrido en la localidad salteña de Tartagal en el año 2009 generó una nueva presión de la sociedad civil que obligó a avanzar en ello. Este retraso de casi dos años implicó que la primera partida presupuestaria para sustanciar, de forma insuficiente, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, se asignara mediante la ley de presupuesto recién para el año 2010. Se inauguraba así una tendencia que, lejos de revertirse, se profundizó con los años al asignar muchos menos fondos de los correspondientes para implementación de la norma.

Por su parte, los procesos de ordenamiento territorial, cuya realización corresponde a las provincias, avanzaron en una buena proporción a tiempo, aunque de manera dispar tanto en lo que refiere al proceso (participación de la sociedad civil y aprobación por la vía legislativa local) como en la incorporación de los criterios de sustentabilidad ambiental aportados por la ley para su diseño.

La implementación de la norma a 13 años de su sanción ha sido parcial, no obstante, significó una reducción progresiva de la tasa de deforestación⁵⁶, disminuyendo de 0,94% en 2007 a 0,32% en 2019⁵⁷. Pero evidentemente, lo hecho hasta aquí no ha sido suficiente, ya que la pérdida de bosques nativos sigue siendo considerablemente alta y evitable: desde entonces se perdieron 2,9 millones de hectáreas, mayormente en las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Salta y Formosa⁵⁸.

Por otro lado, la sanción de la Ley de Bosques contribuyó a crear una institucionalidad inexistente hasta ese momento en relación a la gestión y conservación de los bosques

⁵⁶ A ello se suma una caída en el precio de las *commodities*.

⁵⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2020. Disponible en:

<https://informe.ambiente.gob.ar/>

⁵⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. "Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina 2019". Edición julio 2020. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

nativos. Asimismo, al día de hoy, constituye el marco de una de las pocas políticas públicas vigentes en nuestro país relativas a la mitigación del cambio climático. Aquí radica la importancia de su fortalecimiento.

El incumplimiento del Estado

Las deficiencias en la aplicación de la Ley de Bosques están más relacionadas con los incumplimientos sistemáticos del Estado (nacional y provincial) que con el texto mismo de la norma. Muchas de ellas pueden corresponder a las dificultades que presenta la estructura del Estado, otras tantas con la falta de decisión política para su plena implementación, debido a que la cuestión ambiental sigue estando rezagada en la agenda política local.

Mencionaremos aquí sólo tres cuestiones relativas a los incumplimientos por parte del Estado en sus diferentes poderes y niveles, pero podrían señalarse otras tantas.⁵⁹

Asignación presupuestaria insuficiente. A pesar de sus logros y potencialidades, la Ley de Bosques ha sido desfinanciada desde 2010 hasta la fecha. El Congreso de la Nación aprobó durante 11 años las respectivas leyes de presupuesto nacional enviadas por el PEN sin que se cumpla con lo dispuesto por la Ley 26.331 con respecto al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Según la norma:

45

“Artículo 31. – El Fondo estará integrado por:

a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional; b) El dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración; c) Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; d) Donaciones y legados; e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo; f) El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal; g) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores”.

Recordemos que un 30% del monto destinado anualmente al financiamiento de la ley debe destinarse al fortalecimiento institucional de las jurisdicciones provinciales, para el monitoreo de los bosques nativos y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y para comunidades locales. En tanto que el 70% está destinado a compensar a los titulares y tenedores de tierras con bosques que presenten planes de

⁵⁹ Se recomienda ver el reporte “Propuestas para mejorar la implementación de la Ley de Bosques” elaborado por ONGs. Disponible en: <http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Propuestas-para-mejorar-la-implementacion-de-la-Ley-26.331.pdf>

conservación o de manejo sostenible de bosques alcanzados por la ley y aprobados por las autoridades provinciales.

Desde el año 2010 hasta el 2020 las asignaciones fueron las siguientes:

Año	Monto asignado al FNECBN	Monto asignado al PNPBN	Sumatoria FNECBN y PNPBN	Total Presupuesto Nacional	0,3% del Presupuesto Nacional	Asignación al FNECBN respecto del 0,3% (Art 31 inc. a)	Asignación aproximada total (FNECBN y PNPBN) respecto de Ley 26.331 (Art 31 inc. a y b)[1]
2010	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 273.129.423.917	\$ 819.388.271,75	36,60%	24%
2011	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 372.911.936.778	\$ 1.118.735.810,33	26,80%	17%
2012	\$ 267.467.000	\$ 32.618.000	\$ 300.085.000	\$ 505.129.953.435	\$ 1.515.389.860,31	17,70%	13%
2013	\$ 230.000.000	\$ 23.000.000	\$ 253.000.000	\$ 628.629.218.165	\$ 1.885.887.654,50	12,20%	10%
2014	\$ 230.000.000	\$ 17.043.707	\$ 247.043.707	\$ 859.542.689.425	\$ 2.578.628.068,28	8,90%	7%
2015	\$ 232.450.000	\$ 14.000.000	\$ 246.450.000	\$ 1.251.630.248.497	\$ 3.754.890.745,49	6,20%	5%
2016	\$ 246.578.893	\$ 18.430.107	\$ 265.009.000	\$ 1.569.412.091.951	\$ 4.708.236.275,85	5,30%	5%
2017	\$ 570.000.000	\$ 27.300.000	\$ 597.300.000	\$ 2.363.619.870.574	\$ 7.090.859.611,72	8%	8%
2018	\$ 556.500.000	\$ 25.935.000	\$ 582.435.000	\$ 2.904.414.117.468	\$ 8.713.242.352,40	6,40%	-
2019	\$ 570.500.000	\$ 25.000.000	\$ 595.500.000	\$ 4.172.312.239.441	\$ 12.516.936.718,32	4,60%	-
2020 [2]	\$ 570.500.000	\$ 25.000.000	\$ 595.500.000	\$ 4.172.312.239.441	\$ 12.516.936.718,32	4,60%	-
2021	\$ 1.212.415.000	\$ 25.000.000	\$ 1.237.415.000	\$ 8.394.994.825.050	\$ 25.184.984.475,15	4,80%	-

FNECBN= Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

PNPBN= Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos.

Fuente: Fundación Vida Silvestre Argentina

[1] Datos extraídos del informe "Presupuesto 2019: la historia de los recortes continúa" (FARN, 2019). Los datos de 2018 y 2019 no se calculan por falta de datos sobre el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

[2] Para el ejercicio 2020 se prorrogó lo asignado en el presupuesto de 2019 mediante Decreto 4/2020, Decisión Administrativa 1/2020 y Resolución 196/2020

Desmontes ilegales y recategorizaciones prediales. De acuerdo a datos de 2018 alrededor del 50% de la pérdida de bosques nativos se evidencia en zonas rojas o amarillas de acuerdo a la categorización establecida por la norma para los ordenamientos territoriales^{60 61}. Esto significa que un porcentaje muy importante de la deforestación obedece a prácticas ilegales no controladas ni sancionadas por las autoridades provinciales.

Por otro lado, algunas provincias habilitaron mediante regulaciones locales un mecanismo de recategorización a través del cual se actualiza el ordenamiento territorial de bosques

60 Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, "Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley 26.331", noviembre 2019. Disponible en: https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/diagnostico_estado_de_implementacion_ley_26331_junio_2020_baja.pdf

61 Ley 26.331 Art. 9º – Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

nativos de forma predial a solicitud del propietario. Debido a ello, predios categorizados en áreas rojas o amarillas pasaron a la categoría verde para permitir su desmonte.

Este mecanismo es contrario a lo dispuesto por la Ley 26.331 en relación a los procedimientos previstos para el ordenamiento territorial de los bosques nativos; como a los principios rectores de la política ambiental establecidos por la Ley General del Ambiente 25.675; en suma, un mecanismo ilegal instituido por determinados gobiernos provinciales que viola los presupuestos mínimos de modo flagrante.

Actualización de los ordenamientos territoriales. La Ley de Bosques establece que los ordenamientos territoriales deberán actualizarse periódicamente. No obstante, la gran mayoría de las jurisdicciones no han avanzado en su modificación. Además de ello, muchos de los ordenamientos vigentes no han incorporado los criterios de sustentabilidad aportados por la ley, ni han contado con procesos de participación ciudadana acorde a lo exigido por la norma, entre otros puntos.

Además, como se mencionó anteriormente, en algunas jurisdicciones los ordenamientos han sido modificados de forma predial a sola solicitud y sin ningún criterio de validación.

Todo está en la ley

El año pasado, y con el supuesto objetivo de frenar la deforestación, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se comunicó la intención de modificar la Ley de Bosques mediante un proyecto que el PEN enviaría al Congreso de la Nación. El anuncio no se concretó en 2020, pero este año, a propósito de los incendios en la Patagonia, el ministro a cargo de la cartera reiteró su propósito⁶².

Los principales objetivos esgrimidos públicamente para la modificación son dos: eliminar las zonas verdes de los ordenamientos territoriales e incluir sanciones penales en el cuerpo de la ley. Sin embargo, ambos propósitos son fácilmente realizables sin modificar la norma.

Con respecto al primer objetivo: la Ley 26.331 no impide eliminar las zonas verdes de los ordenamientos territoriales. Esto puede realizarse a través de las actualizaciones que están pendientes y que deben llevar adelante cada una de las jurisdicciones. Para avanzar en esta dirección, existen dos caminos no excluyentes y que, incluso deberían darse en simultáneo. El primero, más abarcativo, implicaría una decisión política del PEN de promover un acuerdo federal en el marco del COFEMA para llevar la deforestación a cero, eliminando las áreas verdes de los ordenamientos provinciales. El segundo, más expedito e igualmente efectivo, implica que cada provincia avance rápidamente en la eliminación de las áreas verdes mientras se alcanza el acuerdo federal antes citado.

62 "Juan Cabandié: Hay que modificar la Ley de Bosques porque se podría decir que avala la deforestación", RedAcción, 15 May 2020. Disponible en: <https://www.redaccion.com.ar/juan-cabandie-hay-que-modificar-la-ley-de-bosques-porque-se-podria-decir-que-avala-la-deforestacion/>

No obstante, y como hemos visto más arriba, el 50% de la deforestación ocurre en zonas categorizadas en amarillo y rojo, donde el desmonte está prohibido. Es decir, se trata de intervenciones ilegales. Esto claramente se relaciona con falta de controles y de fiscalización y con la no aplicación de sanciones por parte de las autoridades competentes. Aquí la asignación presupuestaria correspondiente garantizaría la asignación de más fondos destinados a las jurisdicciones para llevar adelante las acciones tendientes a evitar y disuadir la deforestación ilegal.

Con respecto al segundo objetivo perseguido por las autoridades ambientales del PEN, existen dos proyectos de ley con estado parlamentario que establecen una reforma del Código Penal argentino para el tratamiento del tema ambiental, por lo que podría impulsarse su debate y sanción sin necesidad de modificar la Ley 26.331. Estos proyectos, incluso, son más específicos en la temática y más abarcativos en los delitos ambientales contemplados.⁶³

Sumado a ello, para reforzar la aplicación de la Ley de Bosques, el PEN podría avanzar incluso con otras iniciativas complementarias, como una norma de presupuestos mínimos de evaluación de impacto ambiental, pendiente en la Argentina por más de 20 años. También existen en la actualidad proyectos de ley con estado parlamentario en ambas cámaras.⁶⁴

Por último, reducir la deforestación se ha vuelto clave para el compromiso mitigación (NDC, Nationally Determined Contributions, por sus siglas en inglés) presentado por el país en diciembre pasado ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), debido al nivel de ambición de la meta propuesta: estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero en los próximos 10 años⁶⁵. Como viene sucediendo desde la primera NDC, los sectores de energía y bosques son centrales para la estrategia argentina. Teniendo en cuenta el costo y el tiempo demandado para cualquier otra política de mitigación, frenar la deforestación y llevarla a cero se revela como la acción más urgente y económica. Para ello, no hace falta modificar la Ley 26.331, sino sólo la decisión política de aplicar la ley vigente en todas sus previsiones.

***Autora:**

María Eugenia Testa es directora del Círculo de Políticas Ambientales. Consultora. Es Magíster en Política y Economía Internacionales (UdeSA) y cuenta con una especialización de posgrado en Derecho Ambiental (UBA). Lic. en Ciencias de la Comunicación con especialización en Políticas y Planificación (UBA). Fue directora política y de campañas de Greenpeace.

63 Ver en este mismo informe el artículo "*La necesidad de adoptar un derecho penal ambiental*" de José Alberto Esain, pág.: 9.

64 Ver en este mismo informe el artículo "*Evaluación Ambiental: Casi 20 años esperando un instrumento estructural para el desarrollo sustentable de Argentina*" de Juan Pedro Cano y Andrea Frassetto, pág.: 14.

65 Villalonga, J.C.: "El escenario que nos plantea la nueva meta de emisiones 2030. Sobre la Contribución Determinada a Nivel Nacional 2020 de la Argentina" Círculo de Políticas Ambientales, enero 2021. Disponible en: <http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Informe-NDC-argentina-2020-CPA.pdf>

A circular inset image showing a beach scene with significant plastic pollution. In the foreground, several discarded plastic bottles are scattered on the sand. A large, clear blue bottle lies horizontally, partially buried. To its left is a white plastic jug. To its right is a smaller blue bottle. Further back, a green bottle and a black plastic container are visible. A piece of driftwood lies across the middle ground. In the background, the ocean waves are breaking under a clear sky. The word "Contaminación" is superimposed in white text over the center of the image.

Contaminación

CONTAMINACIÓN > Plásticos de un solo uso**Dictamen sobre reducción progresiva de plásticos de un solo uso: Un proyecto sin análisis de viabilidad****Por Consuelo Bilbao***

En noviembre de 2020, la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de *Ley de Presupuestos Mínimos de Reducción Progresiva de la Utilización de Productos Plásticos de un Solo Uso*; un dictamen unificado entre las diferentes iniciativas relativas a la prohibición de estos ítems presentados en la cámara baja.⁶⁶

El proyecto, que fue girado a la Comisión de Industria para su tratamiento, pretende regular sobre la contaminación plástica, una problemática cada vez más acuciante que requiere de políticas urgentes destinadas a disminuir su uso. Sin embargo, la urgencia no justifica la aprobación de leyes sin un debido análisis de contexto y sin una evaluación de su viabilidad, para evitar regulaciones inaplicables que terminan desgastando la institucionalidad ambiental y generando inequidades. La transición hacia un sistema productivo sustentable debe contemplar sus tres dimensiones: la ambiental, la social y la económica.

El núcleo de la contaminación plástica lo representan los plásticos de un solo uso, principalmente envases y embalajes que son descartados después del primer y único uso. Son aquellos productos que se convierten en basura rápidamente. Se estima que un 30% del peso y el 60% del volumen de la basura domiciliaria corresponde a envases. En el mundo se vienen implementando diferentes planes y estrategias para disminuir la contaminación plástica que, si bien contemplan una amplia batería de medidas, podemos agruparlas bajo dos ejes normativos, que se complementan y suelen aplicarse de forma conjunta:

a) regulaciones para los plásticos descartables principalmente envases y embalajes que promuevan la prevención en la generación, su recuperación y reciclado, bajo el principio de responsabilidad extendida del productor - REP.

b) la eliminación progresiva de la producción y consumo de plásticos de un solo uso, generalmente para aquellos que no son alcanzados por la REP.

La regulación bajo el principio REP traslada la responsabilidad legal y económica de la gestión de los residuos de envases desde el Estado hacia las marcas envasadoras que los introducen en el mercado. Esto implica que, quienes hacen un negocio introduciendo toneladas de productos envasados al mercado, incluyan entre sus costos la gestión de los

⁶⁶ El dictamen perdió estado parlamentario. No obstante, se han presentado proyectos de ley que van en la misma línea. Se optó por analizar el dictamen porque es un documento generado por el consenso de diferentes bloques.

residuos que generan. Este principio se basa en la prevención, más allá de la equidad económica en la gestión de la basura dado que, si las empresas que ingresan miles de envases por día al mercado tienen que pagar por cada residuo que generan, buscarán la forma más adecuada para disminuir ese costo. En otras palabras, busca minimizar la generación indiscriminada de basura. El productor es el actor clave del sistema porque, más allá de las necesidades para garantizar la calidad del contenido de su producto (aguas, gaseosas, alimentos, artículos de higiene, etc.), es quien diseña las estrategias de marketing y comercialización del bien que luego impactarán en la generación de los residuos.

Respecto a la eliminación progresiva de plásticos de un solo uso, otras normativas en el mundo como la Directiva (UE) 2019/904 han comenzado a prohibir ciertos productos. Son aquellos que ya cuentan con alternativas adecuadas y ambientalmente aptas y/o la viabilidad de cambiar el modelo de consumo en un plazo determinado. Entre estos productos podemos mencionar: bastones de algodón, cubiertos, platos, sorbetes, vasos de poliestireno expandido; recipientes de comida rápida de poliestireno expandido, revolvedores de bebidas y algunas bolsas de forma progresiva.

Sobre el dictamen de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente

51

El dictamen alcanzado, a pesar de tener como objeto el establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental para la regulación, reducción, sustitución y prohibición de manera progresiva de productos plásticos de un sólo uso, **solo apunta a las prohibiciones** y, en menor medida, a la regulación y/o gestión de los productos de consumo masivo, como el etiquetado para pañales y apósitos. Sin embargo, no establece el principio REP para ningún producto, un aspecto central para la prevención de la generación y complementario a las prohibiciones⁶⁷.

Se establece así la prohibición de la importación de insumos en el plazo de 1 año y la prohibición de la producción, comercialización e importación en el plazo de 3 años para los productos que indicamos a continuación. Además, se prohíbe de forma inmediata el uso de estos productos en el Sistema de Áreas Protegidas -Parques Naturales.

"a) Bolsas plásticas no reutilizables: Todas las bolsas de polietileno, polipropileno u otro material plástico derivado de hidrocarburos, no-biodegradables, livianas, con un espesor menor a cincuenta (50) micrones, tipo camiseta y tipo rectas, conocidas también como "de arranque..."... "b) Vajilla y utensilios plásticos no-biodegradables, de un sólo uso para el consumo o traslado de alimentos y/o

67 Solo se hace referencia a la REP, entre los atributos de la Autoridad de Aplicación, como ítem a promocionar.

bebidas: platos, bandejas, tazas, vasos, recipientes alimentarios y sus accesorios, cubiertos, sorbetes, bombillas, revolvedores, pitillos, soportes de plástico utilizados para el consumo de helados tipo "palito" y palillos de plástico. Quedarán alcanzadas también la vajilla y utensilios denominados oxodegradables;" ... "c) Varillas de plástico no-biodegradable: destinadas a ser adheridas o utilizadas como soporte de objetos descartables como globos entre otros..." ... "d) Los hisopos realizados con plástico no biodegradable..." ... "e) Envoltorios de plástico: utilizados para el transporte o entrega de diarios, revistas, facturas, recibos y otros objetos similares, que no sean parte de la presentación del producto."

El primer aspecto a señalar es el carácter difuso del objeto que se pretende regular. Específicamente, el Art. 4 inciso b del dictamen refiere a *vajilla y utensilios* para trasladar alimentos, entre los cuales se agregan bandejas, recipientes alimentarios y sus accesorios. No obstante, no se dan especificaciones ni se recorta el universo alcanzando; por ende, no sabemos si se trata de bandejas y recipientes de comida rápida o para consumir en el lugar de la venta del producto u otro tipo de uso que clarifique el objeto regulado, tampoco se hace distinción de polímeros.

En el articulado de definiciones (Art.3) no se identifica ni se describe con precisión el tipo de utensilios, recipientes y bandejas alimentarias, lo que permitiría distinguirlos de otros tipos de envases que también son bandejas y son usados para el traslado de alimentos. De esta forma, el impacto de la prohibición sobre la industria alimentaria alcanzaría un universo de productos tan amplio que su sustitución no podría resolverse en solo tres años. La ausencia de producción local de recipientes biodegradables y su disponibilidad en cantidad masiva en el mercado local, como así también los altos costos comparativos con los recipientes que se usan actualmente, son algunos de los inconvenientes que nos encontramos al regular en estos plazos y con este universo de productos.

A su vez, esta regulación generará una inequidad comercial debido a la inexistencia de regulación con principio REP para ciertos productos, dado que existen grandes marcas que introducen toneladas de plástico de forma diaria al mercado y no pagan nada para su gestión (botellas para aguas y gaseosas, envases de productos lácteos, envases para productos de cosmética y limpieza, entre otros), mientras que con esta posible normativa pequeños comercios barriales que subsisten con la venta de alimentos (por caso, una pollería o panadería) que envasan sus productos en una bandeja plástica, no tiene otra opción que competir con un envase biodegradable más costoso.

La Unión Europea, región que se ha posicionado a la vanguardia de las políticas ambientales y que tiene un contexto socioeconómico más favorable para llevar adelante transformaciones radicales, ha adoptado un marco regulatorio más moderado en materia

de prohibiciones de plásticos que la que pretende regular el dictamen. Y esto no tiene que ver, necesariamente, con mirar para otro lado respecto del problema de la contaminación por plásticos, sino con la viabilidad de las regulaciones sancionadas.

Por un lado, existe allí un conjunto de medidas complementarias y preventivas que introducen el principio REP para las colillas de cigarrillo, apósitos femeninos, determinados tipos de bolsas y redes de pesca. A su vez, cuenta con esquemas REP desde fines de los 90 y una directiva marco para los envases plásticos de un solo uso desde 2004. No obstante, van mejorando y avanzando progresivamente en la regulación, con el fin de exigir y aumentar los plazos obligatorios de introducción de materia prima reciclada en los envases; de esta forma se estimulan el consumo del reciclable.

Por otro lado, y más recientemente, se avanzó con prohibiciones de algunos productos plásticos de un solo uso. Sin embargo, se discriminan las prohibiciones por tipo de polímero. Por ejemplo, para recipientes de alimentos solo se contemplan los que tengan como destino la comida rápida y exclusivamente aquellos de poliestireno expandido; mientras que para el resto de los materiales de recipientes de comida rápida se deberá establecer un plan de acción para su reducción. Entre las acciones se prevé medir la producción real existente de esos productos, no ofrecerlos a la vista gratuitamente, etc.

Otro aspecto de difícil aplicación de la norma dentro de los plazos estipulados es la prohibición de las bolsas de arranque, aquellas que se usan en las verdulerías, carnicerías, pescadería, etc. Estos ítems se entregan prácticamente en todo comercio, por lo cual el impacto de su prohibición a nivel nacional resulta ser a gran escala.

A diferencia de las bolsas de supermercado que pueden ser suplidas con las de tela o el changuito, la alternativa para la bolsa de arranque de productos que despidan líquidos es la biodegradable, cuya fabricación local es muy escasa y, al igual que los recipientes, su costo en el mercado es mucho más elevado. En este sentido, el ritmo y plazo de las prohibiciones debería estar acompañado por regímenes de promoción para la producción de biomateriales, con el fin de que exista disponibilidad en el mercado en cantidades y precios accesibles para cuando deban ser sustituidos los plásticos.

La norma europea que hemos tomado de referencia establece el principio REP para algunas bolsas (mayor a 50 micrones), prohíbe otras y en algunos casos prohíbe la entrega gratuita por un tiempo determinado. A su vez, las bolsas de menos de 15 micrones para pescados y carnes tienen plazos más extensos (6 años) para su prohibición.

Además, el dictamen establece una cantidad de prohibiciones que parece más realista, dado que pueden tener fácil reemplazo y su eliminación no resulta tan compleja: varillas de plástico no-biodegradable; hisopos realizados con plástico no biodegradable; envoltorios de plástico: utilizados para el transporte o entrega de diarios, revistas, facturas, recibos y otros objetos similares, que no sean parte de la presentación del producto.

En rasgos generales observamos que las prohibiciones tan amplias y difusas de productos y tipos de materiales en plazos tan cortos son poco viables. Además, podrían tener un severo impacto sobre la industria manufacturera (transformadora plástica), conformada mayormente por micropymes. Más allá de que se establece un capítulo de régimen fiscal para su reconversión, los plazos son muy cortos para la complejidad, el costo de la inversión y la magnitud del recambio. La materia prima y los productos bioplásticos, exceptuando algunas bolsas, todavía no se producen en Argentina. Solo se cuenta con algunos procesos en etapa experimental, por lo que, la demanda de estos materiales sería abastecida mayormente mediante la importación.

Además, como ya hemos mencionado, la falta de una regulación de envases y embalajes bajo el principio REP, que regularía a las grandes marcas, genera una disparidad en la comercialización, que se acentúa aún más con las excepciones establecidas por el dictamen.

El art. 11, que prevé las excepciones a la prohibición establece que: *“Las regulaciones previstas en los Artículos 5° y 6° de la presente Ley no serán de aplicación para aquellos productos que, por motivos de profilaxis en establecimientos de salud, asepsia, razones médicas, conservación o protección de determinados alimentos no puedan ser reemplazados. Las excepciones serán autorizadas por la autoridad de aplicación con criterio restrictivo, de forma escrita y deberán encontrarse debidamente fundadas, pudiendo ser por tiempo determinado al efecto de producir la readecuación de la producción de dicho/s insumos o el reemplazo de los materiales”*.

54

Entre las excepciones no se contempla las características de comercialización, que no necesariamente tiene que ver con la conservación del alimento. El empaque de un filete de merluza sobre una bandeja o una bolsa de arranque, facilita su comercialización y traslado, más que su conservación.

Una pollería y/o una pescadería, que compra y vende muchos de sus productos envasados, queda sin opción o en desigualdad de condiciones, dado que está obligada a un sustituto más escaso y costoso; mientras que las grandes marcas seguirán utilizando para su empaque el tipo y cantidad de polímeros que quieran, sin afrontar responsabilidad alguna sobre la basura que generan, dado que al no existir regulación REP, es el Estado quien sigue haciéndose cargo de la gestión de los envases posconsumo.

Si bien es necesario avanzar de forma urgente en la prohibición de algunos productos, debe priorizarse la complementariedad con el principio REP. A su vez, es vital trabajar de forma consensuada con el sector productivo, para contar con información sobre cantidades, usos y productos, como así también las alternativas adecuadas disponibles en el mercado, para diseñar los plazos y rangos de productos alcanzado por las prohibiciones o la REP. Es central generar una progresividad en la reducción de los plásticos, que permita una sinergia con la industria manufacturera para que la misma avance hacia una transición

justa, que permita no solo ventajas ambientales, sino también económicas y sociales. La noción de sustentabilidad del desarrollo y el principio de gradualidad, como también la participación amplia, temprana e informada de los actores interesados -revitalizada ahora por Escazú- deberían ser el marco para un debate fructífero sobre los plásticos de un solo uso.

***Autora:**

Consuelo Bilbao es directora política del Círculo de Políticas Ambientales, consultora y docente.

CONTAMINACIÓN > Envases y embalajes pos consumo

Envases: Las bases que debería tener una ley de gestión de envases de residuos domiciliarios

Por Carlos Briones*

Hace más de 25 años que en la Argentina se presentan distintos proyectos de ley para la gestión de envases, pero hasta ahora no se ha logrado la aprobación de ninguna de estas iniciativas. Para entender su importancia y alcance debemos tener en cuenta la necesidad, desde el punto de vista ambiental, económico y social, de implementar lo que se llama "Economía Circular".

Cada uno de nosotros genera, durante el día, una cantidad de residuos de envases importante. Cuando uno compra un producto y lo consume (puede ser un alimento, una prenda de vestir, un electrodoméstico, o cualquier otra cosa) tiene en sus manos un residuo de envase. El destino que le daremos al residuo de envase está en nuestras manos y somos los responsables del tratamiento que le vamos a dar. El Estado nos debe proporcionar la infraestructura necesaria para poder concretarlo.

Una parte de esos residuos de envases tiene su circuito de reciclaje y es separada por recuperadores urbanos (RU) para su posterior venta y tratamiento industrial; pero otra cantidad muy importante queda en la fracción de residuos que van a enterramiento, en el mejor de los casos, ya que gran parte de la basura se dispone en basurales a cielo abierto. Es por este motivo que debemos avanzar en una Ley de Envases, para que el concepto de Economía Circular se manifieste en su totalidad.

Para que esto tenga éxito debemos, inexorablemente, educar a nuestra sociedad en la separación de los residuos de envases para que estos puedan ser recolectados en forma separada del resto de la basura y se les pueda dar el tratamiento industrial que necesitan. También hay que trabajar en las industrias recicladoras para que tengamos plantas que puedan reciclar los distintos tipos de envases y generar materia prima que pueda ser utilizada en el mismo u otro destino del que tuvo en la primera puesta en el mercado. Y por último, se debe establecer con la industria envasadora la necesidad de utilizar materia prima reciclada en sus nuevos envases. De esa manera se crea un circuito, donde un residuo de envase que hoy va a disposición final y se pierde, se separe, se recolecte, se acondicione, se recicle y se vuelva materia prima para ser utilizado nuevamente.

Una regulación de este tipo debe contar con un sistema de premios y castigos para lograr que el diseño y los materiales de los envases sean reciclables, pero que además haga rentable su reciclabilidad. A los efectos prácticos de mejorar su éxito, se podría poner en

funcionamiento un sistema donde los envasadores aportan una cantidad dineraria por cada envase puesto en el mercado en relación directa con el porcentaje de uso de material reciclado en los nuevos envases. De esta manera se incentiva el uso del material reciclado en esos nuevos envases.

Teniendo en cuenta el costo actual de la recolección de residuos en todo el país -pensando en dar un cambio importante con la puesta en marcha de esta ley- y para asegurar su éxito, se podría disminuir la frecuencia de recolección, y con el dinero ahorrado, más una parte de los recaudado por un Sistema Integral de Gestión -SIG-, entregar “premios” o alguna ventaja a quienes separen y entreguen sus reciclables.

Debe considerarse, en cada lugar en particular la participación de los RU como un eslabón muy importante en la recolección de los residuos de envases.

En el marco de este sistema, es muy importante destacar que los estados municipales en nuestro país tienen un gasto muy importante en el proceso de recolección de los residuos (en casi todos los municipios constituye el segundo gasto más importante, después de los salarios) ya que tienen una frecuencia de recolección de 6 veces por semana. En la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, esa frecuencia es de siete (7) veces por semana, más algunos repasos diarios, mientras que en muchos países desarrollados la frecuencia es (1) recolección semanal para los residuos húmedos o basura general y una (1) vez por semana para los reciclables. En otros países las frecuencias pueden ser de tres (3) o cuatro (4) veces por semana. Esa diferencia que hoy está pagando el vecino de cada ciudad del país podría utilizarse en un mejor tratamiento de todos los residuos, incluyendo separación en origen y recolección diferenciada.

Actualmente existen varios proyectos de ley de gestión de envases presentados en el Congreso de la Nación. Son los siguientes:

Exp. 0969-S-2020 Snopek; Exp. 0944-S-2020, Luenzo A.; Exp. 0944-S-2020, Mena G.; Exp. 0369-D-2020, Gladys Gonzalez; Exp. 0369-D-2020 Leavy S.

Teniendo en cuenta que todos estos proyectos, en general, se basan en la legislación española, habría que pensar que una ley de este tipo debe estar adecuada al país de su instrumentación, pero nosotros aún estamos lejos de eso. Para no avanzar en cada proyecto de ley de forma particular, vamos a enumerar las bases que debiera tener una “ley ideal”, teniendo en cuenta que todas, en principio, buscan el mismo objetivo y que, si bien tienen diferencias -algunas de ellas importantes-, creemos posible llegar a la ley más apropiada para nosotros, modificando muy poco algunos de sus artículos.

Presupuestos Mínimos: Para que una ley sea uniforme y homogénea en todo el país debe ser de presupuestos mínimos, ya que asegura que no haya distintos sistemas en

funcionamiento, debido a que esto complicaría los sistemas de recolección y reciclado de los envases.

Envases domiciliarios: Una fracción importante de los residuos sólidos urbanos son los envases post consumo. Es por ese motivo que esta ley debe tratar esa fracción de forma separada para lograr la valorización, el reciclado y su posterior introducción en nuevos destinos, como materia prima. De esa manera se logran beneficios ambientales como la reducción de emisiones, el consumo de energía y la sustitución de materias primas vírgenes. También trae aparejados otros beneficios, como los sociales, dando trabajo a miles de personas en la recolección y en reciclado.

Centrarnos en estos ítems, ayuda a disminuir los costos municipales en la recolección, ya que, si una fracción de los residuos domiciliarios se separa, la bolsa de basura que hoy incluye todo va a ser más chica y de menor peso. Esto permite una ruta más larga del camión, por lo tanto, se utiliza menor cantidad de camiones y disminuye el costo de recolección de residuos.

Responsabilidad extendida al productor: La ley debería basarse en el pensamiento “el que contamina, paga”, base del principio de responsabilidad extendida del productor (REP). Implica el deber de cada uno de los productores de responsabilizarse por la gestión ambiental y su financiamiento respecto de los productos puestos por ellos en el mercado y los materiales post consumo. En el cumplimiento de esta responsabilidad, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del bien y el respeto por el principio de la jerarquía en la gestión de residuos. Es obligatorio para todos los actores del sistema de gestión.

Libertad en el diseño de envases: A los efectos de unificar criterios ambientales y normas de seguridad, entre otras consideraciones, se debe implementar una libertad en el diseño de los envases ya que cada envasador tiene en cuenta el tipo de producto a envasar, el tipo de materia prima para fabricar ese envase y el mejor diseño del mismo para darle el mejor trato al producto.

Los envases tienen que cumplir con normas de seguridad, tanto en el transporte, como en el depósito y también en su uso. Por otra parte, el sistema debe dar beneficios a los envases más fáciles de reciclar, lo que influirá necesariamente en el diseño de los mismos.

Gradualidad y progresividad: Es absolutamente necesario que la ley contemple estos dos principios para que pueda ser puesta en funcionamiento, dado que todo este tipo de procesos requiere cambios culturales. Por un lado, se debe poner en práctica el sistema de separación en origen; y por el otro se debe saber qué separar y cómo separar, y eso lleva tiempo.

Si hubiese posibilidad de un incentivo al vecino para que separe sus residuos y lleve sus reciclables a un punto fijo de recepción, se podría bajar considerablemente ese tiempo de educación, aunque siempre se debería ir hacia un sistema progresivo y gradual, con metas de recuperación realizables, pero obligatorias.

Estos sistemas deberían comenzar por estar adecuados a cada uno de los más de 2.500 municipios/comunas. Por lo tanto, es necesario comenzar por regionalizar todas las áreas y poner en práctica lo que se denominan pruebas piloto, como para evaluar en cada zona cómo funcionaría el servicio de recolección y tratamiento de los residuos de envases para su posterior valorización, reciclado y ser utilizado como materia prima.

Se debe tener en cuenta que no todos los municipios son iguales, ya sea en su geografía, distancia entre ellos, cantidad de población, capacidad socioeconómica, etc. A su vez, se deben establecer métricas en cada zona para que la ley sea exitosa. Para eso se deben poner de acuerdo los integrantes del SIG y las autoridades.

Jerarquía en el tratamiento de los residuos de envases: Una ley de estas características también debe contemplar la jerarquía en el tratamiento de los distintos residuos, ya que debemos comenzar por reducir la cantidad de envases que se generan (muy difícil, ya que cada vez es mayor la producción). Debemos ser conscientes de que existe lo que se denomina superposición de envases, que son aquellos envases que no tienen otro sentido que el marketing. Eso debe erradicarse.

El siguiente paso es reutilizar los envases, logrando una menor generación de nuevos ítems. Cuando el envase existe y no se puede reutilizar, deberemos reciclarlo de manera física, química o biológica para transformarlo en nueva materia prima.

Es en este caso que se pone en práctica lo que denominamos Economía Circular. Debemos dejar de lado la economía lineal que históricamente utilizó el planeta, basada en extraer-fabricar-consumir-disponer, para lograr con éxito esta nueva economía basada en la fórmula extraer-fabricar-consumir-reciclar-fabricar-consumir-reciclar...y así sucesivamente.

Sistemas integrados de gestión: La base de la ley se sustenta en la creación de un SIG que puede ser uno o varios en el territorio del país.

Este SIG tiene integración pública/privada de los integrantes de la cadena de envasado, quienes deciden la cantidad dineraria que deben aportar cada uno de ellos por los productos que ponen en el mercado, teniendo en cuenta el costo que tiene cada envase para recolectarlo, valorizarlo y reciclarlo. El sector público debe verificar que todo este proceso se cumpla.

En algunos de los proyectos de ley se integra también al sector de los RU para la toma de decisiones, pero no hay cooperativas ni RU en todo el país, con lo cual eso debiera quedar solo para los casos en que haya RU reunidos en cooperativas. Además, debe resolverse el problema de la informalidad del sector en muchos lugares.

La informalidad en muchas jurisdicciones afecta al sistema. Por ejemplo, supongamos que un envasador pone x cantidad de envases en el mercado y debe aportar una cantidad dineraria por cada uno de ellos, debido a la informalidad es imposible saber cuántos de esos envases se recuperarán y se reciclarán. Por otro lado, la industria sobre la que recae la responsabilidad financiera del sistema debe apoyarse en un esquema informal gestionado por otros.

Con respecto a los aportes, la ley debería permitir, solo en el caso de que las partes estén de acuerdo, el sistema de percepción anticipada. Con este sistema, en algunos casos, se podría eludir toda la informalidad del sector.

Por otro lado, los aportes realizados por la industria para el tratamiento de los envases puestos por ella en el mercado deberán estar liberados de toda imposición, ya que esos envases, además de ser separados, recolectados y desviados de la disposición final como sucede hoy, ya pagaron todos los impuestos en su primera puesta en el mercado.

Teniendo en cuenta que en nuestro país tenemos un sistema de recuperación y valorización, el régimen a adoptar (SIG) deberá establecer, en igualdad de condiciones, los instrumentos de promoción necesarios para que tanto las Cooperativas, las MiniPyMEs, las PyMEs, así como toda otra forma jurídica, puedan ser integradas por trabajadores recuperadores y recicladores, garantizando así su libertad de elección laboral y permitiendo la multiplicidad de actores involucrados en ello.

También debe considerarse que los SIG puedan estar conformados por zonas o por materiales, sobre todo por cuestiones logísticas. Según la zona, se deberían tratar a todos los envases juntos o de forma independiente.

Por otro lado, las industrias envasadoras, deben tener la libertad de establecer sistemas DDR (depósito, devolución y retorno) como tienen algunas corrientes de residuos de envases.

Responsabilidad de cada eslabón de la cadena: Es absolutamente necesario establecer el rol que debe cumplir cada eslabón de la cadena y las responsabilidades a asumir.

- Vecino: separar los reciclables en su casa o lugar de generación.
- Municipio: Poner en funcionamiento en todo su distrito el sistema de recolección diferenciada. En cada uno se dispone los días de recolección de la fracción húmeda

y los días donde se recolectan los reciclables, con camiones diferentes, para su correcto entendimiento por parte del vecino.

- Estado nacional: debe promover la separación en origen, con educación y con publicidad en todo el país. También debe auditar a los SIG, controlando que funcione debidamente.
- Provincia: Debe establecer con el SIG y con los municipios cómo va a operar el sistema

Ente administrador: El ente administrador del SIG debe ser nacional, con el objetivo de establecer un sistema que sea efectivo y razonable. A su vez, debería intervenir en todas las actuaciones del SIG, auditando las resoluciones del mismo y haciendo cumplir las sanciones que se deban imponer a aquellos que no cumplen con lo establecido.

***Autor:**

Carlos Briones es gerente de Relaciones Institucionales de Alpekpolyester.



Energía y cambio climático

ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO > Hidrógeno

El hidrógeno “verde” y la transición energética en marcha

Por Juan Carlos Villalonga*

En los últimos años han aumentado extraordinariamente las expectativas en torno al hidrógeno “verde”. A nivel global hay una febril actividad que se expresa en programas de inversión gubernamentales; proyectos en diversas ramas de la industria y en el sector automotriz; y planes estratégicos para configurar un mercado global del hidrógeno.

Son diversas las razones por las que el hidrógeno ha tomado este impulso en los últimos años. Una de ellas, sin dudas, es la dramática caída en los costos de la electricidad generada por fuentes renovables. La electrólisis del agua es la base misma de la producción del hidrógeno verde y esto requiere de mucha energía eléctrica que debe ser renovable.

Pero lo verdaderamente determinante para el actual auge del hidrógeno es la consolidación de la idea de que estamos en una transición energética que debe completarse para mediados de este siglo. El fin de la era de los combustibles fósiles tiene fecha. Este proceso que se disparó hace cinco años atrás con el Acuerdo de París se ha visto acelerado recientemente; cada vez son más los países que adoptan no sólo una meta intermedia de reducción de emisiones, sino también la estrategia de largo plazo de neutralidad de carbono para el año 2050.

63

Así las cosas, ya no alcanza con disponer de algunas cuantas políticas voluntaristas de aliento a las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad eléctrica. Ahora se trata de diseñar programas de transición que tengan horizontes temporales bien precisos para cada una de sus etapas. La transición está lanzada, y se ha convertido en una corriente imparable debido a que una masa crítica de países ha comenzado a avanzar en esa dirección.

El hidrógeno de origen renovable permite completar la descarbonización en sectores de la economía donde la electrificación no resulta posible o suficiente. Actividades industriales, como la siderurgia, comienzan a ver en el hidrógeno la tecnología que les permitirá realizar la transición. Es también un insumo clave en la industria química, de allí que el hidrógeno “verde” permitirá descarbonizar sectores industriales más allá de su uso como vector energético.

En materia de movilidad también se están acelerando las cosas. Si bien hay varias automotrices que ya producen automóviles en base a hidrógeno, se espera que este elemento cumpla un rol fundamental en el reemplazo de los fósiles en el transporte de cargas de larga distancia - tanto camiones como trenes-, navegación marítima y maquinaria pesada.

Allí donde los motores a combustión no tienen un fácil reemplazo por motores eléctricos alimentados por baterías, las celdas de combustible están destinadas a ser la alternativa. Esto

ya puede verse en el reemplazo de locomotoras diésel por trenes a hidrógeno, un recambio que se inició en Alemania y otros países europeos.

En Argentina, como en otros países de la región, la modernización del ferrocarril enfrentará el desafío de tener extensos ramales que serían costosísimos de electrificar. El hidrógeno parece ser la tecnología que puede permitir eliminar los fósiles del transporte ferroviario. Algo similar está ocurriendo con el transporte automotor de cargas. Son varias las compañías que lanzarán al mercado en los próximos años camiones y vehículos pesados a hidrógeno.

Un síntoma de lo que ocurre en el transporte naval es el reciente anuncio de la empresa Buquebus, que une con sus ferris diferentes puertos de Uruguay con Buenos Aires, para iniciar un proyecto de un buque a hidrógeno. En Chile ya existe una sólida apuesta del Ministerio de Energía, la agencia gubernamental de fomento a la producción y empresas privadas que están trabajando en la incorporación del hidrógeno en la maquinaria empleada en la minería.

Todas estas señales que muestran el creciente interés por impulsar una economía del hidrógeno deberán convertirse en política práctica y concreta muy rápidamente. Iniciamos el 2021 con varios países de la región que han asumido compromisos explícitos para alcanzar la neutralidad de emisiones para 2050 y eso representa un cambio sustancial.

La Argentina acaba de ratificar una meta de neutralidad de emisiones a 2050 y de cero incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero durante la próxima década. Estos objetivos le ponen un serio freno a todo escenario de mayor dependencia del gas o de cualquier otro combustible fósil. La nueva meta argentina para 2030 y el objetivo de neutralidad de emisiones al 2050 nos indica la necesidad de descarbonizar la economía por completo en tan sólo tres décadas.

Esta meta de descarbonización a 2050 obliga a la Argentina a diseñar un programa claro y explícito sobre cómo se realizará este proceso en cada uno de los sectores de la energía, la industria o el transporte. Para el caso del hidrógeno será preciso diseñar una hoja de ruta que nos permita programar acciones gubernamentales y dentro del sector corporativo. Argentina posee además condiciones muy favorables para ser un actor relevante en la economía global del hidrógeno. Abundantes recursos renovables que posibilitan la generación de energía limpia en cantidades suficientes como para abastecer la demanda de hidrógeno verde a precios competitivos. Pero eso no sucederá si no se establece un marco normativo y se diseñan políticas públicas para canalizar las inversiones necesarias y el esfuerzo tecnológico.

Ley de promoción del hidrógeno (Ley 26.123)

La Argentina tuvo tempranamente una ley nacional de promoción del uso del hidrógeno, centralmente como vector energético o de almacenamiento de energía. Esa ley se aprobó en 2006 pero nunca se reglamentó ni se puso en marcha ninguna de sus previsiones. El Plan

Nacional del Hidrógeno previsto en el texto de la ley llegó a tener un borrador que nunca fue formalizado.

Esta ley de promoción del hidrógeno surgió al calor de un momento muy propicio para las energías renovables en nuestro país, cuando las expectativas se reflejaron en nuevas normas legislativas. La Ley Nacional 26.190 aprobada en 2006 actualizó el régimen de promoción de las energías renovables, modificando la anterior Ley 24.018 (1998). También durante ese año se elaboró la ley de biocombustibles que se aprobó en el 2007 (Ley 26.093).

Los 15 años transcurridos desde la aprobación de la ley hacen necesario actualizar el régimen propuesto acorde a los avances tecnológicos y las nuevas expectativas en torno al hidrógeno verde. También, y no menos importante, se debe relanzar políticamente en Argentina el rol que deberá cumplir el hidrógeno en la transición energética argentina. Es apropiado que ese relanzamiento se realice a través de un nuevo compromiso parlamentario que refleje la necesidad de transformar al hidrógeno en una política de Estado.

En esa línea, se presentó un proyecto que procura actualizar la Ley 26.123 y relanzar un régimen de promoción del hidrógeno. El proyecto fue presentado por el Diputado Nacional Gustavo Menna (UCR-Chubut) y durante el 2020 se realizaron algunas actividades con el propósito de recibir contribuciones al mismo.⁶⁸

La convocatoria a empresas por parte de Y-tec (YPF/Conicet) a conformar el Consorcio H₂Ar y la constitución de la PlataformaH₂ Argentina con entidades académicas y dedicadas a políticas energéticas, reflejan la inquietud en el desarrollo del hidrógeno en nuestro país. Son síntomas que debemos destacar ante la oportunidad y la necesidad de actualizar el régimen de promoción de la Ley 26.123 como base fundamental de lo que debería convertirse luego en una Hoja de Ruta del Hidrógeno para la Argentina.

Uno de los puntos fundamentales que debe ser tenido en cuenta en esta revisión de la norma es que ya no debe focalizarse en los usos del hidrógeno con fines energéticos, sino además en su rol de insumo para la industria química. Hoy el desarrollo de una economía del hidrógeno y la descarbonización debe abarcar no sólo el sector energético, también debemos descarbonizar los insumos que se utilizan en el sector industrial.

Existe un uso industrial importante en Argentina que demanda algo más de 300.000 toneladas anuales. Los sectores de mayor uso son el petroquímico, para procesos en refinerías; y la industria química, para producción de amoníaco y fertilizantes para la agricultura. También está presente en la producción de metanol y en diversas industrias que van desde alimentos, siderurgia o electrónica. Todo ese hidrógeno proviene mayormente del reformado del gas natural, es lo que comúnmente llamamos hidrógeno "gris", para

⁶⁸ El proyecto de modificación originalmente presentado por el Diputado Nacional Gustavo Menna es el 1769 D 2019 registrado en la actualidad bajo el número 0044-D-2021.

diferenciarlo del hidrógeno "verde", obtenido a partir de la electrólisis del agua mediante energía eléctrica renovable.

Estos usos nos dan una idea de la gran expectativa que genera el hidrógeno "verde", ya que no sólo será posible disponer de un vector energético muy flexible, sino también un insumo industrial "verde" que permitirá descarbonizar o reemplazar insumos fósiles en la industria química o en la siderurgia.

También deberá tenerse en cuenta el horizonte temporal que tenemos por delante. La transición ahora tiene plazos ajustados, estamos ante una realidad mucho más restrictiva y urgente que la de hace 15 años atrás, cuando se elaboró el texto original. Esto implica que la elaboración del Plan Nacional y el régimen de promoción debe contemplar los tiempos perentorios para encaminar la industria del hidrógeno verde.

También la escala de desarrollo es importante, ya que se debe pensar en el insumo industrial, el vector energético y la capacidad de generar hidrógeno con fines de exportación. Esto último requiere un despliegue masivo de fuentes renovables, infraestructura portuaria y logística que deberá desarrollarse en la presente década.

Para recibir las contribuciones y opiniones de los diferentes sectores industriales en torno a la actualización de la Ley del Hidrógeno la PlataformaH2 Argentina está realizando una encuesta que propone sistematizar dichos insumos para ser presentado a la Cámara de Diputados de la Nación como aporte al debate legislativo y para acelerar el tratamiento del proyecto.⁶⁹

Sin duda, el hidrógeno "verde" es uno de los mayores retos tecnológico que la Argentina tiene por delante, sobre todo para el sector industrial. El Congreso Nacional debe poner el foco en el hidrógeno y tomar la iniciativa ante esta oportunidad. Tenemos por delante un desafío regulatorio y una tarea que la política debe realizar, asumiendo una visión de largo plazo y, sobre todo, cumpliéndola. Con esto, Argentina tiene todas las chances de ser un jugador muy importante.

* Autor:

Juan Carlos Villalonga es presidente de Globe International, organización miembro de la Plataforma H2O Argentina. Diputado por Cambiemos (MC). Consultor especializado en energías renovables, hidrógeno y cambio climático.

⁶⁹ Las contribuciones para modificar y actualizar la antigua ley se pueden realizar a través de la PlataformaH2 Argentina en el formulario que se encuentra en su sitio.

ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO > Biocombustibles

Sobre el vencimiento de la Ley 26.093, su prórroga y la necesidad de profundizar la promoción de los biocombustibles

Por Verónica Geese*

Cuando globalmente nos movemos cada vez más hacia una sociedad hipocarbónica, en Argentina ponemos en peligro una de las mayores ventajas que tenemos para cumplir con este objetivo de la humanidad.

¿Por qué nos conviene los biocombustibles? Los biocombustibles son renovables; reducen en más de un 70% el CO₂ del combustible que reemplazan, es decir, reducen la huella de carbono de la Argentina y de todo lo que producimos. No se necesita cambiar nada costoso de los vehículos para su uso; no hace falta invertir en nueva infraestructura y no se necesita sembrar ni una hectárea más. Además, en las biofábricas o biorefinerías se producen muchos co-productos biológicos de alto valor agregado; toda la cadena demanda mano de obra calificada; las empresas están distribuidas en las provincias que producen la materia prima; ayudan a industrializar la ruralidad; son una parte muy importante de la economía circular; diversifican la matriz y desconcentran la economía energética.

En Argentina, desde 2006 tenemos una Ley de promoción de biocombustibles, la 26.093, que establece la obligación para las refinadoras de petróleo de comprar bioetanol y biodiesel para mezclarlo en un 12% y 10% respectivamente con la nafta y el gasoil. Por esa ley se crearon 56 plantas industriales en 10 provincias, dando empleo a más de 60 mil trabajadores y generando una capacidad instalada de 6 millones de metros cúbicos anuales, casi un tercio de la capacidad refinadora de petróleo local. La Ley vence en mayo de 2021. Todos pensaríamos que una política que ha sido tan positiva debería profundizarse, que es el sueño de cualquier gobierno, pero la verdad es que hasta hoy no hay una definición al respecto y corremos serio riesgo de perder todo lo invertido y aprendido.

Obviamente, todos nos preguntamos el porqué de esta dilación por parte del gobierno nacional, y seguramente se nos ocurre que la corporación petrolera - las empresas, las provincias y los lobbystas- no deben estar muy contentos con tener que "ceder" ese porcentaje del mercado. Esto es así, la corporación siempre estuvo en contra de los biocombustibles; estaban todos muy cómodos siendo los únicos dueños de la energía en Argentina y, de pronto, hay 56 empresas energéticas más. Pero a este análisis tenemos que agregarle un dato importante: la capacidad refinadora del país es limitada y nadie en su sano juicio va a invertir en una planta de refinación, con lo cual cualquier crecimiento de la demanda será absorbido por los bios. Tal vez no sea mañana, pero va a suceder. De allí podemos inferir que las empresas refinadoras seguramente querrán entrar en el mercado de

los bios en algún momento, y ahí se van a terminar los argumentos en contra de los biocombustibles y, definitivamente, serán vistos como un buen negocio para el país y para las petroleras.

Como decía al inicio, el mundo anticipa el fin de la era fósil y por eso toda la industria energética está pensando en cómo reconvertirse para evitar los famosos stranded assets, los activos varados, ya que para revertir el calentamiento global y cumplir con las metas de la humanidad de seguir poblando este planeta, deberemos dejar bajo tierra la mitad de las reservas de gas y un tercio de las reservas de petróleo. Es por eso que muchas refinerías se están convirtiendo en bio-refinerías.

También hay que explicar que Argentina es importadora de nafta y de gasoil, ya que en 2019 importó el 5,8% de la nafta y el 16,6% del gasoil (que además se importa exento de impuestos) que consumió. Veremos que tampoco sucede que el gobierno esté intentando proteger a las provincias productoras de petróleo, porque los biocombustibles no le quitan el pan de la boca a ningún argentino, en todo caso será que los que ya son millonarios tendrán unos millones menos.

En 2018 las provincias y las cámaras empresarias crearon la Liga Bioenergética y trabajaron en conjunto un ante proyecto de nueva ley. La idea era, justamente, no llegar a esta instancia, adelantar discusiones y generar consensos para mejorar la ley actual, modernizarla incluyendo soluciones a los problemas que se fueron generando. Más allá de que ese proyecto puntual no se haya tratado, no hay lógica en haber estirado el tratamiento de la prórroga o de una nueva ley. Esto sólo ha conseguido que las empresas, sus empleados y sus proveedores estén sobre ascuas por más de un año, además de atentar contra el principio de seguridad jurídica del que se nutre el prestigio del país al buscar inversiones genuinas.

Resumiendo, no hay ni una sola razón de peso para no prorrogar esta ley y empezar a discutir una nueva, y por eso es importante no perder de vista que las tensiones económicas y políticas deben ser equilibradas por legisladores y funcionarios que puedan anticiparse al futuro, porque allí es donde tenemos que tener la mirada para construir una sociedad más justa.

***Autora:**

Verónica Geese es consultora en energías, sostenibilidad y gobernanza. Fue secretaria de Estado de la Energía del Gobierno de la provincia de Santa Fe desde 2015 hasta 2019.

ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO > Eficiencia energética**Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas****Por Micaela Tomasoni***

Uno de los factores que contribuyen al cambio climático está dado por las emisiones de gases de efecto invernadero que produce el sector energético. La problemática energética actual necesita de soluciones concretas e inmediatas. Es necesario que los objetivos principales de las políticas públicas actuales se centren no sólo en nuevos mecanismos de generación de energía sino también en aquellos destinados al control y la eficiencia del consumo energético.

Analizaremos aquí dos proyectos de ley que proponen la creación de un **Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas** para todo el territorio nacional. Uno de ellos fue presentado por el Diputado Maximiliano Ferraro, correspondiente al Exp.1990-D-2020⁷⁰, y el segundo confeccionado por la senadora Gladys González bajo el Exp. 889/20⁷¹.

Estas iniciativas tienen por objetivo clasificar y catalogar un inmueble en función de su consumo energético. Esto será reflejado por la **Etiqueta de Eficiencia Energética**, que será el resultado del **Índice de Prestación Energética (IPE)**. Este índice mide la cantidad estimada de energía primaria que demandará la normal utilización de un inmueble durante un (1) año, y se traducirá en la unidad de medida kWh/m²año.

La Argentina ha avanzado en los últimos años en la sanción de diferentes normas en torno a la regulación respecto de las medidas necesarias para hacer frente al cambio climático. En 1994, mediante la Ley 24.295, se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); en 2001 la Ley 25.438, aprobó el Protocolo de Kioto (PK), donde se estableció la necesidad de fomentar la eficiencia energética en los distintos sectores de la economía y en 2016, mediante la Ley 27.270, se aprobó el Acuerdo de París. A su vez, el país se ha comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. El año 2019 fue cerrado con la sanción de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Para alcanzar los objetivos a los cuales el país se ha comprometido es necesario que se apliquen políticas concretas. La implementación de este sistema de etiquetado, en nuestro caso particular de análisis, propone la promoción e incentivo de la eficiencia energética en el sector residencial.

Ambos proyectos en análisis proponen la creación de un **Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas** (en adelante, **SNEEEV**). De los mismos se desprende

70 <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/resultados-buscador.html>

71 <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/889.20/S/PL>

principalmente la creación de un Registro de Certificadores de Eficiencia Energética y un Registro de Etiquetas de Eficiencia Energética.

El SNEEEV está orientado a las **viviendas ya existentes, en proyecto de construcción y a construirse** y es similar al que se implementa actualmente en los electrodomésticos. El proyecto bajo el Exp.889/20 indica que el SNEEEV los define como cualquier persona humana o jurídica propietaria, locadora, constructora de un inmueble o corredora, en los términos de los artículos 1123, 1187, 1251, 1345 y subsiguientes del Código Civil y Comercial de la Nación. Mientras que el proyecto Exp.1990-D-2020 indica que será dirigido a las unidades funcionales, siendo las mismas local o conjunto de locales que contengan al menos un núcleo sanitario de uso exclusivo, y las viviendas como unidad funcional de uso residencial individual, en terreno privado, edificio, condominio o barrio cerrado, sin considerar los espacios de uso común.

El **proceso de certificación** que se propone en el SNEEEV para alcanzar la Etiqueta de Eficiencia Energética se llevará a cabo por medio de certificadores habilitados. Ésta es la función principal del Registro de Certificadores que ambos proyectos proponen. Los certificadores deben contar con su matrícula profesional habilitante y, a su vez, tener la certificación otorgada por el Registro. El proceso de certificación propuesto es similar en ambos proyectos. Se deberá verificar la documentación disponible de la vivienda, o estudio de la documentación de proyecto -en el caso de nuevas construcciones-, realizarse un relevamiento de la vivienda, incluyendo la corroboración de su nomenclatura catastral, la verificación de actores contextuales, como la región bioclimática en la que se encuentre el inmueble, la superficie sobre la que yace y su orientación geográfica y el análisis de los componentes energéticos. Luego deberá efectuarse la carga de datos en el aplicativo informático puesto a disposición por la Autoridad de Aplicación, y así lograr la emisión de la Etiqueta de Eficiencia Energética.

Para la clasificación, se deberá tomar como indicador el **Índice de Prestaciones Energéticas (I.P.E.)**. El mismo se define como el valor característico de una vivienda que representa una estimación de la energía primaria que demandaría la normal utilización de la misma durante un año y por metro cuadrado de superficie útil. Es decir, la cantidad de energía utilizada para satisfacer las necesidades asociadas a calefacción en invierno, refrigeración en verano, calentamiento de agua sanitaria e iluminación, bajo condiciones normalizadas y estandarizadas de uso y teniendo en cuenta la contribución específica de energías renovables. El mismo se expresa en kWh/m²año, y su procedimiento de cálculo será determinado por la Autoridad de Aplicación.

De este proceso se obtendrá como resultado la **Etiqueta de Eficiencia Energética** que constará de una clasificación comparativa de eficiencia energética organizada en categorías según consumo energético; y expresadas en letras, correspondiendo a la letra A los valores del Índice de Prestación Energética más bajos y mayor nivel de eficiencia energética, y la letra G los valores de Índice de Prestación Energética más altos y menor nivel de eficiencia energética.

A nivel nacional, actualmente se encuentra activo el **Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas**. Tiene como objetivo introducir la Etiqueta de Eficiencia Energética como un instrumento que brinde información a los usuarios acerca de las prestaciones energéticas de una vivienda, y constituir una herramienta de decisión adicional a la hora de realizar una operación inmobiliaria, evaluar un nuevo proyecto o realizar intervenciones en viviendas existentes⁷². El valor de I.P.E. puede variar de localidad en localidad, principalmente por las condiciones climáticas, por lo que es importante contar con pilotos locales. En este sentido, se han realizado pruebas piloto en la ciudad de Rosario y en la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De la **prueba piloto** realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el valor promedio del Índice de Prestaciones Energéticas en base a las 150 viviendas relevadas resultó de 228 kWh/m²año. Con este valor se construyó la escala de la etiqueta energética asociada a la prueba Piloto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, los requerimientos específicos de energía primaria para calefacción, refrigeración, agua caliente sanitaria (ACS) e iluminación resultaron: 162 kWh/m²año (70,93%), 23.4 kWh/m²año (10,25%), 32,6 kWh/m²año (14,27%) y 10,4 kWh/m²año (4,55%) respectivamente. Estos valores resultaron del mismo orden de magnitud que los obtenidos en los pilotos de Rosario y Santa Fe⁷³.

Ahora bien, los proyectos propuestos establecen su objetivo principal en la conformación de un Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas, pero sólo uno de ellos hace enfoque en un tema primordial para que los objetivos centrales de ambas propuestas sean efectivos y concretos: **los incentivos**.

De la prueba piloto realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se concluyó que *"Como era de esperarse, para alcanzar los niveles más altos en la escala propuesta se deberá requerir de una mayor inversión en relación con ahorros esperados"*⁷⁴. Es primordial que exista un sistema de incentivos económicos para desarrollar las mejoras de eficiencia energética necesarias para alcanzar las etiquetas A y B propuestas como las más eficientes. Las pruebas piloto han dejado en evidencia que las residencias actuales no alcanzan los objetivos esperados, y que la forma para llegar a reducir el consumo energético se basa principalmente en la inversión económica para mejoras.

El proyecto correspondiente al Exp. 889/20 dedica un capítulo completo a los incentivos. Estos están dirigidos tanto al Banco Nación Argentina como a Bancos provinciales y privados. Se establecen líneas de crédito para financiar las mejoras de eficiencia energética de los inmuebles que estén certificados dentro del SNEEEV. A su vez, se proponen otros incentivos crediticios e impositivos aplicables a las mejoras de eficiencia energética de los inmuebles certificados.

⁷² https://etiquetadoviviendas.energia.gob.ar/img/landing/2020-11_ev2020_informe.pdf

⁷³ https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/prueba_piloto_de_etiquetado_energetico_de_viviendas.pdf

⁷⁴ https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/prueba_piloto_de_etiquetado_energetico_de_viviendas.pdf

Para lograr la reducción de los gases de efecto invernadero y, particularmente, reducir nuestras emisiones, debemos utilizar todas las herramientas que estén a nuestro alcance. Lograr introducir en el mercado inmobiliario la necesidad manifiesta de nuevos modos de construcción en base a la eficiencia energética es fundamental, pero a su vez debe existir el reclamo de la sociedad por obtener viviendas más sustentables. Este reclamo se está llevando a cabo por la sociedad civil y es tiempo que el Estado responda al mismo.

Por último, el trabajo de concientización, promoción y acceso a la información no solo de las medidas que se implementarán sino también de los datos que se obtendrán bajo el SNEEEV deben ser utilizados de forma eficaz para generar nuevos indicadores y llevar adelante las mejoras necesarias en las políticas públicas en referencia a la eficiencia energética en viviendas residenciales.

***Autora:**

Micaela Tomasoni es abogada. Consultora Ambiental y gerente de programas de educación y concientización de la Fundación Sustentabilidad Sin Fronteras.

Sustentabilidad sin Fronteras está conformada por un grupo de profesionales de distintas disciplinas que se unen para hacerle frente al cambio climático. Cuentan con más de 10 años de experiencia en el sector público, el sector privado, el universo emprendedor, organizaciones de la sociedad civil y universidades.



Salud

SALUD > Acceso al agua**El agua (gratis) que has de beber****Por Ana Carolina Herrero***

El proyecto de ley bajo análisis (Exp. 4654-D-2020) plantea por objeto promover el ejercicio del derecho humano y fundamental de acceso al agua potable, en establecimientos públicos y privados de acceso público en ocasión de eventos y actividades de cualquier tipo o naturaleza siempre que sean de concurrencia masiva o convocatoria abierta.

Pretende generar un marco de intervención sanitaria basado no solamente en el derecho de distribución de agua potable de manera gratuita e irrestricta en los puntos de venta de bebidas alcohólicas, sino también en la reducción de riesgos y de daños para los asistentes, asociados estos al consumo de alcohol.

Partiendo de la base que la accesibilidad y disponibilidad del agua están vinculados a las necesidades básicas del ser humano como alimentación y salud, este proyecto se posiciona desde varios aspectos. La *ética*, ya que el agua es desde 2010 un derecho humano reconocido por Naciones Unidas; se trata de un bien de primera necesidad, fundamental para la vida. También se retoma su importancia en el Objetivo 6, establecido por los Estados Miembros de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Otro aspecto es la *salud*, no solamente por la posible prevención en lo que al consumo de bebidas alcohólicas refiere el proyecto, sino porque promueve hábitos de consumo saludables. Y finalmente por la *ecología*, dado que en los eventos a los que se hace referencia se generan grandes cantidades de botellas de plástico, latas y vasos. Referido a este último punto sería conveniente especificar que, en aquellos eventos desarrollados en espacios con cobertura de agua potable, ésta debe ser provista a través de grifo y asimismo evaluar su articulación con algunos puntos de la Ley de Residuos. Nuestro país es uno de los de América Latina que más consume agua embotellada. Los envases, específicamente los plásticos que son los que más se adquieren, terminan en basurales, rellenos sanitarios o contaminando los ríos y océanos. Además, la fabricación del envase, la producción y la comercialización del agua envasada, genera emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) causantes del cambio climático.

Otro aspecto que habría que precisar es la “irrestricción” a la que se hace referencia en el artículo 5, dado que también debería explicitarse la condición del uso sustentable del agua. Si bien el proyecto de ley garantiza el consumo de agua de manera gratuita, la ciudadanía debe tener también un rol activo, asumiendo el cuidado del agua como algo propio y al mismo tiempo un bien común. El derroche y la contaminación del recurso afectan la calidad de vida de la población, por ello se debe tomar conciencia de la necesidad de hacer un uso responsable del agua, para proteger nuestro suministro ahora y en el futuro.

Se destaca de este proyecto la innovación federal en materia de derecho al acceso al agua para consumo en espacios públicos y por otro lado sienta las bases para fiscalizar o desarrollar -según sea el caso- la normativa necesaria para el mismo fin en establecimientos gastronómicos con expendio de comidas. Actualmente, los restaurantes de algunas ciudades como la de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, cobran servicio de mesa o cubierto, tienen la obligación de ofrecer una copa de agua de 250 cm³ a sus clientes. Así, el próximo paso podría ser avanzar con una ley que obligue a bares y restaurantes a ofrecer una jarra de agua del grifo gratis por mesa con la indicación explícita de este beneficio.⁷⁵

***Autora:**

Ana Carolina Herrero es Doctora y Lic. Cs. Biológicas (UBA); Master Hidrología (CEDEX, España); Diplomada MACSSO (UCES). Defensora del Usuario de Agua y Saneamiento (ERAS). Coordinadora del Diploma Bases y Herramientas para Gestión Integral del Cambio Climático. Dicta cursos de grado y posgrado vinculadas con las problemáticas ambientales.

75 Referencias:

- Ley 4407. Ciudad de Buenos Aires Código de habilitaciones y verificaciones. Régimen de faltas.
- Ordenanza 9465. Rosario. Establecimientos gastronómicos, bares y restaurantes habilitados. Disposición de agua potable del servicio de red apta para el consumo.
- Ordenanza 12.552. Córdoba. Agua Potable para Consumo en Establecimientos Gastronómicos de expendio de comidas y bebidas.
- Ordenanza 12.539. Córdoba. Agua Potable para Espectáculos Públicos.

SALUD > Etiquetado de alimentos**Ley de alimentación saludable: comer es político****Por Gastón N. Poncini***

¿Qué tiene lo que comemos?, ¿cómo se hace?, ¿dónde?, ¿quiénes participan de su producción?, ¿qué implican nuestras elecciones alimentarias para ellos y ellas?, ¿qué implica para nosotros mismos como consumidores?, ¿cómo impactan los alimentos en la salud pública? Y por supuesto, ¿qué relación tiene lo que comemos con el ambiente?

Hace medio siglo el mundo académico empezó a organizar estas preguntas alrededor del concepto de sistemas alimentarios y, por tanto, a estudiar sus implicancias de manera integral para las comunidades humanas, la biodiversidad, los ecosistemas y la salud planetaria. Así y a lo largo de los años, los sistemas alimentarios han sido abordados desde distintas disciplinas, tales como la economía alimentaria (Malassis, 1979)⁷⁶, la economía política internacional (Friedmann, 1993)⁷⁷ (McMichael, 2000)⁷⁸, la nutrición (Balmaceda y Deon, 2019)⁷⁹, la ingeniería agronómica (Rastoin y Gheri, 2010)⁸⁰, el derecho (Filardi, 2020)⁸¹ e incluso el periodismo (Safran Foer, 2009)⁸².

Un sistema alimentario involucra múltiples aspectos que pueden sintetizarse en los siguientes: el tipo de modelo productivo implicado -en la actualidad, el agronegocio como el más extendido- (Davis y Goldberg, 1957)⁸³; las distancias físicas existentes entre las etapas productivas -en el presente, distancias extensas que resultan de la organización en cadenas globales de valor- (Delgado Cabezas, 2010)⁸⁴; el nivel de procesamiento de los productos alimenticios -hoy, un nivel que resulta en una alimentación basada en productos

76 Malassis, L. (1979). Tratado de economía agroalimentaria. Escuela Nacional Superior Agronómica de Rennes.

77 Friedmann, H. (1993). The Political Economy of Food: A Global Crisis. *New Left Review*, 197, 29-57.

78 McMichael, P. (2000). Global Food Politics. Cap. VII de *Hungry for Profit*, Monthly Review Press.

Nueva York.

79 Balmaceda, N.; Deon, J. (2019). Desafíos del sistema alimentario nutricional de agroecológicos en Argentina, el caso de la Provincia Córdoba. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Teoría Social: Desafíos contemporáneos de la teoría social Desarrollado del 31 de Julio, 1 y 2 de agosto de 2019. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

80 Rastoin, J. L., y Gheri, G. (2010). *Système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Paris.

81 Filardi, M. (2020). Los cuatro componentes del derecho a la alimentación en Las claves humanas del derecho, Modulo III del Diplomado de Soberanía alimentaria, Derechos Humanos y Agroecología de la Universidad LaVaca. Buenos Aires.

82 Safran Foer, J. (2009). *Eating animals*. Penguin Random House. Reino Unido.

83 Davis, J.; Goldberg, R. (1957) A Concept of Agribusiness. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.

84 Delgado Cabezas, M. (2010). El sistema agroalimentario globalizado: Imperios alimentarios y degradación social y ecológica. *Revista de Economía Crítica*, no10. ISSN: 2013-5254.

ultraprocesados- (Barruti, 2013)⁸⁵ y la naturaleza de los alimentos en términos dietarios -en occidente, una naturaleza basada en alimentos de origen animal que constituyen un sistema carnista- (Navarro y Andreatta, 2019)⁸⁶.

En la última década, los abordajes comenzaron a ser más holísticos e integrales y a enunciar con cada vez más contundencia la crisis de sostenibilidad que supone la manera en que los alimentos y demás bienes agropecuarios se producen (Béné et al, 2020)⁸⁷. Sin dudas, la no sostenibilidad de los sistemas alimentarios se refleja en todos los planos.

En el plano nutricional y sanitario, 820 millones de personas están desnutridas, 149 millones de niños están por debajo de su talla y el consumo de dietas de baja calidad genera que 2 billones de personas presenten deficiencias de micronutrientes y 2.1 billones de adultos con sobrepeso u obesidad (Béné et al, 2020), contribuyendo de este modo al aumento de enfermedades crónicas no transmisibles (EAT-Lancet Commission, 2019)⁸⁸. En el plano ambiental, los sistemas alimentarios son la principal causa de cambios ambientales, en por ejemplo degradación del suelo, deforestación y escasez de agua, así como también los mismos son responsables de entre el 21 y el 37% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global (IPCC, 2019)⁸⁹.

77

Nuestro país es un caso ejemplificador de estas tendencias. Según la última Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR) seis de cada 10 adultos presentan exceso de peso (sobrepeso + obesidad), tras una tendencia de aumento sostenido desde la primera edición de la encuesta en 2005 (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)⁹⁰. Los datos oficiales también indican que 9 de cada 10 argentinos se alimentan a diario con menos frutas y verduras que las recomendadas. Mientras tanto, y muy por encima del promedio global, el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra -que corresponde mayoritariamente a nuestro sistema alimentario- representa como mínimo el 37% de las emisiones GEI (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019)⁹¹.

85 Barruti, S. (2013). Mal Comidos. Como la industria alimentaria argentina nos está matando. Buenos Aires.

86 Navarro, A. y Andreatta, M. (2019). Sistema alimentario carnista y crisis climática. Breve cartografía para comprender el problema en Cuestión, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación del Instituto de Investigaciones en Comunicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires.

87 Béné C, Fanzo J, Prager SD, Achicanoy HA, Mapes BR, Alvarez Toro P, et al. (2020) Global drivers of food system (un)sustainability: A multi- country correlation analysis. PLoS ONE 15(4): e0231071. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231071>

88 EAT-Lancet Commission (2019). Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. The Lancet.

89 IPCC (2019). Special Report on Climate Change and Land. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/srccl/>

90 Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la República Argentina (2019). 4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo.

91 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

La razón por la cual he decidido realizar este repaso general antes de referirme al proyecto de ley en cuestión yace en la necesidad de situar al debate que atravesó el Congreso y la sociedad argentina este 2020 en el marco de los mayores desafíos que atravesamos como humanidad, incluyendo prioritariamente a la crisis climática y ecológica dentro de este espectro.

En Argentina, el tratamiento de la Ley de Alimentación Saludable (Exp. 111-S-2020) -más conocida públicamente como Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos- versó alrededor de aspectos fundamentalmente sanitarios. Más específicamente, se la vinculó a la lucha contra la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles. Eventualmente, se habló de derechos de consumidores y consumidoras, haciendo especial énfasis en el derecho a la información.

Por supuesto, estas cuestiones son el corazón de esta norma que implicaría -de sancionarse por la Cámara de Diputados- tres grandes decisiones del Estado Nacional. En primer lugar, la creación de un sistema obligatorio de etiquetado de advertencia en alimentos y bebidas no alcohólicas que informe a las y los argentinos el exceso de azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías. En segundo lugar, la regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de estos productos a partir de principalmente la eliminación de ganchos y técnicas de captación de clientes (ej. inclusión de juguetes o personajes en envases y en los mismos productos), información nutricional complementaria (ej. resaltado de componentes nutricionales positivos) y avales de sociedades o instituciones científicas que propendan a erosionar el acceso a información clara, veraz y comprensible por parte de consumidores y consumidoras. Por último y no menos importante, la media sanción emitida por el Senado de la Nación incluyó, al igual que en la legislación internacional más avanzada, la regulación de los entornos escolares, en los cuáles se prohíbe el expendio de alimentos que contengan sellos de advertencia, protegiendo de esta manera con prioridad los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Así, la Ley de Alimentación Saludable impulsa de manera directa el derecho a la salud, el derecho al acceso a información veraz y clara y el derecho de las y los argentinos a una alimentación adecuada. No obstante, y como mencionamos previamente, la Ley de Alimentación Saludable tiene también implicancias positivas sobre la economía, la política y el ambiente al ser un elemento que pretende trastocar el sistema alimentario argentino de manera integral.

Del debate transitado a lo largo del 2020 debemos resaltar la transversalidad partidaria y la participación ciudadana. La Ley de Alimentación Saludable fue impulsada en el Senado de la Nación por más de 15 senadores y senadoras de la oposición (Juntos por el Cambio) y del oficialismo (Frente de Todos), quienes tomaron la decisión de constituir una mesa anual conformada por sus equipos con el fin de garantizar los consensos necesarios para la sanción del proyecto. Quienes formamos parte de esa mesa pudimos unirnos, dejando de lado nuestras diferencias, y avanzamos con un único objetivo en el horizonte: no solo

garantizar los consensos, sino también construir la mejor ley posible. Un objetivo hacia el que pudimos avanzar de manera satisfactoria porque también trabajamos mancomunadamente con organizaciones de la sociedad civil, agencias de organismos internacionales e instituciones científicas como UNICEF, OPS, la Fundación Interamericana del Corazón, SANAR, FAGRAN, Consciente Colectivo y tantas otras que no alcanzaríamos a mencionar pero que fueron fundamentales en el acceso a información fidedigna y en el activismo que toda ley que modifique modelos de producción y consumo requiere para su aprobación.

De esta manera, tras un año de debate y más de cinco desde la presentación del primer proyecto al respecto, el 29 de octubre de 2020 el Senado logró una sanción con 64 votos a favor y tres en contra. Un número que sintetizó los esfuerzos inter-partidarios y colectivos pocas veces vistos en el sistema político argentino.

Este nivel de aprobación parlamentaria no expresa obligadamente que la ley propuesta carezca de oposición. Existen representantes de distintos sectores políticos y productivos que han emitido reparos al respecto. No obstante, la capacidad de escucha mediante la cual las y los senadores autores recepcionaron dichos pedidos y los incorporaron en distinta medida al texto finalmente sancionado posibilitaron el apoyo parlamentario consagrado.

En esta línea, podemos decir que la Ley de Alimentación Saludable nos enseñó que la transversalidad política y la participación ciudadana son elementos que necesitamos ver más, y no menos, en el Congreso de la Nación y en el sistema político argentino para construir políticas de Estado eficaces y estables. Políticas que, sobre todo, nos ayuden a superar los mayúsculos desafíos a los que nos enfrentamos.

En este siglo las crisis sanitarias, económicas, ecológicas y climáticas se multiplican ferozmente frente a nuestros ojos. Más rápido debe multiplicarse nuestra capacidad de respuesta. En este sentido, muchas veces olvidamos el hecho de que en lo simple yacen las mayores posibilidades de transformación de la vida a nivel individual y colectivo. Una de las actividades más simples y cotidianas que realizamos es comer. Todos los días -quienes tenemos el privilegio- comemos una, dos, tres o hasta cuatro veces. Cada vez que elegimos lo que llevamos a nuestro plato estamos tomando decisiones que trascienden nuestro gusto culinario. Decisiones que repercuten sobre nuestra vida, sobre las comunidades en las que habitamos y sobre la biodiversidad y los ecosistemas de los que dependemos.

Cuando comemos elegimos sobre salud pública, economía, política, derechos humanos y, por supuesto, sobre ambiente. La Ley de Alimentación Saludable es una herramienta más para democratizar la información, redistribuir el poder de decisión y ayudarnos a construir sociedades donde los derechos humanos estén por sobre las oportunidades de negocios. En fin, una ley para estar cada día más cerca del sueño compartido: una Argentina de libres e iguales.

Por último, resta decir que este camino no termina con la Ley de Alimentación Saludable. Nos debemos legislación y políticas públicas que den pasos superadores en este camino de reformulación de nuestro sistema alimentario. Luego de democratizar la información, debemos democratizar las oportunidades. Para una Argentina de libres e iguales, elegir debe pasar de ser un privilegio de algunos al derecho de todas y todos.

***Autor:**

Gastón N. Poncini es Lic. en Relaciones Internacionales y especialista en legislación y política ambiental. Trabajó en la Cámara de Diputados de la Nación, en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y actualmente se desempeña como asesor para la Presidencia de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Honorable Senado de la Nación.

A circular inset image showing a perspective view down a long aisle in a library or archive. On both sides are tall metal shelving units. The left side is filled with numerous thin, uniform books or folders standing upright. The right side is filled with stacks of cardboard boxes of various sizes, many of which have white labels. The floor is a light-colored wooden or laminate surface. The background is slightly blurred, emphasizing the depth of the aisle.

Actualización Agenda Ambiental Legislativa 2020

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

N° de expediente/s	Asunto	Tema	Puntos centrales	Estado
	Legislación transversal.	El Acuerdo de Escazú.	Aprobación del Acuerdo de Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.	Aprobación mediante la Ley 27.566.
5113-D-2019	Legislación transversal.	El principio de no regresión en la protección ambiental.	Incorporación del principio de no regresión en la Ley General del Ambiente.	
4369-D-2019	Legislación transversal.	Nuevos principios ambientales: "in dubio pro natura" e "in dubio pro aqua"	Incorporación de los principios ambientales: "in dubio pro natura" e "in dubio pro aqua" en la Ley General del Ambiente.	Media sanción de la Cámara de Diputados, aún no ha sido tratado en el Senado.
S-1882/19	Legislación transversal.	Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental	Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de evaluación ambiental.	El proyecto no fue tratado. Nuevas iniciativas fueron presentados y se analizan en el presente informe.
2645-D-2020	Legislación transversal.	Compras públicas.	Incorporar la variable ambiental en las compras públicas del Estado nacional.	Sin tratamiento.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

S-2283/19	Biodiversidad.	Contaminación acústica.	Presupuestos mínimos de protección de la diversidad biológica	Sin tratamiento.
5119-D-2019	Biodiversidad.	Protección de polinizadores.	Prohibición de fitosanitarios que contengan cualquiera de las sustancias químicas activas denominadas imidacloprid, clotianidina y tiametoxam.	Tratamiento en comisión, sin dictamen.
Ley de Presupuesto	Biodiversidad.	Bosques nativos.	Asignación presupuestaria para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.	Nuevamente, se asignaron fondos insuficientes en relación a lo establecido por la Ley 26.331 (4,8%)
1874-D-2019	Contaminación	Gestión de residuos sólidos urbanos y de residuos especiales de generación universal.	Incorporación del principio de responsabilidad extendida del productor para la gestión de residuos.	Sin tratamiento.
S-4015-18 7052-D-2018	Contaminación	Gestión integral de residuos urbanos y economía circular.	Gestión de residuos sólidos urbanos y economía circular.	Ambos sin tratamiento.
	Contaminación	Plásticos de un solo uso.	Presupuestos mínimos de protección ambiental para la reducción progresiva y prohibición	En la Cámara de Diputados los proyectos de ley presentados obtuvieron dictamen de la Comisión de

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

			específica de los plásticos de un solo uso.	Recursos Naturales y Ambiente Humano, pero perdió estado parlamentario.
4339-D-2019	Contaminación.	Gestión de productos químicos.	Gestión de riesgos de sustancias químicas.	Sin tratamiento.
4924-D-2019	Energía y cambio climático.	Impuesto a los combustibles fósiles.	Modificación al impuesto al dióxido de carbono.	Sin tratamiento.
S3290/19	Energía y cambio climático.	Eficiencia energética.	Presupuestos mínimos de protección ambiental sobre eficiencia energética.	Sin tratamiento.
2708-D-2019	Energía y cambio climático.	Cambio climático.	Emergencia Climática.	Sin tratamiento
1249-D-2019	Salud.	Protectores sociales.	Incorporar a la cobertura de las obras sociales, prepagas y todos los agentes que brinden servicios médico asistenciales a sus afiliados a los filtros, bloqueadores y protectores solares.	Sin tratamiento.

Para acceder al análisis de los diferentes proyectos de ley aquí referidos ver la [Agenda Ambiental Legislativa 2020](#).

Marzo de 2021.

Compilación del Círculo de Políticas Ambientales.

Fotografía de tapa: "Argentine Congress Mirrored In Congress Library".

Autor: Andreas Tille. Creative Commons.

Fotografías del interior: Shutterstock

