



INFORME

**Agenda Ambiental
Legislativa
2023**

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

COMPILACIÓN:
Círculo de Políticas Ambientales

**Marzo
2023**



Marzo de 2023.

Compilación del Círculo de Políticas Ambientales.

Fotografía de tapa: "Honorable Congreso de la Nación Argentina".

Autor: Christian Pablo Inglize. Shutterstock

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 >

I- Prólogo	5
II- Introducción	6
III- Oportunidades perdidas	7
Ley de Envases: un derrotero de casi 30 años en el Congreso de la Nación	8
Por Consuelo Bilbao	
Los humedales aún esperan por una ley que regule su protección y uso	12
Por Yanina Rullo	
Una Ley de Hidrógeno, necesaria pero no suficiente	17
Por Juan Carlos Villalonga	
IV- Proyectos en tratamiento	19
Algunos avances, muchos conflictos y pocas definiciones	20
V-Acuerdos internacionales	23
Un acuerdo para salvar vidas, combatir la pesca ilegal y proteger el ambiente	24
Por María Eugenia Testa	
Un paso firme hacia la lucha contra la pesca INDNR	28
Por Ana Norkus	
De qué trata el acuerdo global por el océano Subsidios a la pesca	31
Por Milko Schwartzman	
VI- Giros a comisiones	34
Errores y discrecionalidad en los giros a las comisiones	35
VII- Actualización Agenda Ambiental Legislativa 2022	40

PRÓLOGO >

Por quinto año consecutivo, el Círculo de Políticas Ambientales presenta la Agenda Ambiental Legislativa (2023), una publicación anual que lanzamos en el año 2019 con el objetivo de contribuir al debate parlamentario de proyectos de ley clave en materia ambiental y energética.

Pero en esta ocasión, decidimos que la agenda adquiriera otro formato. Debido al estancamiento del debate legislativo de proyectos de ley relevantes -que hemos analizado en más de una oportunidad desde este espacio- optamos por exponer las oportunidades que ha desperdiciado el Congreso de la Nación para regular cuestiones clave en materia ambiental y energética, deudas pendientes que, en algunos casos, llevan más de 20 años de espera.

También incluimos un racconto breve de aquellos proyectos que, teniendo un grado de avance importante en su trámite parlamentario, aún esperan por su sanción definitiva; y analizamos casos en los que giros discrecionales a comisiones han perjudicado el tratamiento y la sanción de leyes ambientales. Al final de la publicación, como en cada número de esta agenda, actualizamos el estado de los proyectos de ley analizados en las ediciones anteriores.

Como en las versiones previas, los proyectos y temas incluidos en este trabajo han sido seleccionados por el Círculo de Políticas Ambientales. Por lo tanto, el temario elegido no agota las propuestas legislativas en materia ambiental presentadas por diputados y senadores, y sólo constituye un recorte de la totalidad de las iniciativas y los debates dados.



María Eugenia Testa
Directora
Círculo de Políticas Ambientales

INTRODUCCIÓN >

La agenda electoral 2023 ha venido impactando en la labor del Parlamento desde el 2022, marcando un año de baja actividad y debates conflictivos. Salvo en algunos proyectos puntuales, lo que podríamos considerar una especie de empate hegemónico entre los bloques mayoritarios, lejos de impulsar acuerdos para alcanzar el consenso, ha empantanado las negociaciones y frenado el avance de temas clave de la agenda ambiental (entre otros), tanto en lo que refiere a la conservación como al desarrollo orientado a la inserción del país en un sistema global que transita hacia nuevas formas de producción y consumo.

Por un lado, podemos señalar el intento del Poder Ejecutivo de imponer sus propios proyectos de ley, desconociendo iniciativas previas de los legisladores, incluso de su propia fuerza política (gestión de envases posconsumo, el impulso a la movilidad eléctrica y la promoción del hidrógeno) y buscando evadir el debate a través de la discrecionalidad en los giros a comisiones (las iniciativas oficialistas se giran a menos comisiones o a aquellas presididas sólo por legisladores de su espacio) o mediante la inclusión de los proyectos en sesiones extraordinarias (en las que sólo entran los expedientes requeridos por el Ejecutivo). Por el otro lado, gran parte de la fuerza de oposición ha utilizado esta avanzada para dificultar o anular la sanción de cualquier proyecto de corte ambiental. Es cierto que han existido excepciones, y no pocos legisladores de distintas fuerzas políticas han tratado de acercar posiciones y avanzar en proyectos de relevancia pese al contexto adverso, pero no ha sido la regla.

Este año no parece ser muy prometedor debido a un cronograma electoral caracterizado por el desdoblamiento de los comicios provinciales de la elección nacional, lo que tendrá a muchos legisladores lejos del Congreso por más de medio año. Esto significa menos reuniones de comisión, menos proyectos tratados y menos debates en el recinto. Tampoco son muy alentadoras las propuestas electorales, donde, hasta ahora, la agenda ambiental y de desarrollo sostenible no destaca.

6

Por otro lado, el recambio en ambas cámaras hacia fin de año también puede tener un impacto negativo en la agenda ambiental parlamentaria, ya que el avance de sectores negacionistas del cambio climático puede dificultar, aún más, el tratamiento de normas necesarias y de relevancia a partir de 2024.

La información cada vez más abundante y certera acerca de los límites planetarios que estamos excediendo a nivel global y la evidencia cercana de los incendios y la sequía -que han impactado no sólo en la biodiversidad sino además en la economía del país- parecen aún no ser suficientes para que muchos legisladores se anoticien de la realidad y consideren a la cuestión ambiental como agenda ineludible del desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

A photograph of a worker in a recycling facility, seen from behind. The worker is wearing a dark blue long-sleeved shirt, a high-visibility yellow safety vest, and blue gloves. An orange hard hat is tucked under their left arm. They are standing in front of a massive pile of sorted plastic waste, including many clear plastic bottles and various colored caps. The scene is brightly lit, suggesting an outdoor or well-lit industrial setting. A large white circle is superimposed over the center of the image, framing the worker and the text.

**Oportunidades
perdidas**

OPORTUNIDADES PERDIDAS > Gestión de envases posconsumo**Ley de Envases: un derrotero de casi 30 años en el Congreso de la Nación****Por Consuelo Bilbao***

Desde 1994, cuando se comenzó a debatir el primer proyecto de ley para la gestión de envases en el Congreso de la Nación, la contaminación generada por los residuos sólidos urbanos en general, y la de los envases de un solo uso en particular, se agravó de forma considerable y sin ningún tipo de repuesta por parte de las autoridades nacionales. A diferencia de lo que sucede en otros países de la región y del mundo, en Argentina el marco regulatorio para la gestión de los residuos está muy desactualizado frente a la realidad actual y el contexto internacional que avanza hacia estrategias para la economía circular.

La crisis de los residuos plásticos es tan grave que durante 2022 comenzaron las negociaciones para un tratado global contra la contaminación plástica en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA), una especie de "Acuerdo de París" pero para los plásticos. En este ámbito, un instrumento que se destaca para combatir la contaminación es el principio de la responsabilidad extendida del productor (REP), el concepto rector que se vino discutiendo en los diferentes proyectos de gestión de envases en nuestro país.

El aumento exponencial de los plásticos en nuestro ecosistema demuestra que el reciclado ya no es suficiente y que se deben impulsar medidas enfocadas en reducir la generación. Es aquí donde cobra central importancia el principio de prevención que caracteriza a la REP, dado que busca impactar en la fuente de la contaminación, al buscar el rediseño.

La REP es un principio orientado a promover mejoras ambientales en todo el ciclo de vida de un producto al extender las responsabilidades legales y económicas de los fabricantes a todas las fases de su producto, incluido el posconsumo (recuperación, reciclaje y disposición final). Esto implica que las responsabilidades, tradicionalmente asignadas a las autoridades municipales encargadas de la gestión de residuos, se trasladan al productor de los bienes.

El debate sobre el productor: ¿quién paga la REP?

La Argentina fue pionera en la región en discutir el instrumento REP en el seno del Congreso de la Nación: en 2008 se introdujo en una iniciativa para la gestión de los residuos eléctricos y electrónicos y a partir de 2010 se incorporó en los proyectos para la gestión de envases. En esta primera etapa, la discusión versó sobre el alcance de la REP, si debía ser una responsabilidad compartida entre los diferentes eslabones de la cadena (fabricante, envasador, comerciante, consumidor) y/o quien debía hacerse cargo, como productor responsable, de la cuota dineraria aplicada a cada envase puesto en el mercado. Existieron posiciones encontradas que sostenían que la REP debía aplicarse a los fabricantes y otras al envasador (marca), también algunas otras más confusas, que hacían responsable a todos y, de esa forma, a ninguno.

Se debatió numerosas veces sobre aspectos ya saldados en la misma génesis del instrumento REP, creado en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la década de los 90, e instrumentado en países europeos y asiáticos; pero que en nuestro país el

proyecto chocó una y otra vez con la oposición de las corporaciones envasadoras que dilataban el proceso.

La OCDE definió como “productor” a la entidad/actor con mayor control sobre las decisiones relacionadas con la selección de los materiales que entran en la composición de los productos y su diseño. Los productores ocupan una posición determinante para hacer los cambios en su producto que permitan alcanzar los objetivos de los programas REP, impulsando la innovación y rediseño con el fin de generar menos desechos o productos que sean más fáciles de reutilizar o reciclar.

No es el fabricante de un envase el que define las cantidades y el tipo de material, este los fabrica a criterio y encargo de la compañía que envasa; el actor más influyente de la cadena es, por ello, el envasador y, por ende, se lo identifica con la figura del productor responsable.

Un proyecto ordenador que mejoró el debate

Durante 2014 y 2015 la entonces secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación comienza a elaborar un proyecto de ley con consultas y aportes de otras entidades como la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (APRA), la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) e instituciones privadas.

El texto adoptaba la REP en función de las definiciones de la OCDE, identificando al envasador como productor responsable, el cual debía hacer un aporte dinerario por cada envase puesto en el mercado, garantizando que sea suficiente para cubrir los costos del sistema. A su vez, se establecía la posibilidad de asociación de los productores a través de consorcios denominados Sistemas Integral de Gestión (SIG), para que, de forma individual o colectiva, gestionaran sus envases en forma privada.

El proyecto establecía metas progresivas de recuperación de envases a alcanzar por los productores, mientras que el Estado tenía un rol de fiscalización de los sistemas y el cumplimiento de sus metas.

Dicho proyecto de ley fue representando en el año 2016 por la Diputada María Emilia Soria (FpV). La iniciativa incorporó algunas modificaciones requeridas por los movimientos de cartoneros; entre ellas garantizar la inclusión de las cooperativas en la gestión, y establecer la posibilidad de opción para el productor entre los consorcios SIG y/o los sistemas públicos de gestión de residuos vigentes. Más allá de reforzar esta posibilidad de optar entre uno y/otro sistema, el proyecto previamente contemplaba la posibilidad de que el Estado autorizara la delegación de la gestión de los SIG en sistemas preexistentes.

El proyecto obtuvo dictamen de mayoría por la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente por unanimidad a fines de 2017, pero a pesar de reforzar y explicitar la incorporación de los recuperadores urbanos en el texto, las cooperativas de cartoneros no quedaron conformes y resultaron ser los opositores más visibles a dicho dictamen, que no logró salir de esa comisión y seguir su trámite parlamentario.

De las mejoras ambientales en todo el ciclo de vida al reciclado con inclusión social

En los años siguientes, el texto del dictamen de mayoría, con algunas modificaciones y mejoras, fue representado por el Diputado Gustavo Menna (UCR-JxC), mientras las cooperativas de cartoneros

empujaban proyectos con capítulos específicos para la formalización de las cooperativas y la inclusión social.

Los proyectos impulsados por los movimientos cartoneros cambiaron el eje del debate ambiental de la REP y sus pilares (preventivo, análisis del ciclo de vida y contaminador pagador), a los aspectos asociados a las políticas sociales y laborales, dejando en segundo plano la referencia a los presupuestos mínimos ambientales.

Los articulados establecían la creación de un ente público nacional, cuyo objeto primordial era garantizar que la gestión de envases sea realizada por recuperadores urbanos en todo el territorio nacional; la cuota dineraria de la REP debía destinarse al ente público, que se ocuparía de administrar y licitar los servicios de recolección con los recicladores o cooperativas. También se establecían programas de fortalecimiento laboral para los recuperadores urbanos.

La tasa ambiental, un mecanismo poco adecuado para la REP

A fines de 2021, el Poder Ejecutivo envió un nuevo proyecto de ley al Congreso de la Nación, con el fin de implementar una tasa ambiental para los envases, cuyos fondos tendrían diferentes fines: financiar planes municipales de gestión, promover las mejoras laborales de los recuperadores y fomentar el ecodiseño. En esta instancia, la gestión de los envases ganó una centralidad en la agenda política y mediática como nunca, pero no fue para impulsar un debate constructivo que permita diseñar un eficiente sistema de gestión, por el contrario, se redujo la discusión a términos económicos de "impuesto y caja", olvidando el objeto ambiental de la norma.

La tasa ambiental propuesta por el Poder Ejecutivo omitió la experiencia de los esquemas REP aplicados en todo el mundo. Si bien la REP plantea la responsabilidad económica de los productores, no se traduce en una tasa o impuesto; es más, debido a las falencias en materia de gestión y minimización de los residuos en origen, la mayoría de los esquemas en los países que habían adoptado inicialmente una tasa o impuesto verde recaudado y administrado por el Estado han cambiado a sistemas de autogestión de los productores fiscalizados por el Estado (1).

Según el análisis de especialistas sobre las experiencias en los sistemas aplicados en el mundo: *"Un principio fundamental de la REP es permitir a los productores auto-organizarse; diseñar el abordaje más efectivo y eficiente para mejorar los índices de reciclaje; apoyados por un mecanismo de financiamiento adecuado; y mantener control directo sobre los fondos del programa REP que se recauden. Los diseños de programas REP más efectivos y eficientes maximizan el uso de fuerzas del mercado local para generar mejoras en los mercados de reciclaje de envases y empaques"* (2).

El oficialismo trató de sacar la norma de forma express, desconociendo los debates previos y desaprovechando el contexto caracterizado por un sector corporativo más resignado a la sanción de una norma. Las grandes compañías, afectadas por la reputación de sus marcas por los visibles impactos de sus envases plásticos en el ecosistema, comenzaron a establecer compromisos públicos para introducir materia prima de posconsumo reciclado (PCR), motivo por el cual necesitan maximizar los planes de recuperación y están más predispuestas a avanzar con sistemas REP que años atrás. Sin embargo, el esquema de la tasa, poco confiable en términos de eficiencia y recupero del material, despertó una nueva y ruidosa resistencia por parte de las empresas envasadoras y los legisladores de la oposición que se negaron a la ley en términos de impuestazo.

Una REP que equilibre los roles y responsabilidades del sector público y privado

A fines de 2022 las autoridades del Ministerio de Ambiente de la Nación anunciaron en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la cámara baja, que avanzarían con un proyecto que diera opción a los productores a implementar su propio sistema de gestión; en caso de no hacerlo estarían sujetos al pago de la tasa. El anuncio fue muy auspicioso, dado que retomó la senda de los debates anteriores enfocados en los sistemas de autogestión, y abrió la posibilidad de acercar las posiciones entre las demandas de los movimientos de recuperadores y de las empresas, pero nunca fue formalizado en un texto de ley, lo que generó más dudas que certezas.

En la reciente Asamblea Legislativa, el discurso presidencia hizo referencia a la “Ley de Envases” entre las políticas ambientales impulsadas, por lo cual se podría intentar su tratamiento una vez más, como hace treinta años. Pero, para contar con una ley efectiva resulta indispensable que se avance en un debate calificado en términos de eficiencia de gestión de recursos y de prevención de la contaminación, que promueva el equilibrio de los roles que deben cumplir el Estado, el sector privado y las organizaciones de recuperadores urbanos. La vasta experiencia demuestra que la mejor opción es la autogestión de los productores, con la inclusión de los recuperadores urbanos en sus sistemas y con el Estado ocupado en su rol de fiscalizar el cumplimiento de los esquemas y las metas de recuperación de envases.

*Autora:

Consuelo Bilbao es directora Política Círculo de Políticas Ambientales. Máster en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA). Consultora de empresas, organismos públicos y organismos internacionales.

Referencias:

(1) Círculo de Políticas Ambientales (2019). La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes. <https://circulodepoliticambientales.org/la-responsabilidad-extendidadel-productor-para-la-gestion-de-envases-y-embalajes/>

(2) Avina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor – REP para empaques y envases. En Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo. <https://latitudr.org/wpcontent/uploads/2018/12/Estudio-REP-IRR-1.pdf>

OPORTUNIDADES PERDIDAS > Protección de los humedales

Los humedales aún esperan por una ley que regule su protección y uso

Por Yanina Rullo*

En tiempos de pandemia, la mirada sobre la naturaleza cambió. Las restricciones al movimiento cambiaron la relación y la percepción de las personas con las calles y la circulación; y los espacios y ambientes naturales cobraron mayor relevancia. La naturaleza quedó en evidencia como indicador de calidad de vida, y por ello su valoración sobre los beneficios que aporta a la salud y al bienestar humano.

En este contexto, muchos eligieron más presencia de naturaleza en sus vidas, pero con ello también se dio el redescubrimiento de la cruda realidad, que muestra el descuido y la degradación.

Los humedales representan en nuestro país algunos de estos ejemplos de destrucción, degradación o desprotección del ambiente natural. Muchas veces, las presiones económicas, ya sea por una real necesidad productiva o por ausencia de una verdadera conciencia sobre cómo poder usarlos de manera racional y sostenible, hacen que estos reservorios de agua dulce estén en peligro.

Los ecosistemas de humedales son considerados recursos naturales con un gran valor estratégico, como grandes reservas de agua dulce. Son, como los bosques nativos, ambientes que albergan una riquísima biodiversidad. En cada región de nuestro país, los humedales contienen distintas especies de animales y plantas únicas que no se encuentran en otras partes del mundo. A la vez, estos lugares también prestan servicios valiosos para el bienestar de los seres humanos, ya que cumplen un rol fundamental para la regulación y purificación del agua, reducen el riesgo de inundaciones, contribuyen a mitigar el cambio climático, proveen alimentos y son sitios para la recreación y el turismo.

¿Cómo es, entonces, que aún hoy no existe en Argentina una ley o regulación que los proteja? En nuestro país los humedales todavía esperan.

En Argentina hay humedales desde Ushuaia hasta la Quiaca. Ríos, lagos, lagunas, vegas, salinas, turberas, albuferas, y humedales asociados a pastizales son algunos de los ambientes que se encuentran gravemente amenazados.

Actividades productivas como la minería de litio en las salinas o lagunas del Norte; las construcciones ilegales en las turberas patagónicas; los endicamientos y canalizaciones en las zonas del Litoral o la Región Centro; o los grandes barrios cerrados en canales y humedales de la región bonaerense afectan no sólo el equilibrio dinámico de estos ecosistemas, sino también la economía tradicional de cada comunidad que vive de estos lugares. Los ambientes naturales no sólo embellecen los paisajes, sino que prestan vida a cada región.

Cada vez más, y con mayor urgencia, se evidencia en el territorio la necesidad de regular las condiciones de uso de estos ambientes: lineamientos sobre cómo y dónde realizar actividades productivas, cómo realizarlas o cómo protegerlos. En definitiva, cómo establecer criterios para un desarrollo y planificación territorial en coincidencia con las necesidades de cada comunidad.

Ley Nacional de Humedales: la deuda pendiente

En el año 2013 fueron presentados los dos primeros proyectos de ley de presupuestos mínimos para la protección y uso racional de los humedales en la Cámara de Senadores de la Nación. En ese entonces, el senador socialista por la provincia de Santa Fe, Rubén Giustiniani (quien ejercía la

presidencia de la Comisión de Ambiente), y la senadora Elsa Ruiz Díaz (FPV) por la provincia de Entre Ríos, fueron quienes impulsaron el debate en el Parlamento, y tras varias instancias de tratamiento y negociación, se obtuvo una media sanción (1) por unanimidad ese mismo año. Sin embargo, y a pesar de contar con el apoyo público de más de 100 organizaciones ambientales (2) y sociales de todo el país, el aval del sector académico y científico, y el respaldo de los bloques de diferentes fuerzas políticas, el proyecto perdió estado parlamentario en 2015, tras no lograr avances en la Cámara de Diputados.

En el año 2016, diversas iniciativas fueron presentadas nuevamente por distintas fuerzas políticas, tanto en el Senado Nacional como en la Cámara de Diputados. Quien ejercía el Poder Ejecutivo en ese momento, el presidente Mauricio Macri, también señaló la importancia de tener una normativa de estas características y anunció su intención de que se sancione una ley nacional en esta dirección. Pero esto nunca sucedió.

Mientras tanto, a fines del 2016, una segunda media sanción fue aprobada en la cámara alta, impulsada esta vez por el entonces senador Fernando “Pino” Solanas. Tras varias y consecutivas reuniones y jornadas de trabajo en diversas comisiones, la cámara aprobó una nueva media sanción, aunque con modificaciones sustantivas a su texto original. El proyecto de ley fue aprobado, pero dejando fuera de regulación a los salares de altura (donde se encuentran los yacimientos principales de litio). La nueva media sanción tampoco logró convertirse en ley debido a que, nuevamente, perdió estado parlamentario en Diputados. Corría el año 2017.

El último gran debate parlamentario en torno a la Ley de Humedales se llevó adelante en los años 2019/2020, cuando el Diputado Nacional Leonardo Grosso (FPV) alcanzó un dictamen favorable de mayoría en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. El proyecto contó con múltiples apoyos de organizaciones ambientales, científicas y sociales, y diversas fuerzas políticas que participaron del debate; pero tampoco logró avances significativos.

En el mes de marzo del 2022, junto con 23 diputados firmantes de diferentes bloques, el legislador decidió reincidir con una nueva presentación, esperando esta vez llegar a un consenso legislativo. Lo mismo hicieron los diputados Ximena García y Maximiliano Ferraro (JxC). Si bien por primera vez se logró dictaminar un proyecto de Ley de Humedales en Diputados (se alcanzaron dos dictámenes: uno de mayoría (JxC) y otro de minoría (FdT)), éstos no lograron pasar al recinto.

Pareciera que la política no ha encontrado aún caminos de consenso maduros para avanzar con una legislación acorde a la realidad de los humedales.

No obstante, debemos reconocer como conducente, de algún modo, la construcción multisectorial que todo este proceso produjo en la sociedad civil.

Simultáneamente a los mecanismos de articulación que se habían establecido entre algunos de los actores (mayormente expertos, técnicos de agencias estatales y ONG) se facilitó y promovieron -a lo largo de todo este período- otras formas de intervención político-administrativas. Entre otras, cabe mencionar la publicación de lineamientos teórico-metodológicos para la producción de un Inventario Nacional de Humedales a través de la articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la construcción de un Inventario Provincial de Humedales de Buenos Aires a nivel de sistema de paisaje, realizado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Vale destacar, además, la generación de instancias de capacitación para técnicos y funcionarios provinciales y municipales, entre otros. Asimismo, múltiples organizaciones socioambientales llevaron y llevan adelante distintas acciones orientadas a visibilizar y amplificar una demanda que

excede lo meramente legislativo, y que cuestiona las prácticas productivas y los modelos de desarrollo.

¿Qué dicen los proyectos?

Los proyectos de ley presentados en el Congreso nacional establecen, en líneas generales, directrices que le dan, tanto a la autoridad nacional ambiental (la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación) como a las autoridades ambientales provinciales, herramientas para llevar adelante acciones de manejo y uso sustentable de los humedales en el marco de sus competencias.

A grandes rasgos, y aunque con ciertas diferencias en torno a las autoridades a cargo y en la cronología de la implementación de los instrumentos de política ambiental, los proyectos de ley establecen la definición de los humedales, la realización de un inventario nacional de y de un ordenamiento territorial de los humedales con el fin de definir cómo se debe proceder en cada zona regulada.

¿Qué debería contener una ley de humedales?

1. **Los Presupuestos Mínimos:** La norma debe ser de presupuestos mínimos (PPMM) para que la tutela ambiental sea común para todo el territorio nacional e imponga “condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”, tal cual lo expresa la Ley General del Ambiente N.º 25.675 en su artículo 6
2. **Definición humedales:** La mayor parte de los proyectos de Ley coinciden en establecer la definición de “humedales” consensuada por la comunidad científica nacional en el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales” organizado por el MAyDS en septiembre de 2016, luego adoptada por el Consejo Federal de Medio Ambiente a través de la Resolución (COFEMA) 329/2016. La misma es la que se utiliza para la elaboración del inventario nacional, que aborda varias escalas espaciales: Regiones y subregiones de humedales (Nivel 1), Sistemas y subsistemas de humedales (Nivel 2) y Unidades de humedales (Nivel 3).

En la Argentina se entiende 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*.

3. **Inventario Nacional de Humedales (INH):** La extensión y la intensificación de diversas actividades productivas, así como de algunos usos residenciales, llevan a practicar diferentes tipos de intervenciones sobre los humedales, algunas veces favorecidas por el menor precio de la tierra en éstos. Así, al interés por los valores de los humedales y a su preocupación por su conservación, se opone una tendencia a interferir en su funcionamiento, o directamente a reemplazarlos. Por ello el establecimiento de un Inventario Nacional se hace necesario y así está establecido en la mayor parte de los proyectos de ley.

Se debe prever que el Presupuesto General de la Nación incluya una partida presupuestaria destinada a la elaboración y actualización del Inventario.

4. **Ordenamiento territorial (OT):** El ordenamiento ambiental del territorio es el principal instrumento que debe establecer una Ley de Humedales, es una herramienta de política y gestión ambiental contemplada en la Ley General de Ambiente N.º 25.675. Su objetivo es

localizar las diferentes actividades que desarrolla la sociedad de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas y atendiendo a la sustentabilidad social. Debe ser elaborado por las jurisdicciones provinciales de manera participativa con los diferentes actores de la sociedad en un plazo razonable de un (1) año.

La ley debería establecer de modo preciso y claro los criterios de sostenibilidad y categorías de conservación para realizar el ordenamiento, de manera que no haya criterios dispares entre las provincias (que es lo que ocurre en la actualidad). Sin este requisito la ley no sería de presupuestos mínimos y se desvirtúa su objetivo. Una vez finalizado el mapa de OT, el mismo debe plasmarse en una ley aprobada por las legislaturas provinciales, esto amplía la participación a los representantes de las fuerzas políticas y le da mayor fortaleza y estabilidad, evitando arbitrariedades que puedan cometer los ejecutivos de turno. La Autoridad de Aplicación Nacional debe brindar -cuando así lo requieran las autoridades competentes provinciales-, asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el OT, el cual deberá ser actualizado periódicamente por cada jurisdicción.

5. **Moratoria:** No todos los proyectos de ley presentados cuentan con este ítem, aunque es deseable e importante en una Ley de Humedales que posee instrumentos de política ambiental como el INH y el OT, incorporar una moratoria de actividades nuevas mientras el inventario se lleva adelante. La moratoria durante el tiempo en que transcurra el INH y el OT es imprescindible para que no se vaya modificando el territorio que se está inventariando y luego ordenando. También garantiza que los procesos de OT en cada jurisdicción se realicen sin demoras.
6. **Sanciones:** La ley debe prever sanciones para quienes infrinjan la ley y sus normas reglamentarias y complementarias.
7. **Fondos:** La asignación de fondos de compensación en la ley es importante para garantizar la conservación de las áreas destinadas para tal fin y el manejo sostenible de las que sean categorizadas bajo usos productivos. El texto debería establecer criterios que indiquen cómo se distribuirán esos fondos, y en este sentido establecer, como condición necesaria para las jurisdicciones, la aprobación del OT mediante ley provincial.

¿Por qué necesitamos una Ley de humedales?

A nivel mundial se reconoce a los humedales como los ecosistemas que más servicios y bienes prestan a la sociedad y, paradójicamente, son los ambientes más afectados y con mayor amenaza de pérdida ocasionado por las actividades humanas. Por este motivo, diversos convenios y tratados internacionales solicitan establecer inventarios y medidas para su conservación.

Los humedales son ecosistemas particulares, cuyas características estructurales y funcionales dependen de características climáticas regionales, pero fundamentalmente de condiciones locales hidrológicas y geomorfológicas. Por otra parte, los humedales de origen natural son también hábitats naturales para más de 250 especies de aves en Argentina que tienen relación directa y dependen de estos ecosistemas para su existencia.

Aunque los humedales no sólo son ambientes de la flora y la fauna, son ecosistemas que ofrecen bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia tales como pesca, aprovechamiento de fauna silvestre, pastoreo, agricultura, actividad forestal, transporte, recreación y turismo, entre otros.

Los humedales juegan un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua, la regulación de inundaciones y sequías, la protección contra fenómenos naturales, la manutención de la calidad del agua, a través de la retención de sedimentos y nutrientes, y reserva de agua. Por ello, son y deben ser considerados uno de los patrimonios naturales más importantes.

***Autora:**

Yanina Rullo es periodista y Licenciada en Comunicación. Actualmente trabaja como consultora independiente, impulsando la agenda ambiental en distintos espacios institucionales. Su trayectoria está ligada a la defensa del ambiente, habiéndose desempeñado en gestión tanto en organizaciones de la sociedad civil como en ámbitos públicos e institucionales. Posee amplia trayectoria en proyectos de alcance nacional, regional e internacional.

Referencias:

- (1) <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3487.13/S/PL>
- (2) Más de 100 organizaciones de todo el país piden que se apruebe la "Ley de Humedales"
<http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Mas-de-100-organizaciones-de-todo-el-pais-piden-que-se-apruebe-la-Ley-de-Humedales/>
- (3) Macri anunció una nueva Ley para regular los humedales:
<http://www.telam.com.ar/notas/201602/134943-macri-ley-humedales.html>

OPORTUNIDADES PERDIDAS > Promoción del hidrógeno**Una Ley del Hidrógeno, necesaria pero no suficiente****Por Juan Carlos Villalonga***

Hay un consenso generalizado sobre el gran potencial que tiene el hidrógeno en la Argentina, particularmente como bien exportable. Pero no es tan seguro que haya un acuerdo claro acerca del esfuerzo que deberemos realizar para convertir ese potencial en una posibilidad cierta. Es frecuente escuchar o leer expresiones referidas a la transición energética señalando que “tenemos hidrógeno”, asimilándolo a un recurso existente. Allí arrancan algunos problemas.

El hidrógeno es bien diferente a cualquier industria extractiva, donde lo importante es “tener” el recurso a explotar, como en el caso de litio. El hidrógeno es un producto industrial, hay que fabricarlo. Los recursos naturales que permiten pensar una producción de hidrógeno competitiva y a escala son las fuentes de energía renovables, condición necesaria para tener una industria de hidrógeno verde o de cero emisiones. El hidrógeno verde es el bien exportable con mayores chances de lograr mercados.

Ahora bien, poseer buenos y abundantes recursos eólico y solar sólo nos sirve para imaginar una posible producción de hidrógeno, no mucho más. A partir de ese potencial es que comienzan las diferentes etapas del desarrollo de una industria que es capital intensiva, desde la generación eléctrica hasta la obtención de productos finales en base a hidrógeno, pasando por la electrólisis del agua. Entonces, es determinante para planificar su desarrollo bajar dramáticamente los costos de capital, y de financiamiento, y los riesgos de la economía que encarecen nuestros productos industriales.

Todo el “costo país” impactará en la cadena de fabricación y logística destinada a colocar arriba de un barco un producto en base a hidrógeno. Poner el acento en este aspecto permite visualizar y dimensionar cuál es la tarea que tenemos por delante si queremos ser productores competitivos de hidrógeno verde.

Estamos ingresando en la fase en la que debemos construir acuerdos básicos para diseñar la hoja de ruta que nos puede colocar en buenas condiciones para ser jugadores en el futuro mercado global del hidrógeno. Pero hasta ahora sólo hay un excesivo énfasis en apresurar una milagrosa “Ley del Hidrógeno”, y con eso ya estaría allanado el camino. Ese tipo de razonamiento facilista es el que debemos evitar.

Una Ley de Promoción del Hidrógeno será importante para facilitar que algunas cosas ocurran en las etapas iniciales del desarrollo de la industria en los próximos años, pero eso solo no alcanza para crear las condiciones para ser competitivos internacionalmente. La discusión de la Ley del Hidrógeno es una oportunidad única para que la industria, los distintos sectores políticos y las provincias acuerden un compromiso de largo plazo, lo que excede el texto de una norma. Se trata de acuerdos que permitan revertir las condiciones macroeconómicas y logísticas que serán barreras infranqueables para la industria del hidrógeno local.

Algo de ello puede visualizarse en los análisis que evalúan cuáles son los jugadores anotados para competir en el mercado global. Allí, la Argentina pasa de ser un país de gran potencial por sus

recursos a calificar con notas negativas o, simplemente, no figurar por su macroeconomía. Entonces, los decisores políticos, desde los niveles provinciales hasta el nacional, deben asumir la tarea de corregir sin demoras ni atenuantes las distorsiones y los sobre costos de la economía nacional. Esto que es algo obvio para cualquier actividad productiva, pero no lo es tanto para el hidrógeno ya que prevalece sobre él la idea errónea de que es un recurso extractivo.

No somos “ricos” en hidrógeno. Tenemos un gran potencial renovable, pero países con similares condiciones se pueden encontrar en muchas regiones del planeta. Lo que definirá nuestra capacidad de producción es nuestra competitividad industrial. A diferencia de lo que ocurre con industrias extractivas, como los hidrocarburos o los minerales, aquí no existe un recurso que muchos quieren y pocos tienen. Incluso en la producción agropecuaria, las condiciones del suelo y climáticas son el recurso “escaso”, de allí que sólo algunos países pueden ser potencias exportadoras de alimentos.

Ahora bien, por supuesto que podemos convertir a nuestro inmenso recurso renovable en la base de una industria de escala muy importante. Podemos convertir ese potencial en un despliegue industrial como muy pocos pueden hacer. Pero para lograrlo, el hidrógeno requiere de una vocación de desarrollo industrial y de vinculación con el mundo de la que hoy carecemos.

Desperdiciar la oportunidad de la discusión de la ley quedándonos en un simple trámite legislativo será una oportunidad perdida. Evitemos generar un nuevo régimen de promoción como tantos otros que ya existen, de escaso impacto nacional, de mediocre cumplimiento y generando privilegios sin foco y sin estrategia. La industria del hidrógeno es una industria que debe diseñarse, no se dará por las meras condiciones naturales o por el poco o mucho interés de un sector específico. Por eso es tan frecuente que los países hablen de “hojas de ruta” para el desarrollo del hidrógeno; se trata de establecer prioridades industriales, de infraestructura y de política doméstica e internacional.

Lo dicho anteriormente significa que el sector privado podrá desplegar sus iniciativas si las condiciones macroeconómicas lo permiten, si la infraestructura necesaria, por ejemplo, portuaria, estará en tiempo y forma, y si los vínculos internacionales del país hacen posible establecer acuerdos comerciales. La “diplomacia del hidrógeno” indica que los lazos comerciales surgirán de la previa cooperación industrial y política.

La política, los que toman decisiones gubernamentales, debe evitar caer en la tentación de pensar que su misión estará cumplida aprobando una ley que reparta algunas exenciones impositivas, algunas facilidades de importación de equipos y una siempre endeble estabilidad fiscal. Una ley debe ser el disparador de un proceso que desarrolle una hoja de ruta con prioridades industriales bien definidas, con metas precisas para el mercado local, una política internacional y climática creíble y sostenida en el tiempo.

*Autor:

Juan Carlos Villalonga es consultor en energías renovables, hidrógeno, cambio climático y sustentabilidad. Presidente de Globe International. Diputado Nacional MC (2015-2019).



Proyectos en tratamiento

PROYECTOS EN TRATAMINETO > Iniciativas con chances legislativas

Algunos avances, muchos conflictos y pocas definiciones

El año 2022 arrojó pocos resultados en materia ambiental a nivel legislativo, aunque algunos debates fueron provechosos y registraron avances.

Un hecho significativo fue la puesta en marcha de la Comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios de la Cámara de Diputados, con una muy escasa actividad durante años. En el marco de la Comisión se dio el debate por la Ley de Trazabilidad de la Pesca y la Acuicultura, a través de dos procesos paralelos. Por un lado, las autoridades abrieron una instancia de consulta a través de reuniones informativas, en las que funcionarios nacionales, representantes de organismos públicos, empresas y cámaras vinculadas a la actividad, sindicatos y organizaciones no gubernamentales tuvieron la oportunidad de acercar sus aportes.

Por otro lado, los asesores de la Comisión se abocaron al trabajo de unificar los dos proyectos de ley con estado parlamentario, uno correspondiente al diputado Carlos Selva (FdT) y el otro presentado por los diputados Ximena García y Fabio Quetglas (JxC), que perteneció originalmente al diputado mandato cumplido Gustavo Menna (JxC).

En un proceso virtuoso, los legisladores incorporaron modificaciones y alcanzaron un despacho del proyecto unificado, que pasó a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, a la que fue girado a pesar de no contemplar una partida presupuestaria. Esta segunda y última comisión no trató el despacho, por lo que perdió estado parlamentario y se deberá iniciar nuevamente el proceso legislativo.

20

El proyecto de ley busca establecer un sistema electrónico de trazabilidad de los productos pesqueros de mar y continentales a lo largo de toda la cadena de suministro, con el objetivo de dar mayor transparencia y legalidad a la pesca local y diferenciarla de la ilegal, no declarada y no reglamentada en los mercados internacionales de destino de las exportaciones (más del 90% de las capturas marinas) (1).

En un proceso bastante menos armonioso, por primera vez, la Ley de Humedales alcanzó dictamen en la Cámara de Diputados, aunque no logró la unificación de los proyectos en danza. La iniciativa presentada por el diputado Leonardo Grosso (FdT), elaborada por un colectivo de organizaciones ambientalistas, sociales e investigadores y denominado “proyecto de consenso”, obtuvo el dictamen de minoría, mientras que el de mayoría lo consiguió el proyecto de los diputados Ximena García y Maximiliano Ferraro (JxC).

El tratamiento de la ley incluyó varias instancias de consulta por parte de las comisiones intervinientes a diferentes sectores: organismos de gobierno, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales, académicos, entre otros.

El avance en el debate de los proyectos no fue sencillo, sobre todo por la cantidad de comisiones intervinientes, las diferencias sustantivas entre las propuestas, la reticencia de sectores productivos y la polarización política detrás de uno y otro proyecto. Por lo que, a pesar de los dictámenes

alcanzados, la Ley de Humedales no logró pasar al recinto, para así alcanzar la sanción de la cámara baja.

La Ley de Humedales establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de estos ecosistemas. Incluye una definición de base –que comparten los proyectos de las principales coaliciones-, la realización de un inventario nacional de humedales y la realización de ordenamientos territoriales provinciales, aunque los dictámenes difieren tanto en la secuencia de las herramientas, en los criterios de ordenamiento a aplicar y en las autoridades a cargo de cada una de las herramientas de política ambiental incluidas. Es, además, una de las grandes deudas legislativas en materia ambiental (2).

En agosto de 2021 la Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto de ley que establece la responsabilidad extendida del productor para la gestión de neumáticos fuera de uso. Ese mismo año, la Cámara de Diputados alcanzó el dictamen en una reunión plenaria de las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y Justicia, aunque perdió estado parlamentario debido a la falta de tratamiento en el recinto y al recambio en la composición de las comisiones post elecciones legislativas.

En noviembre de 2022, el proyecto obtuvo nuevamente dictamen de la Comisión de Industria, previo paso por la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. Como viene sucediendo con otros proyectos, no hubo acuerdo en un único texto, por lo que del tratamiento surgieron dos dictámenes: el de mayoría, del proyecto que proviene del Senado; y el de minoría, de la diputada Soher El Sukaria (JxC) (3).

21

La ley no logró ser sancionada en 2022 pero los dictámenes siguen en vigencia hasta fin de 2023, cuando se renueve la composición del Congreso de la Nación. No obstante, y de acuerdo con lo surgido de las intervenciones de los legisladores durante el proceso, de ser tratado en el recinto, el proyecto podría tener modificaciones, por lo que debería volver al Senado para su aprobación.

El proyecto de ley establece los presupuestos mínimos para la gestión integral de los neumáticos fuera de uso bajo el principio de la responsabilidad extendida del productor, que implica que los fabricantes de neumáticos se responsabilicen por sus productos durante toda su vida útil, incluyendo la instancia de su descarte. Los principales objetivos de la ley son ambientales y de salud pública, debido al aumento significativo de neumáticos que son arrojados en rellenos, basurales y el entorno, y a la posibilidad que esto genera para la atracción de roedores y la reproducción de vectores de enfermedades como el dengue (4).

El tratamiento y la sanción por parte de la Cámara de Diputados de la iniciativa para la creación del área marina protegida bentónica "Agujero Azul" presentado por la diputada Graciela Camaño (Identidad Bonaerense) logró ser aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados y aunque no alcanzó a tratarse en el período ordinario, fue incluido en el paquete de proyectos definidos por el Poder Ejecutivo para las sesiones extraordinarias del período 2022, aunque tampoco fue sancionado.

El trámite legislativo del proyecto tuvo sus controversias debido al área que se pretende proteger, los antecedentes que podría crear en materia de áreas protegidas y a su trayectoria dentro de la Cámara Baja, ya que el proyecto al presentarse obtuvo giro a tres comisiones; luego fue retirado y representado con giro a una sola comisión, diferente a las tres anteriores y sin injerencia en la materia.

El proyecto de ley, que cuenta con el respaldo de organizaciones ambientalistas y cuyo tratamiento inicial (2021) incluyó la instancia de consultas a diferentes actores del ámbito público y de la sociedad civil, impulsa la creación de un Área Marina Protegida Bentónica en una porción de plataforma continental bajo jurisdicción argentina, por fuera de las 200 millas marinas.

Por último, a fines de 2022 la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto del Poder Ejecutivo que modifica la Ley 24.051 de residuos peligrosos, con el objetivo de establecer una actualización sobre las multas contempladas en la norma.

Específicamente, propone la modificación del artículo 49 sobre las multas y sanciones que se aplican a los infractores y establece para el cálculo unidades fijas que toman como referencia el valor de la unidad retributiva del Convenio Colectivo de Trabajo del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público. Además, indica que las sanciones se aplicarán con prescindencia de la responsabilidad civil o penal que pudiere imputarse al infractor o a la infractora (5).

La sanción definitiva dependerá ahora de su tratamiento y aprobación en el Senado de la Nación.

Como vemos, si bien algunos proyectos de ley de relevancia han avanzado en su trámite legislativo, aún faltan las instancias cruciales. Aquellos proyectos que alcanzaron dictamen en 2022, para mantener su vigencia, deberán ser aprobados en 2023, antes del recambio del Congreso post elecciones. Aquellos que lograron media sanción el año pasado, contarán con dos años para ser convertidos en ley por el Congreso de la Nación.

En un año electoral, con un calendario cargado por los comicios a lo largo del país, las posibilidades de tratamiento y debate parlamentario se reducen. Sería una pérdida de tiempo y de trabajo de los legisladores, pero también de todos aquellos que, desde organismos oficiales, el sector privado o la sociedad civil han hecho sus aportes, que las iniciativas no tengan tratamiento en el 2023.

Referencias:

(1) Textos de los proyectos de ley:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/3545-D-2021.pdf>

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/1797-D-2021.pdf>

(2) Texto: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-140/140-532.pdf>

(3 y 4) Sesiones ordinarias 2022- Orden del día N°537

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-140/140-537.pdf>

(5) Texto: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-140/140-116.pdf>



Acuerdos internacionales

ACUERDOS INTERNACIONALES > Acuerdo para la seguridad de los buques pesqueros**Un acuerdo para salvar vidas, combatir la pesca ilegal y proteger el ambiente****Por María Eugenia Testa***

La pesca es una de las profesiones más peligrosas del mundo. Miles de pescadores pierden la vida cada año mientras trabajan para abastecer la demanda global de productos de mar (1). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), más de 3000 millones de personas dependen del pescado y otras especies marinas como fuente importante de proteínas, y los expertos esperan que esa cifra aumente (2). Con el incremento de esta demanda en todo el mundo, la pesca podría volverse aún más peligrosa para los trabajadores.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), unas 24.000 personas mueren como mínimo cada año en los buques pesqueros comerciales y 24 millones sufren lesiones. Las causas más comunes de estos accidentes son los naufragios, los incendios, los vuelcos y las colisiones. Sin embargo, la falta de datos dificulta determinar la precisión de estas estadísticas. En el sector pesquero, aquellos que son más vulnerables no cuentan con los medios adecuados para informar de lo que está sucediendo en sus buques, por lo que el número de accidentes reportados sea probablemente inferior a la cifra real (3).

En los últimos años, el foco puesto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) ha revelado que las condiciones deficientes de trabajo son la regla en las flotas de aguas distantes, en las que se expone a las tripulaciones al trabajo forzoso, permaneciendo a bordo por períodos más largos, cada vez más lejos de casa y sin descanso, bajo condiciones meteorológicas peligrosas, sin equipos de seguridad, con alimento escaso y no adecuado y sin asistencia médica básica.

Los informes demuestran que las tripulaciones de estos buques pesqueros en altamar están conformadas por trabajadores inmigrantes que, por su condición, corren más riesgo de ser explotados por los operadores. Generalmente estos tripulantes están aislados porque no hablan el idioma de los otros o del capitán, y suelen no tener forma de reportar violaciones a los estándares de seguridad de los buques. Esta es una práctica cada vez más frecuente (4).

Durante ya muchos años, la comunidad internacional ha venido trabajando en establecer mayores exigencias y garantías para lograr prácticas más seguras y mayor responsabilidad entre los administradores de pesquerías, aunque sin alcanzar el suficiente compromiso de muchos estados (5). En 1977, la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó el Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, que posteriormente fue modificado por el Protocolo de Torremolinos de 1993. Siendo que ninguno de estos tratados había entrado en vigor, la OMI adoptó posteriormente el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 para poner en práctica las disposiciones de los tratados anteriores. El año pasado el acuerdo fue relanzado en busca de las ratificaciones necesarias para entrar en vigor (6).

El Acuerdo de Ciudad del Cabo incluye requisitos internacionales obligatorios para la estabilidad, la construcción y la navegabilidad asociada de embarcaciones pesqueras de 24 metros de eslora o más, así como requisitos para dispositivos de salvamento, equipo de comunicaciones y protección contra incendios. También establece regulaciones sobre la protección de la tripulación y de los observadores y requiere inspecciones armonizadas, que tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con las pesquerías, el trabajo y la seguridad.

Las normas establecidas por el Acuerdo pueden resumirse en los siguientes lineamientos generales (OMI) (7):

1. Los buques pesqueros son inspeccionados periódicamente por las autoridades del Estado del pabellón. Las autoridades del Estado rector del puerto también tendrán la oportunidad de inspeccionar los barcos pesqueros que enarbolan banderas extranjeras y hacen escala en sus puertos.
2. Los dispositivos de salvamento, las instalaciones radioeléctricas, la estructura, la maquinaria y el equipo se inspeccionarán antes de que un buque entre en servicio y a intervalos que no excedan de cinco años.
3. Los detalles de los reconocimientos estarán disponibles en un certificado internacional de seguridad para buques pesqueros.
4. Si una embarcación ha sido exenta, su operador deberá completar un certificado de exención y tenerlo disponible a bordo para su examen en todo momento. Los certificados pueden ser examinados y aceptados por cualquiera de las partes del Acuerdo.
5. Los buques deberán permanecer estancos, estancos a la intemperie, fuertes y estables, incluso en condiciones adversas, como hielo y condiciones climáticas extremas.
6. Los dispositivos de salvamento estarán disponibles y serán suficientes en todo momento, y se establecerán los procedimientos de emergencia adecuados.
7. Los buques deberán tener simulacros regulares que incluyan a toda la tripulación y observadores.
8. Los buques contarán con equipos de radiocomunicaciones, capaces de transmitir y recibir información de búsqueda y salvamento, señales de socorro y todas las demás comunicaciones pertinentes.
9. Las embarcaciones también podrán navegar y señalizar con seguridad.

Como puede verse, entre los puntos más destacables, se encuentra la cláusula que establece que todos los buques que ingresen en el puerto de un estado miembro del acuerdo estarían sujetos a los mismos estándares de inspección, incluso si su estado del pabellón no ha ratificado el acuerdo o no se ha adherido a él. Esto les permite a los estados controlar todos los buques que ingresan en sus puertos, lo que elevaría los estándares globales de seguridad (8).

El acuerdo entrará en vigor una vez que 22 países con un total combinado de 3.600 buques de pesca elegibles lo ratifiquen. Hasta que esto suceda, no van a existir regulaciones globales obligatorias de seguridad para los buques pesqueros, como sí existen para otras flotas (por ejemplo, las mercantes). A la fecha, unos 17 Estados miembros han ratificado el Acuerdo (9).

Debido a que la OMI ha venido trabajando con otros organismos internacionales para garantizar la seguridad de los pescadores y los barcos de pesca, el Acuerdo de Ciudad del Cabo busca ser un cuarto pilar complementario de otros convenios y acuerdos ya existentes:

1. El convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros (STCW-F), 1995 (entró en vigor en 2012);
2. El Acuerdo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre las medidas del Estado rector del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o PSMA para garantizar que la captura sea legal (entró en vigor en 2016);
3. El convenio sobre el trabajo en la pesca de la OIT (C188) para mejorar las condiciones de trabajo de las tripulaciones (entró en vigor en 2017).

La Argentina aún no ha ratificado el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012. Son varias las administraciones de gobierno que han pasado desde entonces sin sumar a nuestro país a la lista

de Estados miembro (tampoco ha ratificado el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto).

Bajo el Exp. 99/22 (10) del Senado, el 29 de julio del año pasado ingresó a la cámara alta el proyecto de ley procedente del Poder Ejecutivo Nacional para que el Congreso apruebe el acuerdo y luego se proceda a su ratificación. Fue girado a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, pero debido a la falta de sesiones, el proyecto no fue tratado ni sancionado.

Por su parte, en Diputados, la legisladora Graciela Camaño (Identidad Bonaerense) presentó su proyecto (Exp. 5558-D-2022) para que avance en esa cámara, aunque tampoco tuvo tratamiento.

Tanto en el Senado como en Diputados los proyectos cuentan con estado parlamentario, por lo que podrían ser tratados y sancionados por cualquiera de las cámaras este año. Una vez aprobado por el poder legislativo, el Poder Ejecutivo debería ratificarlo y sumar así a la Argentina a los países que bregan por la seguridad de las tripulaciones de los buques pesqueros a nivel global, que combaten la pesca INDNR y que promueven la protección del ambiente marino.

La entrada en vigor del Acuerdo de Ciudad del Cabo 2012 lograría un control global más estricto de las condiciones de trabajo de las tripulaciones y que las operaciones de pesca se lleven a cabo de manera segura y legal. Se trata de herramienta que contribuye a combatir la explotación de las personas y de los recursos, desalentando, además, la pesca INDNR que azota a varias regiones del mundo, incluido el Atlántico Sudoccidental.

***Autora:**

María Eugenia Testa es directora Círculo de Políticas Ambientales. Mg en Política y Economía Internacionales (UdeSA), con especialización de posgrado en Derecho Ambiental (UBA-CASI) y maestranda en Política, Derecho y Gestión Ambiental (Austral). Lic. en Ciencias de la Comunicación con especialización en Políticas y Planificación (UBA).

Referencias:

- (1) Organización Marítima Internacional (OMI)
<https://sway.office.com/pGZcJtkSuHNxDzy5?ref=Link>
- (2) Food and Agriculture Organization of the United Nations, "The State of World Fisheries and Aquaculture: Towards Blue Transformation" (2022), <https://www.fao.org/state-of-fisheries-aquaculture>

- (3) Organización Internacional del Trabajo, "Safety and Health in the Fishing Industry" (1999), http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_239_engl.pdf
The Pew Charitable Trusts, "Acuerdo de Ciudad del Cabo. Siete motivos para mejorar la seguridad en los buques pesqueros" (2017) https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/02/eifp_the_cape_town_agreement_es.pdf#:~:text=En%20Ciudad%20del%20Cabo%2C%20Sud%C3%A1frica%2C%20en%202012%2C%20los,definitivamente%20la%20transparencia%20y%20la%20seguridad%20de%20la%20tripulaci%C3%B3n.
- (4) The Pew Charitable Trusts, "Explicación del Acuerdo de Ciudad del Cabo" (2019) <https://www.pewtrusts.org/es/research-and-analysis/issue-briefs/2018/10/the-cape-town-agreement-explained>
- (5) El Convenio SOLAS (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar) de 1974 incluye una serie de reglas aplicables a todos los buques, como su capítulo V, sobre la seguridad de la navegación. Sin embargo, muchas otras reglas del Convenio proporcionan una exención para los buques pesqueros.
- (6) Organización Marítima Internacional, "El tratado clave para la seguridad de los pescadores y los buques pesqueros aún ha de entrar en vigor" (2022), <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Pages/CTA-10th-anniversary.aspx>
- (7) Organización Marítima Internacional. 2012 Cape Town Agreement (Explained) <https://sway.office.com/pGZcJtkSuHNxDzy5?ref=Link>
- (8) Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/Documents/Consolidated%20text%20of%20the%20Agreement.pdf>
Explicación del Acuerdo de Ciudad del Cabo <https://www.pewtrusts.org/es/research-and-analysis/issue-briefs/2018/10/the-cape-town-agreement-explained>
- (9) Bélgica; Cook Islands; Congo; Croacia; Dinamarca; Finlandia; Francia; Alemania; Islandia; Kenia; Países Bajos; Noruega; Perú; Saint Kitts and Nevis; Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica y España.
- (10) Mensaje N° 77/22 y Proyecto de ley que aprueba el Acuerdo sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros 1977, celebrado en la Ciudad del Cabo, Republica de Sudáfrica, el 11 de octubre de 2012.
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/99.22/PE/PL>

ACUERDOS INTERNACIONALES > El acuerdo sobre subvenciones a la pesca

Un paso firme hacia la lucha contra la pesca INDNR

Por Ana Norkus*

El mundo se encuentra hoy inmerso en profundas transformaciones del orden internacional. Los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia, la crisis climática, las emergencias humanitarias, la profundización de la desconfianza hacia los organismos internacionales y un multilateralismo puesto en jaque configuran los nuevos y complejos desafíos a los que nos enfrentamos como humanidad.

Frente a los retos que implica la reconfiguración del escenario mundial, es importante no perder de vista los procesos multilaterales en marcha que han logrado gestar soluciones a desafíos globales. La adopción por consenso del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca, luego de más de 20 años de conversaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es un acontecimiento alentador en este sentido, en especial tratándose de un organismo donde se sienta a negociar alrededor del 98% del comercio mundial.

Este hito ocurrió durante la 12ª Conferencia Ministerial (CM12) de la OMC, celebrada en Ginebra del 12 al 17 de junio de 2022. En un escenario internacional donde el multilateralismo se resiente cada vez más, encarna verdaderamente un logro histórico en varios aspectos.

En primer lugar, es la primera meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se cumple plenamente (1) y, por si fuera poco, mediante un acuerdo multilateral. Esto representa un paso muy importante en términos de conservación de los océanos, siendo que la biodiversidad marina es vital para la salud de las personas y de nuestro planeta, así como una valiosa fuente de trabajo y de sustento para más de tres mil millones de personas en el mundo. Teniendo en cuenta el gran valor ambiental y económico de los océanos, es menester priorizar su protección y manejo sostenible.

Asimismo, se trata de la primera disposición de la OMC que se centra exclusivamente en la temática ambiental, y el segundo acuerdo alcanzado en el marco del organismo desde su creación. Ello pone en relieve la imperiosa necesidad de aumentar la cooperación internacional en torno a la protección ambiental, y demuestra cómo cada vez más los tomadores de decisiones entienden la crisis climática y la degradación de los ecosistemas como una amenaza global a hacer frente en conjunto.

Puntualmente, el Acuerdo representa un instrumento valioso en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), prohibiendo las subvenciones a la pesca perjudiciales, en gran medida responsables de la sobrepesca y, por consiguiente, del agotamiento de las poblaciones de peces en el mundo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la pesca INDNR es responsable de la pérdida de 11 a 26 millones de toneladas anuales de pescado, lo cual equivale a un valor económico estimado de 10 a 23 mil millones de dólares (2). Los subsidios perjudiciales socavan los esfuerzos para restaurar la pesca mundial y las fuentes de empleo asociadas a ella, produciendo que la pesca oceánica genere \$50 mil millones de dólares menos por año de lo que podría (3).

La disposición prohíbe tres formas de subvención; aquellas que contribuyen a la pesca INDNR; respecto a las poblaciones sobreexplotadas y, por último, las otorgadas a la pesca o las actividades relacionadas con la pesca en zonas no reguladas de alta mar.

Sobre las subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR, el Acuerdo las prohíbe cuando un Miembro ribereño, un Estado Miembro del pabellón o una organización o arreglo regional de ordenación pesquera pertinente haya adoptado una determinación de pesca INDNR, dentro de su respectivo ámbito de competencia. Se establecen orientaciones respecto al procedimiento a seguir de cómo la determinación de pesca INDNR activa la prohibición de la subvención, así como su proporcionalidad.

Respecto a las subvenciones a las poblaciones sobreexplotadas, la disposición impide las subvenciones a la pesca respecto de las poblaciones que se encuentren en situación de sobreexplotación, según lo haya determinado un Miembro ribereño o una organización o arreglo regional de ordenación pesquera.

Finalmente, sobre las subvenciones otorgadas a la pesca en zonas no reguladas de alta mar, el Acuerdo prohíbe las subvenciones perjudiciales a la pesca fuera de la jurisdicción de un Miembro ribereño o un no Miembro ribereño, y fuera del ámbito de competencia de una organización o arreglo regional de ordenación pesquera.

En este punto es conveniente recordar algunas cifras alarmantes de la FAO sobre la situación global de los recursos pesqueros. Según el organismo, el porcentaje de poblaciones de peces que se encuentran en niveles biológicamente sostenibles disminuyó del 90% en 1974 al 64% en 2019 (4). Esta tendencia de empeoramiento es un llamado de atención a tomar medidas urgentes y eficaces para garantizar la sostenibilidad del recurso.

29

Por otro lado, una investigación elaborada por Oceana (5) arrojó que en el año 2018 se proporcionaron aproximadamente \$35 mil millones de dólares en subsidios a la pesca al sector pesquero mundial a través de fuentes públicas. De ese total, los subsidios perjudiciales representaron alrededor del 63%: unos \$ 22 mil millones de dólares. Las cifras confirman lo evidente: al limitar las subvenciones a la pesca INDNR, el Acuerdo se articula como un poderoso instrumento para la lucha mundial contra este tipo de pesca.

Argentina tiene un largo y complejo historial con la pesca ilegal. Año tras año, el mar argentino sufre los efectos ambientales y económicos de las incursiones ilegales en su Zona Económica Exclusiva por parte de flotas extranjeras que recorren grandes distancias. Estas flotas logran sostener sus operaciones en gran parte gracias al financiamiento gubernamental que reciben. De esta manera, el Acuerdo sin dudas limitaría la presencia de estos buques, que no sólo compiten de manera desleal perjudicando nuestra industria pesquera nacional, sino también pueden llevar al colapso del ecosistema marino.

Por esa razón, para nuestro país es muy positivo contar con esta herramienta para combatir la pesca ilegal. Para que el Acuerdo entre en vigor, se precisa la aceptación de dos tercios de los miembros

de la OMC. Suiza se convirtió en el primer miembro en presentar formalmente su instrumento de aceptación, y más tarde Singapur, convirtiéndose en el primer Estado ribereño en ratificar.

Es importante que Argentina haga lo propio, y para ello el Congreso debe dar el primer paso para su aprobación. Si bien aún no contamos con el Mensaje oficial enviado desde el Poder Ejecutivo solicitando la aprobación del Acuerdo, ya existe una iniciativa parlamentaria de la Diputada Mariana Zuvic (CC-JxC), presentada a comienzos de este año (6). Acompañado por una veintena de legisladores del interbloque de Juntos por el Cambio, el proyecto fue girado a las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto en primera competencia, y en segundo lugar a la comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios.

El delicado equilibrio de los ecosistemas marinos necesita ser conservado mediante esfuerzos que comprometan a toda la comunidad internacional. No sólo se trata de una cuestión ambiental: es una cuestión económica y de protección de fuentes de trabajo que emplean miles de personas, de seguridad alimentaria y de sostenibilidad del recurso pesquero. Aquí es donde las soluciones multilaterales juegan un papel significativo y, si bien la pesca INDNR es una problemática demasiado compleja que debe ser abordada bajo múltiples aristas, el Acuerdo de Subvenciones a la Pesca es sin dudas un paso firme en la dirección correcta.

***Autora:**

Ana Norkus es Licenciada en Relaciones Internacionales. Es asesora parlamentaria en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Referencias:

- (1) La meta 14.6, que corresponde al Objetivo 14 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece “prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados”
- (2) <https://www.fao.org/3/i6069s/i6069s.pdf>
- (3) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>
- (4) <https://www.fao.org/publications/sofia/2022/es/>
- (5) https://oceana.org/wp-content/uploads/sites/18/OceanaDWF_FinalReport.pdf

ACUERDOS INTERNACIONALES > Tratado de Alta Mar

De qué trata el acuerdo global por el océano

Por Milko Schwartzman*

Por primera vez, se ha logrado obtener un acuerdo necesario para proteger la biodiversidad en 'alta mar', o áreas fuera de la jurisdicción nacional. Esta región, que ocupa el 43% de la superficie de la Tierra, contará ahora con herramientas de protección efectiva, como ser la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs).

El océano es fundamental para la vida en el planeta, regula el clima, nos proporciona más de la mitad del oxígeno que respiramos, provee de alimento y medicina a cientos de millones de personas y, mediante la absorción de calor y dióxido de carbono, previene que los efectos del cambio climático sean más graves.

Hasta hoy, las actividades de explotación marina en lo que se conoce como 'la zona' se realizaban prácticamente sin controles, lo que algunos llaman la 'Ley del Oeste', siendo el mar víctima de la contaminación, la sobrepesca y de los efectos del cambio climático sin que nadie se hiciera responsable.

Claramente, y como lo define en su texto, el objetivo del acuerdo es "garantizar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional". Algo muy importante es que será vinculante, lo que significa que su acatamiento será obligatorio una vez que entre en vigor.

Asimismo, los principios fundamentales en los que se basa dan una comprensión de su alcance: 'el océano es patrimonio de la humanidad, el que contamina paga, el principio precautorio, el de compartir equitativamente los beneficios de los recursos genéticos marinos, el principio de enfoque ecosistémico y el de la libertad de investigación científica'.

La implementación del acuerdo establece una Conferencia de las Partes (COP) que se focalizará en cuatro aspectos principales de conservación y explotación responsable de la biodiversidad marina: el aprovechamiento equitativo de los recursos genéticos; el proceso y requisitos para la creación de AMPs en alta mar; la exigencia de realizar Estudios de Impacto Ambiental, previo a la explotación; y la creación de capacidades y transferencia de tecnología marina, o cómo los estados más avanzados colaborarán con el resto para compartir los avances tecnológicos y el financiamiento de la investigación.

La adopción del Acuerdo para la protección de casi la mitad de la superficie de nuestro planeta tendrá un impacto positivo en toda la biósfera, donde habitamos los seres vivos. Asimismo, presenta oportunidades únicas para proteger el Atlántico Sur y combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), teniendo en cuenta que el ecosistema del Mar Argentino sufre las consecuencias de lo que ocurre en lo que denominamos 'la milla 201' o franja externa al límite de la Zona Económica Exclusiva. Allí cientos de embarcaciones pesqueras extranjeras subsidiadas operan sin ningún tipo de control ambiental, laboral, ni de seguridad a la navegación,

impactando no solo en el ambiente marino, sino también en la economía y el empleo de nuestro país.

La Cancillería Argentina merece el reconocimiento de su trabajo, ya que fue protagonista junto a países de la región, en todo el proceso de negociaciones, que duró más de una década. Desde ahora será el momento para que el Congreso Nacional tome la posta y avance en su aprobación, para que el Poder Ejecutivo Nacional lo ratifique y tenga pronta entrada en vigor.

Este avance en la protección del área geográfica más extensa del planeta es una clara muestra de que los grandes desafíos ambientales se pueden lograr. Es momento de celebrar.

***Autor:**

Milko Schvarztman es especialista en Conservación Marina del Círculo de Políticas Ambientales y participó en el proceso de negociaciones del Acuerdo en la sede de la ONU en Nueva York y en la Cumbre de Río+20.

A close-up photograph of a hand holding a wooden-handled rubber stamp, pressing it onto a document. The stamp is rectangular with a metal base. A warm, golden light flare emanates from the point of contact between the stamp and the paper. The background is blurred, showing another hand and parts of the document. The entire scene is framed within a white circular border.

Giros a comisiones

GIROS A COMISIONES > Cómo afectan el derrotero y la sanción de los proyectos de ley**Errores y discrecionalidad en la asignación o cambio de giros en proyectos relativos a ambiente y energía**

En los últimos tiempos, el debate de los proyectos de ley en materia ambiental no ha estado exento de conflictos en torno a los giros otorgados por las autoridades parlamentarias a las iniciativas presentadas por los legisladores o el Poder Ejecutivo.

Errores en los giros a comisiones sin competencia pueden ocurrir, pero, en lo que a la cuestión ambiental refiere, por lo menos, podemos señalar que también existe cierta discrecionalidad que no puede asimilarse a una confusión o desconocimiento del asunto sobre el cuál versan los proyectos.

Por otro lado, de acuerdo a quién es el autor, proyectos de ley que versan sobre el mismo asunto son girados a comisiones diferentes, perjudicando el debate parlamentario. Además, algunas iniciativas obtienen más giros que otras como forma de beneficiar o perjudicar a quien/es los promueven. La pertenencia a un bloque político pareciera ser otra de las cuestiones que influye en la asignación de giros, sobre todo si provienen del Poder Ejecutivo.

Los giros a comisión que recibe una iniciativa no es una cuestión menor, impacta no sólo en el derrotero de los proyectos, sino también en su definición final. Uno de los casos más emblemáticos fue el del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión de Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos que, en el año 2012, luego de haber obtenido media sanción del Senado y haber sido aprobado por las Comisiones de Recursos Naturales e Industria fue frenado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, a la que había sido girado sin tener competencia, impidiendo la sanción definitiva. Desde entonces, el país carece de un marco normativo para gestionar la fracción de los residuos domiciliarios más peligrosa y que más crece.

Durante algunos años, legisladores y organizaciones de la sociedad civil debieron solicitar cambios en los giros, sobre todo de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, debido, increíblemente, a la confusión que generaba la palabra "presupuesto" en el nombre de las iniciativas, por lo que eran giradas siempre a la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Las situaciones y plazos para realizar solicitudes de cambio de giro están regladas por la Resolución de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados del 21 de octubre de 1988 hoy vigente. Pueden ser solicitadas por el autor del proyecto, por las comisiones (sus presidencias) que no hayan sido incluidas y se consideren competentes, y por las comisiones incluidas en el giro otorgado (supuestos de ampliación, unificación, inversión del orden y exclusión).

Las solicitudes, fundadas en las competencias reglamentarias de las comisiones, se presentan ante la Presidencia de la Cámara de Diputados y son ingresadas bajo un número de expediente. Sin embargo, no son publicadas en los trámites parlamentarios y tampoco existe un plazo específico para resolver. Por tal motivo, hay un margen de discrecionalidad que lleva a que algunas solicitudes no sean respondidas y, en definitiva, el silencio se interprete como una negativa sin fundamento. Sólo se conocen los cambios de giros otorgados por resoluciones de Presidencia que se comunican en el Boletín de Asuntos Entrados (BAE punto 3.2).

En el Senado de la Nación los giros a comisión están regidos por el art. 89 del reglamento, *destino de los asuntos*, del Capítulo III, Disposiciones Comunes, que establece que cada proyecto se destinará a una sola comisión, pero cuando la naturaleza de este así lo muestre, la Presidencia, o en su caso la Cámara, pueden resolver que pase a estudio de más de una comisión.

De existir dudas acerca de las comisiones a las que se giró el asunto, se deberá ingresar un asunto a la Mesa de Entradas y a partir de su publicación en la Lista de Asuntos Entrados, los senadores dispondrán de siete días hábiles para formular observaciones en cuanto al giro dispuesto para los expedientes. Las observaciones deben ser formuladas y fundadas por escrito y dirigidas a la Presidencia, la que resolverá en el plazo de tres días hábiles. En caso de que no sean resueltas en dicho plazo, la cuestión será puesta a consideración del cuerpo en la primera sesión que se realice (ar. 90 del reglamento).

https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento_HSN.pdf

A continuación, y como resultado de un breve trabajo de relevamiento de proyectos de ley en materia ambiental y energética, presentamos algunos ejemplos de cómo los giros discrecionales benefician o perjudican a determinados proyectos y dificultan el debate parlamentario.

I) Gestión de envases posconsumo

A. Diputados

Se registró un tratamiento diferencial en los giros asignados a un proyecto del Poder Ejecutivo y a otro previamente presentado. Los giros otorgados al proyecto oficial no sólo fueron menos, sino que se excluyó a una de las comisiones con mayor injerencia en el asunto a tratar: la Comisión de Industria, que solicitó el giro del proyecto, pero la Presidencia de la Cámara nunca respondió.

(1) **0851-D-2020** Menna G. (JxC): Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases y Envases Post Consumo. Régimen.

Giros (Tres): Recursos Naturales/ Industria/ Presupuesto y Hacienda

Antecedente 6375-D-2016 y 4031-D-2018 Soria M.E. (FPV), mismos giros.

(2) **0011-PE-2021** Mensaje Nro: 0092/21 y Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Envases y Reciclado Inclusivo.

Giros (Dos): Recursos Naturales/Presupuesto y Hacienda.

Observaciones: Mediante el Expte. 4332-D-2021 (4/11/2021) el presidente de la Comisión de Industria solicitó la ampliación del giro a dicha comisión. El requerimiento no tuvo respuesta por parte de la Presidencia.

II) Movilidad sostenible

A- Diputados:

Se registró la asignación de giros cruzados a proyectos, lo que entorpece el tratamiento del tema. El proyecto del Poder Ejecutivo obtuvo "giro en estudio" durante meses y se definió su trayectoria una vez constituida la Comisión de Industria, cuya presidencia es del oficialismo. En dos de los proyectos, la comisión "cabecera" (la que inicia el tratamiento) asignada es diferente al de los otros dos. Mientras dos proyectos inician su trámite en la Comisión de Transportes, las otras lo hacen en la Comisión de Recursos Naturales. Otro lo hace en la comisión de Industria. Aquí los pedidos de cambio de giro tampoco tuvieron respuesta de la presidencia.

(1) **0182-D-2020** Piccolomini M.C.: Regulación y Promoción de la Movilidad Sustentable.

Giros (Tres): Transportes/Industria/presupuesto.

Antecedente 7361-D-2018 Piccolomini, mismos giros.

(2) 2618-D-2020 Baldassi H.: Promoción del Uso de Vehículos Eléctricos y Alternativos. Régimen.

Giros (Tres): Transportes/Industria/presupuesto.

(3) 0061-D-2021* Menna G.: Promoción de la Movilidad Sustentable.

Giros (Tres): Recursos Naturales/Transportes/Presupuesto.

Antecedente 4602-D-2019 Villalonga J.C. (Transportes/Recursos Naturales/Presupuesto)

(4) 0144-D-2021* Ferraro M.: Programa de Fomento a la Electromovilidad en la República Argentina. Creación.

Giros (Tres) Recursos Naturales/Transportes/Presupuesto

Observaciones: *Expte. 780-D-2021 Ferraro M. (12/03/21) y otro de Menna G. por los cuales solicitaron cambio de giro a Transporte/Industria/Presupuesto, a fin de unificar el tratamiento con los proyectos vigentes. Sin respuesta por parte de Presidencia.

(5) 0016-PE-2021 Mensaje Nro: 0004 y Proyecto de Ley de Promoción de la Electromovilidad.

Giros (Dos): Industria/Presupuesto y Hacienda.

Observaciones: fue ingresado el 25/1/2022 y consignado en el Trámite Parlamentario 211 del Período 139 con "Giro en estudio". El miércoles 27/4/2022 se constituyó la Comisión de Industria (Presidencia FdT) y la semana siguiente figuraban publicados en el TP los giros a las comisiones antes mencionadas.

B- Senado

En la cámara alta los proyectos sobre movilidad eléctrica también fueron girados a diferentes comisiones (también difiere la comisión cabecera) y uno de ellos cuenta con más giros que el otro (2 versus tres comisiones).

(1) 1845-S-2021 - Mirabella R. Presupuestos Mínimos de Promoción de la Movilidad Activa en todo el Territorio Nacional.

Giros (Dos) Infraestructura, Vivienda y Transporte/ Presupuesto y Hacienda

(2) 0424-S-2021 - Rodas A. (FNyP) Movilidad Sustentable.

Giros (Tres): Ambiente y Desarrollo Sustentable/ Industria y Comercio/ Presupuesto y Hacienda

III) Promoción del hidrógeno

A- Diputados

En relación con los proyectos de promoción del hidrógeno, uno de los proyectos ha sido girado a más comisiones que los otros dos.

(1) 3388-D-2022 Bertone R. (FdT) Promoción del Hidrógeno. Ley 26123. Modificación del Artículo 9, sobre Infracciones, Sanciones y Régimen Fiscal Promocional.

Giros (Dos) Energía y Combustibles/Presupuesto y Hacienda

(2) 4574-D-2021 Maquieyra M. (JxC) Promoción del Hidrógeno Verde

Giros (Tres) Energía y Combustibles/Finanzas/Presupuesto y Hacienda

(3) 3601-D-2021 Menna G. (JxC) Régimen Nacional de Promoción del Hidrógeno. Derogación de la Ley 26123.

Giros (Dos) Energía y Combustibles/Presupuesto y Hacienda

B) Senado

En el Senado, en relación con los regímenes de promoción del hidrógeno, sucede algo similar a lo descrito en Diputados. Uno de los proyectos fue girado a menos comisiones que el resto.

(1) 2198-S-2022 García Larraburu S. (FdT) -Regulación y Fomento al Hidrógeno.

Giros (Dos) Minería, Energía y Combustibles/Ciencia y Tecnología

(2) 2171-S-2022 Leavy S. (FdT) -Régimen de Promoción del Hidrógeno de Origen Renovable.

Giros (Tres) Minería, Energía y Combustibles/Justicia y Asuntos Penales/Presupuesto y Hacienda

(3) 0620-S-2022 Torres I. (JxC) - Régimen Nacional de Promoción del Hidrógeno.

Giros (Tres): Minería, Energía y Combustibles/Justicia y Asuntos Penales/Presupuesto y Hacienda

IV. Áreas Marinas Protegidas- Agujero Azul

A- Diputados

En relación con el proyecto de Áreas Marinas Protegidas- Agujero Azul, se registró una modificación en la asignación a una única comisión no incluida en el giro original, desconociendo las competencias reglamentarias de las otras comisiones que comenzaron a tratar el tema en el año 2021. La comisión a la que finalmente fue girado el proyecto de ley es manifiestamente incompetente para tratarlo.

(1) 5893-D-2020- Camaño G. y otros: Crease el Área Marina Protegida Bentónica "Agujero Azul"

Giros (Tres): Relaciones Exteriores y Culto/ Intereses Marítimos/Defensa Nacional

Observaciones:

-19/07/2021 Reunión informativa plenaria con participación de funcionarios del PE. Acuerdo de convocar a otra reunión informativa para escuchar a todos los sectores (no se realizó).

-26/10/2021 Camaño: moción de apartamiento del Reglamento (negativa).

(2) 0026-D-2022 Camaño G. y otros: Crease el Área Marina Protegida Bentónica "Agujero Azul"

Giros (Tres): Relaciones Exteriores y Culto/ Intereses Marítimos/Defensa Nacional

Observaciones: 21/03/2022 Solicitud de retiro del proyecto (Expte. 1038-D-2022)

(3) 0934-D-2022 Zuvic M. Pedido de Informes al Poder Ejecutivo sobre Diversas Relaciones con el "Área Marina Protegida Bentónica Agujero Azul".

Giros (Tres): Relaciones Exteriores y Culto/ Intereses Marítimos/Defensa Nacional

(4) 1039-D-2022 Camaño G. y otros: Crease el Área Marina Protegida Bentónica "Agujero Azul"

Giros (Uno) Legislación General

Observaciones:

BAE N° 9 Resolución de Presidencia de cambio de giro a Legislación General (Resuelto en exptes. 1957 y 1975-D-2022 del 29/04/2022)

Expte. 2644-D-2022 Zuvic M., en carácter de presidenta de la Comisión de Intereses Marítimos solicita cambio de giro para que intervenga la comisión. Sin respuesta por parte de Presidencia.

Antecedentes:

0021-PE-2017 Creación de la Áreas Marinas Protegidas Namuncurá y Yaganes.

Giros (Tres): Relaciones Exteriores y Culto, Intereses Marítimos/Presupuesto y Hacienda. (Incluido en la convocatoria a sesiones extraordinarias para diciembre 2018 (1087/2018). Ley 27.490).

Desde la entrada de un proyecto a una cámara, la asignación de giros, en cierto modo predetermina su suerte. La existencia del reglamento implica que su aplicación en lo que respecta a las competencias de las comisiones es una garantía de que cada iniciativa será tratada por aquellas habilitadas para tal fin, y por los legisladores asignados en cada una de ellas. La falta de observancia de la norma que regula cada cuerpo implica, además de una violación per se, una forma de defraudación a la ciudadanía que espera legítimamente que, por un lado, los temas sean tratados cumpliendo el reglamento, y por el otro, se garantice la transparencia en los actos de los poderes del Estado.

An aerial photograph of Buenos Aires, Argentina, at dusk. The city's dense urban landscape is visible, with numerous buildings and streets. A large white circle is superimposed over the center of the image, highlighting the Plaza de Mayo and the Casa Rosada, a prominent pink building with a green dome. The sky is a mix of blue and pink hues from the setting or rising sun.

Actualización Agenda Ambiental Legislativa 2022

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

N° de expediente/s	Asunto	Tema	Puntos centrales	Estado
0019-D-2023 6878-D-2022	Legislación transversal.	Delitos contra el ambiente.	Delitos ambientales como delitos penales.	Sin tratamiento.
5558-D-2022	Legislación transversal	protección laboral y seguridad en el mar	Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 para mejorar la seguridad de los buques pesqueros.	Sin tratamiento
6568-D-2022	Legislación transversal.	Evaluación ambiental	Establecer los estándares mínimos en materia de Evaluación Ambiental (EA).	Sin tratamiento
7099-D-2022	Legislación transversal	Subsidios a la pesca de flotas de aguas distantes	Acuerdo de la OMC Subvenciones a la pesca	Sin tratamiento
3634-D-2020 3757-D-2020 3804-D-2020 3819-D-2020 3821-D-2020 4184-D-2020 4207-D-2020 4244-D-2020 4835-D-2020 4949-D-2020 S-1564/2020 S-1709/2020 S-1768/2020 S-2372/2020 S-2640/2020	Biodiversidad.	Ley de humedales.	Presupuestos mínimos de protección ambiental de humedales. Inventario y ordenamiento territorial.	Obtuvo Dictamen de mayoría y Dictamen de minoría en plenario de comisiones (Cámara de Diputados) en 2022. Perdió estado parlamentario en 2023
6551-D-2022 4340-D-2022	Biodiversidad	Agroecología	Régimen de promoción de la agroecología.	Sin tratamiento
0076-D-2022 1708-D-2022	Biodiversidad.	Trazabilidad de la pesca.	Establecimiento de un sistema nacional de	Obtuvo Despacho de Comisión de Intereses Marítimos

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

			trazabilidad de la pesca.	(Diputados). Perdió estado parlamentario en 2023. Los proyectos de origen tienen estado parlamentario.
0670-D-2022	Biodiversidad.	Descarte pesquero.	Marco legal para erradicar el descarte pesquero.	Sin tratamiento.
	Biodiversidad	Ley de bosques	Asignación presupuestaria para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.	Nuevamente, se asignaron fondos insuficientes en relación con lo establecido por la Ley 26.331. Sólo se asignó 0,031% del presupuesto total, cuando debiera ser el 3%.
4697-D-2021 0011-PE-2021 3096/22	Contaminación	Gestión de envases y embalajes	Presupuestos mínimos de gestión de envases y embalajes	Los proyectos en Diputados perdieron estado parlamentario. En Senado sin tratamiento.
0416-D-2023	Contaminación	Plástico de un solo uso	Presupuestos mínimos de producción, comercialización y uso sustentable de plásticos de un solo uso.	Sin tratamiento
0417-D-2023	Contaminación	Economía circular	Presupuestos mínimos para la transición de la industria hacia una economía circular.	Sin tratamiento
3144/22	Contaminación	Economía Circular	Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de aparatos eléctricos y	Sin tratamiento

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

			electrónicos (AEE) y de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).	
0127-D-2023 2198/22 2171/22	Energía y cambio climático	Hidrógeno verde	Actualización de la Ley 26.123 promoción de hidrogeno verde.	Sin tratamiento.
0055-D-2023	Energía y cambio climático	Movilidad Eléctrica	Programa de fomento a la electromovilidad	Sin tratamiento
3259/22	Energía y cambio climático.	Gestión de emisiones GEI	Presupuestos mínimos de protección ambiental de gestión de emisiones de metano en el sector de hidrocarburos.	Sin tratamiento
0083-D-2022	Energía y cambio climático.	Etiquetado de eficiencia energética de viviendas.	Creación de un Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas.	Sin tratamiento.
5489-D-2022	Energía y cambio climático	Eficiencia Energética	Creación del consejo y el plan nacional para la eficiencia energética.	Sin tratamiento
0140-D-2022	Energía y minería	Transición energética	Litio como recurso estratégico.	Sin tratamiento
5325-D-2022	Salud.	Cambio climático	Marco programático de adaptación y fortalecimiento del sistema sanitario ante el cambio climático.	Sin tratamiento

Marzo de 2023.

Compilación del Círculo de Políticas Ambientales.

Fotografía de tapa: "Honorable Congreso de la Nación Argentina".

Autor: Christian Pablo Inglize. Shutterstock

Fotografías del interior: Shutterstock

