

# El Ambiente en la Argentina del Bicentenario



Coordinadora: GLADYS DE LOS SANTOS GÓMEZ

## ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos .....	XV
Prólogo.....	XVII

### INTRODUCCIÓN

por GLADYS DE LOS SANTOS GÓMEZ

I. Consideraciones generales.....	1
II. Objetivo .....	2
III. Ejes del trabajo.....	4
IV. Un poco de historia.....	6

### CAPÍTULO I

#### **PANORAMA AMBIENTAL DE LA ARGENTINA. UNA MIRADA GLOBAL EN EL BICENTENARIO**

por YOLANDA ORTIZ

.....	25
-------	----

## CAPÍTULO II

## SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA ARGENTINA FEDERAL

### LEGITIMIDAD Y CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL. EL FEDERALISMO COMO SISTEMA

por ALDO RODRÍGUEZ SALAS

I. Introducción.....	33
II. Fundamentos del Sistema Federal Ambiental.....	34
III. Evolución del Sistema Federal Ambiental.....	35
1. Interpretaciones anteriores a la reforma .....	35
2. Hacia el federalismo de concertación .....	38
3. La reforma de la Constitución Nacional.....	39
4. Interpretaciones después de la reforma .....	41
5. El modelo de concertación se consolida legal- menmente .....	43
IV. El COFEMA: instrumento del Sistema Federal Am- biental .....	44
V. La condición de validez y efectividad de la norma am- biental .....	45
VI. La posición contraria de Esain.....	47
VII. Las consecuencias de eludir el proceso de concer- tación: la limitada eficacia.....	50
VIII. Un cambio promisorio .....	55
IX. Las responsabilidades operativas.....	55
X. Un nuevo Pacto Federal Ambiental .....	58

CAPÍTULO III

**EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL  
AMBIENTAL ARGENTINA**

**La legitimación ciudadana para prevenir o lograr  
el cese de actividades generadoras  
de daño ambiental colectivo**

por EDUARDO PABLO JIMÉNEZ

I. Consideraciones generales.....	61
II. La actuación del poder moderador antes de operada la reforma constitucional de 1994 .....	63
III. La cuestión luego de operada la reforma constitucional de 1994.....	68
IV. El caso del acuario marplatense y la autorización de captura de orcas y delfines por parte del gobierno provincial.....	69
V. La Corte Suprema y la articulación adecuada de las reglas de sustentabilidad y participación ciudadana en materia ambiental.....	75
VI. Sólo una adecuada organización administrativa permite generar una política ambiental en línea con la manda constitucional .....	79
VII. Los aportes de la ley 25.675 (la apertura de la legitimación para obrar en materia de acción de cese) ....	81
VIII. Necesarias conclusiones articulando un eficiente contexto de acceso a la justicia ambiental .....	86

**El Sistema de Responsabilidad Penal  
Ambiental y la Labor de la Unidad Fiscal  
de Investigaciones en Materia Ambiental**

por RAMIRO GONZÁLEZ y DOLORES MARÍA DUVERGES

I. INTRODUCCIÓN.....	89
----------------------	----

II. Marco normativo aplicable en materia penal ambiental .....	94
III. Condenas: fallos “Ayala, Norma y otros” y “Municipalidad de Concepción s/delitos contra la salud pública” .....	96
IV. La Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA).....	102
V. Actividad desplegada .....	104
1. Investigativa.....	104
1.1. Estadísticas .....	105
1.2. La prueba .....	108
2. Institucional .....	114
VI. Desafíos.....	117

## CAPÍTULO IV

### **CAMBIOS CLIMÁTICOS, PROBLEMAS AMBIENTALES**

por DINA FOGUELMAN

I. Introducción .....	119
II. Quiénes tratan el problema .....	120
III. Qué son los cambios climáticos .....	122
IV. Cambios en la atmósfera.....	125
V. Retroalimentaciones, sinergias y demás confusiones .....	128
VI. Cambios observados en la temperatura y las precipitaciones en la superficie terrestre .....	130
VII. La vulnerabilidad de nuestras sociedades, en aumento .....	132
VIII. Reclamos de mayor compromiso gubernamental....	134
IX. En nuestro país.....	137
X. Nuestra salud .....	140
XI. Las demás especies .....	142
XII. Propuestas .....	144
XIII. Expertos enojados y frustrados.....	145

## CAPÍTULO V

**MERCADOS GLOBALES DE CARBONO  
Y OPORTUNIDADES PARA LATINOAMÉRICA**

por RODOLFO TARRAUBELLA

I. Introducción.....	147
II. Cómo resolver el problema de los costos .....	148
III. Ventajas para ambas partes .....	149
IV. Demasiadas complejidades .....	150
V. ¿Cuál es el precio del carbono reducido o no emitido?.	151
VI. Los mercados alternativos o voluntarios .....	151
VII. Últimas novedades de los Mercados Ambientales de Carbono.....	152
VIII. Conclusión.....	153
IX. Bibliografía.....	154

## CAPÍTULO VI

**‘LA SUSTENTABILIDAD  
EN EL DESARROLLO ARGENTINO’**

por WALTER A. PENGUE \*

I. Introducción.....	157
II. La Argentina, el territorio y las viejas y nuevas fuentes de recursos.....	159
III. El mercado y el capitalismo global como fuente de la destrucción ambiental.....	164
IV. Las externalidades.....	174
V. Los servicios ambientales.....	176
VI. Ambiente y sociedad en el siglo XXI .....	179
VII. La riqueza del futuro.....	181
VIII. Las fuentes de agua. Los glaciares .....	183
IX. Los metales raros .....	184

X. La riqueza de los océanos y la plata forma continental .....	185
XI. La Antártida y su exploración y explotación .....	186
XII. Suelo virtual .....	188
XIII. Agua virtual .....	192
XIV. Índice de zona templada .....	193
XV. Comentarios finales .....	195
XVI. Bibliografía .....	196

## CAPÍTULO VII

### **EL ESTADO DE LA BIODIVERSIDAD Y SU VALOR ESTRATÉGICO PARA LA ARGENTINA Y LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

por SILVIA D. MATTEUCCI

I. Introducción .....	199
II. Biodiversidad: definiciones e implicancia .....	200
III. Importancia estratégica de la biodiversidad en América Latina .....	204
IV. El estado de la biodiversidad en el mundo .....	210
V. Estado de la Biodiversidad en América Latina .....	216
VI. Estado de la conservación en la Argentina .....	219
VII. Probables causas del fracaso en la conservación de la biodiversidad .....	221
VIII. Bibliografía citada .....	225

## CAPÍTULO VIII

### **SISTEMA LEGAL DEL DAÑO AMBIENTAL**

por NÉSTOR A. CAFFERATTA

I. Introducción .....	231
-----------------------	-----

II. Concepto de daño ambiental.....	234
III. Caracteres del daño ambiental.....	241
IV. Relación de causalidad .....	247
V. Elementos de identificación del daño ambiental colectivo .....	252
1. Alteración negativa relevante del ambiente.....	253
2. Que tenga por objeto bienes o valores colectivos	255
VI. Responsabilidad por daño ambiental.....	257
VII. Responsabilidad <i>ex ante</i> .....	260
VIII. Principio de prevención .....	262
IX. Principio precautorio .....	272
X. Colofón .....	291

CAPÍTULO IX

**EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN  
AMBIENTAL ARGENTINA**

**El ambiente en el derecho público**

por FELIPE GONZÁLEZ ARZAC

I. La incorporación del tema ambiental al derecho público de nuestro tiempo.....	293
II. El concepto jurídico de ambiente .....	295
III. El ambiente es un bien público.....	297
IV. El bien común y el uso del ambiente .....	299
V. En el Bicentenario, ¿cuáles son las primeras cuestiones para plantearnos? .....	300

## CAPÍTULO X

**EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN, INFORMACIÓN  
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL  
EN LA ARGENTINA**

por CARLOS GALANO

I. El borde de adentro.....	303
II. El paisaje contextualizador de nuestra reflexión .....	305
III. Transición al paradigma ambiental .....	310
IV. Educación ambiental: desafío incolmable .....	313
V. Clausura-Apertura.....	318
VI. Bibliografía .....	320

## PRÓLOGO

La Argentina posee una inmensa riqueza en recursos naturales y servicios ambientales asociados. Bosques, pastizales, suelos, minerales, variedad de climas y microclimas, miles de kilómetros de costas, generación de aguas y paisajes son algunos de los elementos que se pueden mencionar para graficar esta riqueza. Su extenso territorio cubre rangos altitudinales y latitudinales que desde el punto de vista paisajístico son únicos. La riqueza de culturas asociada a cada ambiente es otro elemento a tener en cuenta. Bajo esta perspectiva, y teniendo en cuenta los recursos tangibles e intangibles, se puede afirmar que la Argentina posee un gran biodiversidad, entendiéndose por ésta no sólo a las numerosas especies microscópicas y macroscópicas, sino también al ambiente con el que interaccionan y los procesos dinámicos subyacentes. Desde que el país se organizó como tal, estos recursos fueron utilizados por nuestros primeros habitantes y más tarde por los inmigrantes que llegaron a nuestra tierra en busca de paz y progreso. Casi se puede afirmar que la biodiversidad fue su primera riqueza y su capital a futuro. Si bien en ese momento la idea de conservación de la naturaleza estaba imbuida de una casi religiosidad, los recursos fueron utilizados en una escala baja debido a que la presión sobre ellos era mínima, justamente porque el número de habitantes era bajo. Más tarde, con una población creciente y bajo una concepción antropocéntrica, la presión sobre los recursos naturales y ambiente cambió. Bosques y suelos fueron utilizados fuertemente. Los recursos hídricos acompañaron al desarrollo a lo largo y ancho del país sin tener en cuenta su

carácter escaso. El capital natural parecía que era infinito o que el ambiente podía amortiguar cualquier impacto. Hoy la situación ya no es la misma. Bajo el concepto de que los recursos son finitos, de que los ambientes son sistemas abiertos sujetos a intercambios de materia y energía y sobre todo de que éstos pueden ser empobrecidos hasta agotarlos, surgió la necesidad de conservar, mitigar y recuperar. En este proceso, que debe ser acompañado por diagnósticos, evaluaciones, fortalecimiento institucional, participación ciudadana, educación ambiental formal y no formal, decisión política, legislación adecuada, se encuentra la Argentina del Bicentenario.

La participación de la Argentina en los temas ambientales, tanto a nivel nacional como en los foros internacionales, demuestra su preocupación y ocupación frente al uso no inteligente de los recursos. Hoy el país no sólo posee un sólido cuerpo legal sobre ambiente y recursos naturales, sino que ha comenzado a diseñar y aplicar políticas y gestiones ambientales en pos de la conservación y la recuperación. Como primera medida debe mencionarse que los temas ambientales poseen jerarquía constitucional, para ello se constituyó el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) "...como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros...". Destacando que entre sus objetivos figura la "...formulación de una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales...". La sanción de la ley nacional 25.675 (Ley General del Ambiente) como norma de presupuestos mínimos creó la base mínima de conservación y preservación de recursos y ambientes asociados. En la actualidad, Nación y provincias se han encolumnado en una fuerte tarea de conservación y recuperación.

Hoy el Bicentenario nos permite ensayar una visión retrospectiva que sin duda nos ayudará a corregir errores y a ensayar nuevas soluciones. Los temas ambientales forman parte de la agenda gubernamental como la de los partidos que integran el

arco político del país; estos temas no pueden ser soslayados, pues se trata de asuntos vitales, ligados a nuestra herencia cultural y a nuestro porvenir. Lejos quedó ya la visión de la ecología como preocupación de unos pocos para convertirse en una ciencia ligada al progreso verdadero, a la vida misma y sobre todo a los sueños que anidan en cada argentino. Nuestro capital natural felizmente no está perdido. Mediante el compromiso político, las alianzas públicas y privadas, la acción diaria y la gestión ambiental lograremos armonizar los intereses particulares con nuestra riqueza natural.

En dicho convencimiento, el Consejo Federal de Medio Ambiente receptó y avaló el proyecto presentado para la realización del presente libro, declarándolo de “interés federal”, valorando la amplitud de temáticas y la diversidad disciplinaria, así como los diferentes ámbitos de actuación y geográficos de los numerosos exponentes convocados, por sus conocimientos, solvencia profesional y experiencia, los cuales se sumaron abierta y generosamente, haciendo esta obra posible y brindándonos un vasto panorama del ambiente en nuestra Argentina federal\*.

Sirvan éstos de fuente de conocimiento y guía para nuestras acciones.

ING. ALFREDO MONTALVÁN  
Presidente del COFEMA  
Secretario de Estado de la provincia de Tucumán

\* “Cabe resaltar que los autores presentaron sus artículos definitivos , a fines de 2010 e inicios del año 2011”.