

## **La República Argentina**

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

*Avocate*

La República Argentina esta situada en el extremo sur del continente americano y tiene una superficie total de 3,7 millones de kilómetros cuadrados que incluyen 2.780.400 km<sup>2</sup> de superficie continental y 964.000 km<sup>2</sup> del territorio continental antártico e Islas del Atlántico Sur.

La porción continental se extiende entre los 22 y los 55 grados de latitud sur. Esa gran extensión determina una amplia variedad climática, desde los climas subtropicales al norte hasta los fríos en la Patagonia, con predominio de los templados en la mayor parte del país. Un tercio del territorio abarca zonas húmedas de las cuales 30% corresponde a los bosques y montes subtropicales del nordeste y el resto de la llanura pampeana, del 600.000 km<sup>2</sup> de extensión. Esta última constituye la principal región agropecuaria e industrial del país y concentra cerca del 70% de la población, el 80% del valor de la producción agropecuaria y el 85% de la actividad industrial.

Las dos terceras partes del territorio corresponden a zonas áridas, semiáridas o con prolongados períodos de sequía. El total de áreas protegidas abarca el 1,29% del territorio (23 Parques Nacionales, 3 monumentos naturales, 4 reservas estrictas y 1 reserva natural). El territorio está poblado por 36 millones de habitantes y lo integran 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede de la Capital Federal. El 87% de la población es urbana.

Por disposición constitucional, adoptó para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

El gobierno central se divide en tres poderes. El Ejecutivo es desempeñado por el Presidente y el Vicepresidente. El Legislativo está conformado por dos Cámaras, la de Senadores, compuesta por tres Senadores por cada Provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Cámara de Diputados que se compone de representantes elegidos en forma directa y proporcional al número de habitantes de cada distrito. El Poder

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores.

Cada Provincia ha dictado su propia Constitución de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

Si bien desde el año 1970 se hicieron en el país esfuerzos aislados y dispersos para la institucionalización de la temática ambiental, es recién en 1973 que se crea la Secretaría de Ambiente Humano y Recursos Naturales, dependiente de la Presidencia de la Nación, a partir de las ya existentes Secretaría de Recursos Hídricos y Secretaría de Recursos Naturales Renovables y de Minería.

Son de ese período las leyes de Suelos y Fauna, que exteriorizan coherencia lógica e imprimen un modelo de gestión sobre estos temas.

En el año 1990 se constituye el Consejo Federal del Medio Ambiente, mediante un Acta Constitutiva suscripta en la ciudad de La Rioja, con representantes, en ese momento, de doce provincias. En la actualidad todas las jurisdicciones están representadas en dicho Consejo, y es un ámbito adecuado de concertación y coordinación entre la Nación y las Provincias.

Ya desde el año 1982, las Provincias Argentinas comenzaron a reformar sus Constituciones, incorporando, de un modo u otro, la cuestión ambiental.

En este escenario se produce, en 1994, la reforma de la Constitución Nacional.

Hasta la reforma, la Constitución no tenía normas expresas de protección del ambiente, si bien algunos sectores de la doctrina sostenían que era una garantía implícita. De todos modos presentaba dudas quién resultaba titular de ese derecho.

Además, la totalidad de la doctrina señalaba que una de las grandes dificultades para instrumentar una eficaz política de protección del ambiente residía en la distribución del poder de policía establecido en los artículos 108 y 67, actuales 121 y 65, que consideraba que las provincias retenían en general el poder de policía en los temas ambientales. La Corte Suprema declaró en forma reiterada que el poder de policía corresponde por regla general a las provincias y que la Nación lo ejerce sólo en los casos que le ha sido expresamente conferido, o es una consecuencia forzosa de otras facultades constitucionales.

La reforma significó un cambio sustancial en el encuadre normativo de la protección ambiental.

El artículo 41 regula diversos aspectos que hacen a la protección ambiental y el artículo 43 establece un sistema de protección vía la Acción de Amparo de los derechos, garantías y principios reconocidos constitucionalmente

El contenido de ambos artículos lo podemos dividir en los siguientes temas:

- Reconoce derechos y consagra garantías ambientales,
- Crea deberes correlativos,
- Establece criterios de reparación del daño ambiental,

- Consagra los principios del desarrollo sustentable,
- Distribuye el poder de policía entre la Nación y las Provincias,
- Consagra una serie de prohibiciones,
- Crea un sistema de garantías en defensa de los derechos y principios ambientales.

## **I- PROGRESOS DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

### **Derechos**

Los derechos podríamos resumirlos en asegurar la “calidad de vida”. Los enumerados en el art.41 son: Derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, a la diversidad biológica, a la preservación del patrimonio natural y cultural y a la información y educación ambiental.

En nuestra opinión se trata de “derechos subjetivos” de carácter ambiental, oponibles tanto a los poderes públicos como a los particulares, utilizando en este caso la Constitución la fórmula “todos los habitantes”.

### **Deberes**

El citado artículo 41, conjuntamente con el reconocimiento de derechos impone obligaciones o deberes. Se puede afirmar que a cada derecho le corresponde el “deber de preservarlos”, en la terminología constitucional.

Quiénes serían los obligados por los deberes constitucionales: las personas físicas, las personas jurídicas, los titulares de actividades industriales o comerciales, los titulares de concesiones, el Estado.

### **Criterio para la reparación del daño**

El responsable de haber ocasionado un daño al Ambiente, incluso el Estado, tiene la obligación primaria de “recomponer” y subsidiariamente a indemnizar. Entendemos, como lo explica Pigretti que, en todos los casos, esa indemnización corresponde a la naturaleza y no al titular afectado.

### **Desarrollo Sustentable**

Esta reconocido en la frase “y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, agregando en el siguiente párrafo “a la utilización racional de los recursos naturales”. Ambas protecciones tienen el carácter de derechos y tienden a instaurar un sistema racional de explotación de los bienes naturales, poniendo especial énfasis al iniciar este párrafo con la siguiente expresión: “las autoridades proveerán a la protección de este derecho”.

#### **Distribución del Poder de Policía**

Como ya expresáramos la dificultad de establecer pacíficamente la distribución del poder de policía generó una proliferación de normas

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

nacionales, provinciales y municipales que no resultaron adecuadas para establecer las grandes políticas ambientales para proteger adecuadamente al ambiente. El sistema de leyes de adhesión por parte de las Provincias a la legislación nacional mejoró normativamente algunos temas, pero en los aspectos instrumentales no se avanzó mucho.

El tercer párrafo del artículo 41 dispone “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

A partir de la reforma la materia ambiental es legislación de fondo, que corresponde a la Nación. La Nación debe dictar la legislación de protección mínima, común a todo el territorio nacional y luego las provincias podrán complementarlas incluyendo en sus respectivos ámbitos mayores exigencias de preservación del ambiente, con normas aplicables en sus respectivos ámbitos.

### **La Jurisprudencia Ambiental**

No menos importante que la reforma constitucional ha sido en nuestro país la evolución de la Jurisprudencia. Han sido los Jueces los encargados de vislumbrar el equilibrio y compromiso entre el crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y el hombre. Los jueces al interpretar el ordenamiento jurídico vigente, a fin de responder a las expectativas de una sociedad que demandaba el aseguramiento de condiciones vitales para la existencia humana, presente y futura, consagraron normas de “derecho vivo” para la preservación del habitat, recomponer situaciones, resarcir daños, sin perder de vista el objetivo de la equidad social y el desarrollo económico del país.

La justicia, a través de innumerables fallos otorgó protección jurisdiccional frente a la degradación del ambiente provocada por el accionar público y privado y también lo hicieron los organismos administrativos que tienen atribuidos, por leyes especiales, el carácter de entes jurisdiccionales de resolución general o particular.

Estas ideas se resumen en las palabras de Juan Pablo II al expresar: “Es deber del Estado proveer a la defensa y tutela de los bienes colectivos como son el ambiente natural y el ambiente humano, cuya salvaguardia no puede estar asegurada por los simples mecanismos del mercado. Así como en términos del viejo capitalismo el Estado tenía el deber de defender los derechos fundamentales del trabajo, así ahora con el nuevo capitalismo el Estado y la Sociedad tienen el deber de defender los bienes colectivos que constituyen el único marco del cual es posible para cada uno conseguir legítimamente sus fines individuales”

El Estado no sólo está obligado a defender los bienes colectivos que se ven afectados por el obrar del hombre común, sino que debe responder por los daños que como sujeto cause en su obrar u omisión, sea dentro de la ley o

en cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus actividades y que en estas condiciones pueda lesionar a los administrados.

El fundamento de la responsabilidad del Estado radica en el “estado de derecho” y sus postulados, cuya finalidad es proteger el derecho y entre sus principios cuenta la seguridad e igualdad jurídica, la solidaridad social y el respeto de los derechos de los administrados.

Sobre estas bases la Corte Suprema de la Nación ha sostenido en numerosos fallos que:

- Existe un derecho de daños precedido por principios comunes al derecho público y privado,
- Tanto el derecho público como el privado admiten dos órbitas de responsabilidad, esto es: la contractual y la extracontractual,
- Dentro de la órbita extracontractual el Estado puede responder por su actividad lícita o ilícita. En el primer supuesto, debe considerarse algún factor por el cual el Estado debe responder de los daños que el derecho estime injusto que pese sobre un particular y no sobre la comunidad. Sobre esto la teoría de mayor predicamento es la que funda la responsabilidad en la “igualdad frente a las cargas públicas”. Este fue el principal argumento por el cual la Provincia de Buenos Aires respondió por los daños causados por las inundaciones.

La realización de obras hechas en interés general puede producir daños particulares. El principio de igualdad frente a las cargas públicas impone el deber de reparar, con el fin de que algunos particulares o una institución no sufran el daño causado por una obra en beneficio de toda la comunidad.

Como expresa Cafferata, en el proceso Civil moderno podemos resaltar nuevas manifestaciones del accionar judicial.

- Las medidas cautelares son anticipatorias, precautorias, preventivas, urgentes, inmediatas,
- La legitimación activa es abierta, grupal, impersonal, colectiva, supraindividual, indiferenciada,
- El Juez está comprometido socialmente, ofrece una justicia de acompañamiento, de protección, garantístico de resultados valiosos, donde prima el interés público,
- La carga de la prueba es dinámica, regida por el principio de colaboración,
- La apreciación de la prueba es integral, comprensiva, tienen valor excepcional las presunciones,
- La cosa juzgada es abierta, extensible, relativamente inmodificable,
- Las vías de impugnación son flexibles, sensibles a nuevas circunstancias sobrevinientes,
- La habilitación de la instancia Federal tiene interés institucional suficiente ante hechos de gravedad institucional.

Al analizar la Jurisprudencia vemos que existe una suerte de “fondo común legislativo”, basado en el derecho comparado, en una doctrina

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

nacional e internacional de alto rango y en reformas constitucionales muy recientes. Es indudable que los órganos encargados de emanar justicia se esforzaron para encontrar soluciones a la diferente problemática que se les fue presentando.

Se debe destacar además la función de la Defensoría del Pueblo de la Nación que, desde su creación ha incursionado, sin pausa, en este tema.

### **Programa Desarrollo Institucional Ambiental**

La República Argentina estableció un Programa de Desarrollo Institucional Ambiental que se realizó por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de Recursos Naturales de la Nación. En dicho Programa la autora de este trabajo tuvo a su cargo el denominado Componente de Legislación Ambiental, cuyo objetivo consistió en el fortalecimiento de la base legal e institucional del sistema nacional, provincial y, de manera indirecta, del sistema municipal.

La reforma de la Constitución, a la que ya me referí, se produjo en pleno desarrollo del Programa. Fue por ese motivo que las tareas del Componente Legislación Ambiental, a mi cargo, de dicho Programa se centraron en dos aspectos de la cuestión. Por un lado, la determinación de qué se entendía por “presupuestos mínimos de protección ambiental” que corresponden, por el art. 41 de la Constitución nacional, a la competencia del Congreso de la Nación. Por otra parte, a la tarea de elaborar proyectos de leyes para dar cumplimiento al requerimiento de los presupuestos mínimos ambientales, de naturaleza federal, y satisfacer así la protección de los recursos naturales que requieren, de manera inmediata, un conjunto normativo específico. Esto implicó una actitud fundacional en relación con la dimensión federal que ha sido creada por dicha reforma.

Las competencias provinciales ambientales y los tratados internacionales a los que el país adhirió impusieron sancionar una legislación de presupuestos mínimos que concilie las facultades jurídicas del país con el nivel internacional y supranacional.

Los proyectos de ley, su presentación ante los poderes públicos y la sociedad, fue la tarea prioritaria del Componente Legislación Ambiental y es por ello nuestro interés en que los proyectos se conozcan para que sean objeto de discusión y que puedan recibir opiniones que los enriquezcan.

Los Proyectos de Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales que fueron considerados prioritarios por las autoridades políticas del Gobierno se refieren a los siguientes temas:

- Evaluación de impactos ambiental previo a la ejecución de obras o actividades,
- Prevención de accidentes graves que pudieran resultar de actividades industriales,
- Protección de los recursos forestales nativos,
- Gestión del recurso suelo, prevención y lucha contra la desertificación,
- Protección del aire,

- Residuos sometidos a control especial,
- Gestión integral de los recursos hídricos,
- Protección de la flora y fauna silvestres.

Es importante señalar que el Parlamento Patagónico, reunido en su “IV Sesión Plenaria del año 1998”, llevada a cabo en Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, emitió las recomendaciones n° 25/98, 26/98, 27/98, 28/98, 29/98 y 31/98, en las cuales recomienda a los señores Diputados y Senadores Nacionales, Representantes de las Provincias Patagónicas (Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y La Pampa) el tratamiento de los proyectos que se elevan.

Los proyectos fueron formulados en cumplimiento del art. 41 de la Constitución Nacional, la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, el Pacto Federal Ambiental y la legislación vigente en nuestro país.

Cabe señalar que estos proyectos fueron oportunamente elevados a las comisiones ambientales de ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y al señor Presidente de la Nación.

Se trabajaron además otros proyectos a los que, sin duda, les llegará el tiempo político y la oportunidad de su tratamiento. Son ellos:

- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras e hidrocarburíferas,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales para la concentración parcelaria,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales relativos a compensaciones y restricciones por obras de defensa y desecación de terrenos, establecidas para prevenir contingencias naturales de carácter catastrófico,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales de normas técnicas de calidad ambiental,
- Proyecto de ley de delegación de facultades en el poder ejecutivo para el dictado de los presupuestos mínimos de normas técnicas de calidad ambiental,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales sobre política de conservación del ambiente,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales en materia de regulación ambiental extraurbana,
- Proyecto de ley de presupuesto mínimos ambientales para las zonas marítimas costeras,
- Proyecto de ley de regulación de recursos hidrobiológicos y actividad pesquera y sus presupuestos mínimos,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales de protección contra las radiaciones ionizantes,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales en materia de denuncia ambiental,

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales de participación social,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos sobre la responsabilidad del estado en materia ambiental,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales para las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales para la prevención de la contaminación por actividades derivadas de la agricultura y la ganadería,
- Proyecto de ley de presupuestos mínimos ambientales de carácter social.

En materia de legislación ambiental y conforme los objetivos propuestos para dicho Componente se dio cumplimiento a tres actividades simultáneas: 1) la revisión analítica de la legislación y la jurisprudencia existente a nivel nacional, provincial y de los municipios de las capitales de provincias, así como la legislación y jurisprudencia internacional ; 2) una propuesta de nueva legislación ambiental y 3) la elaboración y difusión de un Digesto Nacional Ambiental.

Estas actividades se iniciaron a un mismo tiempo y no secuencialmente, debido a que la tarea de recolección y análisis se continúa y su realización debe extenderse en el futuro.

En una primera etapa, con miras a agilizar las actividades de relevamiento y a fin de aprovechar los esfuerzos ya realizados en el ámbito nacional por otras instituciones, se identificaron aquellas entidades que habían efectuado recopilaciones o disponían de antecedentes aprovechables para la ejecución del Programa.

#### **Resumen de los Objetivos Específicos**

El Plan de Ejecución fijó los siguientes objetivos específicos:

- Efectuar la recopilación de la normativa ambiental existente,
- Realizar un Digesto Nacional Ambiental,
- Elaborar a la luz de la reforma constitucional, que implicó una nueva dimensión para la legislación ambiental federal, proyectos de normas de presupuestos mínimos ambientales,
- Establecer nexos entre la SRNyDS y el Congreso Nacional con miras a efectuar el seguimiento de la labor legislativa en materia de legislación ambiental,
- Realizar la difusión pública de las metas alcanzadas.

#### **Resultados y Productos Obtenidos**

- Digesto Nacional Ambiental.

El Digesto Nacional Ambiental contiene un resumen de cada una de las leyes nacionales y provinciales sobre el tema y, al presente, se encuentra actualizado hasta diciembre de 1998. Disponible para la consulta de organismos públicos, privados y de los particulares se halla editado en papel

y en soporte informático en el Sistema de Información Ambiental Nacional, en actualización permanente.

- **Análisis de la jurisprudencia.**

El análisis de la jurisprudencia permitió poner de manifiesto el desarrollo de la legislación ambiental en la República Argentina y colaboró para llevar a cabo el diseño de nueva legislación ambiental. Este análisis ha sido efectuado desde la perspectiva de diferentes consultores y constituye una importante información disponible para su consulta.

En este contexto se trabajó con la colaboración de los responsables de las diferentes áreas de la SRNyDS y de las provincias. Posteriormente, las propuestas fueron presentadas y analizadas en forma conjunta con los miembros del Consejo Federal del Medio Ambiente (CO.FE.MA.), actores involucrados, organismos públicos y privados, entidades intermedias, universidades, ONGs y la comunidad. En particular, las leyes han sido presentadas y analizadas en talleres efectuados, entre 1997 y 1998 en diferentes provincias, con miras su divulgación y a obtener en retorno consideraciones analíticas sobre las mismas.

De la misma manera, los Programas Demostrativos para la Prevención y el Control de la Contaminación Ambiental llevaron al desarrollo de normas mínimas y de patrones de calidad que aseguraran el cumplimiento de una base normativa ambiental acorde con las necesidades tanto a nivel nacional cuanto a los niveles provinciales correspondientes.

Instaurar un mecanismo de seguimiento parlamentario.

Para cumplir con este objetivo quedó instalada en la Dirección de Fortalecimiento Institucional una Mesa de Análisis y Seguimiento de la Información Parlamentaria, creada como un espacio transversal dentro de la Secretaría con funciones establecidas y cuyas principales tareas son facilitar las relaciones institucionales con el Congreso de la Nación y realizar el seguimiento del trámite parlamentario de los proyectos de leyes ambientales presentados en ambas Cámaras.

### **El Derecho Internacional Ambiental de la Argentina**

Para poder tener una visión completa de la evolución del derecho ambiental en la República Argentina desde 1992, es imprescindible hacer referencia a este tema, así como una breve enunciación a legislación dictada en cumplimiento de obligaciones internacionales.

En un análisis global de la legislación nacional referida a las normas internacionales ambientales podemos deducir que la Argentina ha realizado en éstos últimos años grandes avances en la adaptación de su legislación a las obligaciones internacionales previstas por los tratados.

A partir de la reforma constitucional además del artículo 41 al que nos referimos, debemos mencionar el artículo 75, inciso 22 que le otorga primacía a los tratados internacionales por sobre las leyes de la Nación y el

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

75, inciso 17 por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, que están especialmente reconocidos en varios tratados ambientales

Por ello es importante hacer una referencia a los tratados referidos específicamente a temas ambientales y que estuvieran vigentes para la Argentina. En consecuencia, se descartan aquellos tratados que fueron firmados por nuestro país pero que no están vigentes, ya sea porque nunca se manifestó el consentimiento o porque todavía no alcanzaron el número necesario de ratificaciones para entrar en vigor. También se omiten aquellos otros tratados que contienen disposiciones de carácter ambiental pero cuyo tema principal es otro. En cambio, se incluyeron los tratados bilaterales que han entrado en vigor por canje de notas, y por lo tanto no han sido aprobados por ley.

## **II- MATERIAS SELECCIONADAS**

### **Tratados de protección de la biodiversidad, la flora y la fauna**

La Convención sobre la Diversidad Biológica es la culminación de los esfuerzos en esta área, y es uno de los desarrollos más importantes del derecho internacional ambiental, no sólo porque es el primer tratado que se refiere a la diversidad biológica en sí misma, sino también porque regula la conservación de un modo diferente.

Sin embargo, existían antes de esta Convención, varios tratados referidos a conservación de la biodiversidad, ya sea protegiendo regiones (Convención sobre la conservación de los recursos vivos antárticos) o especies (ballenas, vicuña, especies migratorias) que entraron en vigor para la Argentina a partir de 1992.

Algunos de ellos son universales:

- Convención sobre los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas - Ramsar 1971 -Fecha entrada en vigor para la Argentina: 4-9-1992,
- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres - Bonn 1979 - Fecha entrada en vigor para la Argentina: 1-1-1992,
- Protocolo al tratado antártico sobre protección del medio ambiente - Madrid, 04/10/1991- Fecha entrada en vigor para la Argentina : 14/01/1998,
- Convenio sobre la diversidad biológica - Río de Janeiro, 05/06/1992 - Fecha entrada en vigor para la Argentina: 20/02/1995,
- Convención de las naciones unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular ÁFRICA - París, 14/10/1994 - Fecha entrada en vigor para la Argentina: 06/04/1997.

Algunos otros acuerdo celebrados desde 1992 son regionales:

- Acuerdo con Italia sobre cooperación en materia de medio ambiente - Buenos Aires, 22/05/1990 - Fecha de entrada en vigor : 09/01/1998,
- Tratado con Chile sobre medio ambiente - Buenos Aires, 02/08/1991 - Fecha de entrada en vigor : 17/11/1992,
- Protocolo específico adicional con Chile sobre protección del medio ambiente antártico - Buenos Aires, 02/08/1991 - Fecha de entrada en vigor : 17/11/1992,
- Acuerdo con Brasil alcance parcial de cooperación e intercambio de bienes utilizados en la defensa y protección del medio ambiente - Las Leñas, Mendoza, 27/06/1992 - Fecha de entrada en vigor : 27/06/1992,
- Acuerdo por canje de notas con Ecuador sobre medio ambiente - Quito, 13/05/1993 - Fecha de entrada en vigor : 13/05/1993,
- Tratado con Bolivia sobre medio ambiente - Buenos Aires, 17/03/1994 - Fecha de entrada en vigor : 01/06/1997,
- Acuerdo con Perú de cooperación en materia antártica - Lima, 10/11/1994 - Fecha de entrada en vigor : 04/11/1996,
- Acuerdo entre el Ministerio de cultura y educación de la R. Argentina y la administración oceánica y atmosférica de E.E.U.U. par la cooperación en le programa globe - Buenos Aires, 28/06/1995 - Fecha de entrada en vigor : 28/06/1995,
- Acuerdo por canje de notas con Bolivia modificadorio del tratado sobre medio ambiente de 1994 - Buenos Aires, 07/13-05-1996 - Fecha de entrada en vigor : 01/06/1997,
- Acuerdo por canje de notas con Paraguay para el establecimiento de una zona de reserva íctica en Yaciretá - Asunción, 29/09/1992 - Fecha de entrada en vigor : 29/09/1992,
- Acuerdo sobre cooperación técnica, científica y tecnológica en materia agropecuaria y forestal entre la secretaría de agricultura, ganadería y pesca de la R. Argentina y la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos de los E. U. mexicanos - México, 15/10/1992 - Fecha de entrada en vigor : 15/10/1992,
- Acuerdo por canje de notas con alemania sobre proyecto de fomento de la Facultad de ciencias forestales de la universidad nacional de santiago del Estero - Buenos Aires, 08/05/1995 - Fecha de entrada en vigor : 08/05/1995,
- Memorándum de entendimiento sobre cooperación entre la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca del gobierno de los E.U. mexicanos y la secretaría de recursos naturales y ambiente humano del gobierno de los E.U. mexicanos y la secretaría de recursos naturales y ambiente humano del gobierno de la R. Argentina - Buenos Aires, 13/11/1996 - Fecha de entrada en vigor : 13/11/1996,
- Acuerdo entre la administración de Parques nacionales dependiente de la secretaría de recursos naturales y desarrollo sustentable de la República

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

Argentina y el servicio de Parques nacionales del departamento del interior de los E.E.U.U. sobre cooperación en el manejo y protección de Parques nacionales y otras áreas naturales y culturales protegidas - Buenos Aires, 16/10/1997 - Fecha de entrada en vigor : 16/10/1997.

#### **Convención sobre la diversidad biológica**

Esta Convención, adoptada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, entró en vigor el 29 diciembre 1993, sólo 18 meses después de su firma, con la ratificación de 30 Estados. La Argentina la ratificó el 22 de noviembre de 1994 y entró en vigor para ella el 20 de enero de 1995.

#### **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres**

Esta Convención, adoptada en Bonn, en 1979, entró en vigor el 1° de noviembre de 1983, y para la Argentina el primero de enero de 1992. Su objetivo es contribuir a la conservación de las especies terrestres, marinas y voladoras de animales migratorios a lo largo de toda su área de distribución. A diferencia de CITES, que restringe el comercio de las especies amenazadas, esta Convención obliga también a adoptar medidas para el aprovechamiento dentro del país y aún para la conservación del hábitat de las especies.

Convención sobre los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR)

Esta Convención fue adoptada en 1971, y está vigente para la Argentina desde 1992.

#### *Obligaciones asumidas por la Argentina*

- Establecer humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (sitios RAMSAR), que mantiene la Oficina establecida en virtud del art. 8°. Los límites de cada humedal deberán describirse de manera precisa y también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas,
- Tomar medidas de conservación y planes de administración en estos humedales,
- Fomentar el uso sustentable de estos sitios,
- Presentar informes sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención,
- Establecer un plan estratégico nacional,
- Constituir un Comité Nacional,
- Coordinar medidas de conservación en los humedales transfronterizos,

*República Argentina*

- Fomentar la investigación, el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna,
- Fomentar la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales

*Sitios RAMSAR*

Argentina ha incluido en la lista de la Convención seis sitios RAMSAR:

- Parque Nacional Río Pilcomayo,
- Parque Nacional Laguna Blanca,
- Monumento Natural Laguna de los Pozuelos,
- Sitio Laguna,
- Bahía San Sebastián,
- Bahía de Samborombón.

También por Resolución 555/94 ha constituido el Comité Nacional RAMSAR, para asegurar la coordinación entre los distintos organismos que tiene a cargo la gestión y la administración de las áreas inscriptas en la Lista RAMSAR.

**Legislación nacional y provincial relacionada con estas obligaciones internacionales**

Con relación a la información sobre los recursos biológicos, diferentes institutos como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Universidades, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Institutos Agrícolas Provinciales y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) desarrollan esta parte prevista en las Convenciones.

El INTA conserva *ex situ*, multiplica y caracteriza variedades de cereales y oleaginosas y también existen proyectos financiados por el Consejo Nacional de Investigaciones y por otras agencias para proteger y multiplicar las especies vegetales nativas tanto herbáceas como forestales en peligro de extinción o de utilidad comercial. Asimismo se cuenta con proyectos de reproducción y manejo sostenible de especies animales especialmente mamíferos y reptiles nativos comercializables.

Por último cabe mencionar el proyecto de la Red Nacional de Parques Nacionales, áreas protegidas y reservas provinciales y privadas. Este proyecto ha sido aprobado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente y es de importancia porque permitirá coordinar las actividades de manejo y conservación de un área de 28.000 Km<sup>2</sup> que incluye los 23 parques nacionales del país. A los proyectos mencionados se suman las actividades relacionadas por la Comisión Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA).

El Decreto 1347/97 designa como autoridad de aplicación de la Convención de Biodiversidad a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. También crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica, en el ámbito de la Secretaría, cuyo titular la preside. Esta Comisión está integrada

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

por un representante de cada una de las áreas técnicas, cuyas competencias específicas guarden relación directa con la temática de la Convención de los siguientes organismos nacionales: Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y Secretaría de Ciencia y Tecnología, un representante de cada una de las provincias que manifiesten su interés, representantes del sector científico, técnico y universitario, organizaciones no gubernamentales e investigadores. Tiene como funciones: asesorar a la autoridad de aplicación en los aspectos de implementación, proponer y propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas de la Convención, elaborar y proponer a la autoridad de aplicación la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica.

La ley 22.421, de protección de la fauna, si bien es conservacionista y se refiere al comercio internacional, no mencionaba la Convención de CITES que se había aprobado poco tiempo antes. Pero en el año 1997 mediante el decreto 522/97 se implementan las disposiciones de la Convención.

Se designa autoridad de aplicación de CITES a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, autoridad administrativa a la Dirección de Fauna y Flora Silvestres dependiente de ella y autoridad científica de aquellas áreas dependientes de la misma, con competencia en los distintos recursos naturales renovables y aquellas instituciones o personas de reconocida trayectoria científica que ésta designe al efecto:

En cuanto a la legislación provincial, la ley 7343/85 de Córdoba establece que:

*“Toda norma y criterio relacionado con la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente deberá tomar, como nivel ineludible de referencia el ‘Registro de Productos Químicos potencialmente tóxicos’ o Ripoot del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); el contenido de la Convención Internacional para el Tráfico de Especies Silvestres (CITES) o Convención de Washington, más sus Apéndices, y las listas de especies en peligro de extinción de los Libros Rojos editados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)”*

La ley 4855 de Catamarca, que es de 1995, la 272/95 de Tierra del Fuego, la 6045/93 de Mendoza y la de Río Negro 2669/93, se refieren al ecosistema y a la necesidad de conservar la diversidad, pero sin ninguna referencia a los tratados.

En cambio, la ley 3337 de Misiones, que es de 1996 establece directamente entre los objetivos de la ley:

#### **Protección de la Atmósfera: Convención sobre Cambio Climático**

La Convención sobre Cambio Climático. fue adoptada en Nueva York en 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La Argentina, previa aprobación por ley 24.295, la ratificó el 11 de marzo de 1994 y entró en vigor noventa días después, es decir el 9 de junio de ese mismo año.

Esta Convención, que tiene como objetivo estabilizar las concentraciones de gases efecto invernadero en la atmósfera, no estableció una obligación concreta, con un nivel y plazo a alcanzar, para las restricciones cuantitativas de los gases efecto invernadero. Es un tratado marco, que prevé la adopción de un protocolo que debe implementar las obligaciones que surgen de sus principios.

En la Tercera Conferencia de Estados Parte, celebrada en Kyoto en Diciembre de 1997, se adoptó un “Protocolo sobre Cambio Climático”, complementario de la Convención. Argentina lo firmó el 16 de marzo de 1998. Sin embargo, este Protocolo no está en vigor, ni ha sido ratificado por la Argentina. Mientras no entre en vigor no es obligatorio para ningún Estado y no engendra obligaciones jurídicamente exigibles. Y aún cuando entre en vigor, para que sea obligatorio para la Argentina, debería ser ratificado por ella. La simple firma (que ha sido realizada por la Argentina el pasado 16 de marzo), sólo crea una obligación general de no realizar actos contrarios al objeto y fin del tratado (art. 18 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados).

#### **Situación en la Argentina**

En octubre de 1991, como resultado de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, llevada a cabo en Ginebra en noviembre 1990, el gobierno argentino estableció la Comisión Nacional sobre Cambio Global del sistema climático terrestre.

Luego de la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en la Conferencia de Río en 1992, el presidente de la Comisión Nacional dispuso la ejecución de un Proyecto Nacional de Estudio sobre el Cambio Climático. Este proyecto comenzó en el segundo semestre de 1996, con un cronograma de 18 meses y cinco subproyectos: 1) Inventario de los Gases de Efecto Invernadero, 2) Mitigación de la emisión de los gases efecto invernadero, 3) Evaluación de vulnerabilidad ante un cambio climático en ascenso del nivel del mar, 4) Evaluación de vulnerabilidad ante un cambio climático en producción agrícola y 5) Evaluación de vulnerabilidad ante un cambio climático en oasis.

Está en una etapa avanzada el primer inventario nacional de los gases de efecto invernadero. Se clasifican, según su fuente de emisión en:

- Energía: se incluyen las actividades que producen emisiones de gases efecto invernadero por quema de combustibles y las emisiones fugitivas generadas por actividades antropogénicas involucradas en la extracción, transporte, almacenamiento y utilización de carbón, petróleo y gas natural,
- Pueden ser generadas por el sector público, la refinación de petróleo, autogeneración, otras industrias de energía, transporte, actividades de quema de combustible en la industria, combustión en pequeña escala (sector comercial, institucional, residencial o agrícola) o emisiones fugitivas,

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

- Procesos industriales: industria de cemento, aluminio, amoníaco y otros minerales no metálicos,
- Agricultura: por la fermentación entérica y el tratamiento del estiércol;
- Cambio del uso de la tierra y silvicultura,
- Desperdicios: eliminación de desperdicios sólidos en vertederos sanitarios y tratamiento de las aguas residuales.

La ley 20.284 establece normas para la preservación de los recursos atmosféricos y faculta a la autoridad sanitaria local a fijar, para cada zona del país, los niveles máximos de emisión de gases y sustancias que constituyan contaminantes atmosféricos. Existen también Ordenanzas Municipales que legislan sobre los niveles máximos y los medios de emisión de los distintos tipos de fuentes fijas y móviles.

A fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, la República Argentina presentó al Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal el Programa País para la eliminación del consumo de sustancias que agotan la capa de Ozono. El 27-7-94 el Comité Ejecutivo del Protocolo de Montreal aprobó este Programa País, que contemplaba la creación de la Oficina Programa Ozono. El Decreto nacional 265/96 "Protección de la Capa de Ozono", crea la Oficina (OPROZ):

La Ley 24.051 sobre residuos peligrosos, establece que los residuos que contengan sustancias controladas por el Protocolo de Montreal son considerados como residuos generados, y se incluyen en la categoría sometida a control los solventes orgánicos halogenados.

Con relación a la Convención de Viena, la Argentina lleva adelante actividades de investigación referidas a los efectos del agotamiento de la capa de ozono de conformidad con el artículo 3 del Convenio, pero el marco de política general para la eliminación de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) se desarrollará dentro de la actual política económica del país. El gobierno no impondrá soluciones tecnológicas únicas para la sustitución y eliminación del consumo de las SAO. Cada industria decidirá dentro de un marco general de economía y competitividad la alternativa que adoptará para su reconversión. La función del gobierno será la de orientar e informar sobre los aspectos esenciales que puedan presentarse en la adopción y adaptación de tecnologías a las condiciones locales. La reconversión de la industria deberá tener en cuenta la competitividad en mercados internos y externos.

Por otra parte, la Argentina es miembro fundador del Instituto Interamericano para el Cambio Global.

#### **Legislación provincial relacionada con estas obligaciones internacionales**

La principal ley provincial que aplica las obligaciones internacionales es la ley 5941 de Mendoza.

*ARTICULO 1 - Prohíbese en todo el territorio de la provincia, la fabricación de cualquier producto que contenga como gas propelente alguna de las sustancias enumeradas en el anexo "A" del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, ratificado por ley de la Nación*

*n°23.778. También queda prohibido su almacenamiento y/o comercialización inclusive de aquellos que se fabriquen en otras partes del país o sean de origen extranjero.*

### **La Convención sobre Desertificación**

La degradación de la tierra es una causa primordial de pobreza en las regiones más áridas del mundo, que afecta a más de 250 millones de personas.

En 1977 se celebró una Conferencia de Naciones Unidas sobre desertificación que adoptó un Plan de Acción para combatir la Desertificación. En la Conferencia de Río, se sostuvo una visión integrada del problema de la desertificación y se llamó en 1994 a una Conferencia Internacional sobre el tema, donde se adoptó la “Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave y/o Desertificación, en particular África”. Para la Argentina está vigente desde el 6 de abril de 1997.

Entre los objetivos de la convención se enuncian: restaurar los suelos degradados, mejorar la seguridad alimentaria y facilitar la transición a una agricultura y ordenación sostenible de la tierra. El Secretario Ejecutivo de la Convención sostuvo que los costos económicos y sociales de las medidas preventivas que pueden adoptarse serán muy inferiores a los que implicarían en los próximos años las nuevas crisis de refugiados o los programas de socorro ante desastres.

### **Legislación nacional y provincial que aplica las obligaciones internacionales**

No existe una legislación específica de aplicación de esta Convención, ya que es muy reciente. Sin embargo, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable inició en 1995 la elaboración del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertización (PAN), coordinando un amplio intercambio de opiniones con todas las instituciones, organismos públicos nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de productores relacionadas con el problema, con la finalidad de contribuir al desarrollo sustentable en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas de la República Argentina.

Para facilitar el funcionamiento del PAN se dividió el país en regiones, según las diferentes condiciones naturales y los grandes ecosistemas. También se seleccionaron especialistas locales, de manera que por su vinculación con la realidad regional pudieran actuar con más facilidad.

Este programa tiene delineado un objetivo central y cinco objetivos específicos. El objetivo central del PAN consiste en luchar contra la desertización y mitigar los efectos de la sequía, a fin de contribuir al logro del desarrollo sustentable de las zonas afectadas, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida de la población. Los objetivos específicos son:

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

- Contar con mecanismos institucionales de coordinación, participación y acción, a nivel nacional, provincial, municipal, del sector público y privado en la lucha contra la desertización,
- Disponer de un diagnóstico acabado de la situación, que pueda ser actualizado sistemáticamente, y que permita evaluar los avances en la lucha contra la desertización y la mitigación de los efectos de la sequía,
- Alcanzar un nivel de sensibilización, educación y capacitación que posibilite una eficaz participación de todos los estamentos sociales,
- Disponer de instrumentos legales, económicos e institucionales, que permitan optimizar los esfuerzos en la lucha contra la desertización,
- Lograr la inserción y armonización del PAN con los diversos emprendimientos realizados en América Latina y en el mundo.

La Argentina, junto con Bolivia y Paraguay, está llevando adelante el “Programa Subregional de Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano”. Y con Chile, Bolivia, Perú y Ecuador, se está concretando un “Programa de la Puna Americana”.

#### **CONCLUSIONES**

Al redactar las leyes de presupuestos mínimos ambientales, las leyes provinciales y las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es necesario tener en consideración el sistema internacional de protección en que estamos insertos. Esas obligaciones internacionales no nos han sido impuestas violentando nuestra soberanía, sino que la Argentina -en ejercicio de su poder soberano- las ha asumido voluntariamente al ratificar los distintos tratados.

Por lo tanto, así como sería impensable hoy en día legislar o juzgar sobre un tema referente a derechos humanos sin tener en cuenta el Pacto de San José de Costa Rica, en materia medioambiental es necesario tener en cuenta las obligaciones internacionales.

También debe contemplarse la posibilidad de que las leyes de presupuestos mínimos que se dicten permitan las adaptaciones necesarias a los nuevos hechos que van ocurriendo o a los descubrimientos científicos que van teniendo lugar, de manera que puedan reformarse las leyes con la misma facilidad que los tratados que implementan.

*Legislación internacional vigente y legislación a la que conviene adherir y todavía no se ha adherido*

La Argentina es parte de las principales convenciones globales del sistema de las Naciones Unidas, de los instrumentos de protección de ballenas y de la Antártida, de los instrumentos de prevención de contaminación de las aguas, de protección de la capa de ozono, de daños causados por la energía nuclear y el uso de otras armas, de protección de las especies, de desechos peligrosos o residuos, de protección de la salud, etc.

Como conclusión puede afirmarse que la Argentina tiene una activa presencia en el plano internacional convencional en materia de medio ambiente. En efecto, como se observa *en el índice temático de tratados*

*multilaterales y bilaterales que se agregan al final de este trabajo, son más de sesenta los tratados referidos específicamente a temas ambientales. Este número es aún mayor si se consideran los tratados sobre otros temas que también contienen normas ambientales.*

Por lo tanto, hay pocos tratados internacionales a los que convenga adherir y que la Argentina todavía no lo haya hecho. Entre ellos se encuentran:

- Convenio Internacional sobre Responsabilidad e Indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas - 1996,
- Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por Hidrocarburos de 1969,
- Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre Constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos de 1971.

### **Legislación Nacional**

En un análisis global de la legislación nacional referida a las normas internacionales ambientales, podemos deducir que la Argentina ha realizado estos últimos años grandes avances en la adaptación de su legislación a las obligaciones internacionales previstas por los tratados. En ese sentido, cabe destacar las disposiciones introducidas en la Constitución Nacional por la reforma de 1994. En lo que hace a nuestro tema destacan los artículos 41, el 75 inc. 22 por la primacía de los tratados internacionales y el 75 inc. 17 por los derechos de las poblaciones indígenas, que están especialmente reconocidos en varios tratados ambientales.

Con relación a la *bio-diversidad y protección de flora y fauna*, se implementaron específicamente las disposiciones de la Convención CITES.

Con relación a la *protección de la atmósfera*, se han regulado las disposiciones del Protocolo de Montreal en lo que respecta al uso de CFCs y se está realizando el primer inventario nacional de los gases de efecto invernadero, que ya se encuentra en una etapa avanzada.

También se han creado órganos específicos para seguir la aplicación de las Convenciones (Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica, Comisión Nacional sobre Cambio Global, Oficina Programa Ozono (OPROZ), Programa de Acción Nacional de *Lucha contra la Desertización* (PAN))

Podemos ver que se han constituido las estructuras institucionales necesarias para el seguimiento de las principales convenciones: biodiversidad, CITES, Ozono, Cambio Climático, Desertización. Sin embargo, con relación a la implementación concreta de las obligaciones que surgen de los tratados, falta legislar introduciendo en leyes de presupuestos mínimos las obligaciones instituidas en los tratados.

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

Un aspecto importante a tener en cuenta en estos proyectos de leyes a elaborar, como ya se ha destacado, es la necesidad de implementar un sistema que permita fácilmente su adaptación a las variaciones de la realidad y de los nuevos conocimientos científicos. Deben tener un mecanismo que permita adoptar las decisiones tomadas por los órganos internacionales encargados de la implementación de las Convenciones, como está previsto en el decreto reglamentario de CITES, que delega en la Secretaría la facultad de dictar las normas complementarias del decreto, aún la recepción de las Resoluciones que se aprueben en las Conferencias de las Partes y la aceptación de las modificaciones a los apéndices, cuando el país no haya formulado reservas. Esto permite mantener, en el ámbito interno, la misma agilidad que tienen los sistemas actuales de convenciones ambientales, consistentes en la adopción de Protocolos o de enmiendas en las Conferencias de los Estados Partes sobre las que se pueden hacer reservas puntuales con respecto a una determinada especie.

#### **Jurisprudencia nacional**

No se ha encontrado en la jurisprudencia de los tribunales nacionales ni una aplicación de los tratados internacionales ni de sus principios salvo, de una manera genérica a conservación y derechos de las futuras generaciones. Esto responde a una tendencia general de la jurisprudencia a aplicar las leyes aprobatorias de los tratados sin hacer referencia a las normas internacionales en sí mismas. Si bien la Corte Suprema de la Nación ha reconocido a partir de 1992, la supremacía de los tratados frente a las leyes y esta doctrina ha sido confirmada por la reforma constitucional, sólo se está aplicando plenamente en materia de derechos humanos y en algunos tratados impositivos, pero en los demás temas se va avanzando lentamente.

#### **Sociedades ambientalistas**

Existen en nuestro país más de trescientas sociedades dedicadas al ambiente, muchas de las cuales están federadas. Tal vez ante esta proliferación de organizaciones no gubernamentales deberíamos preguntarnos cuál es el camino a seguir, y dentro de este contexto cuál sería el rumbo que deben tomar las Sociedades Ambientalistas para contribuir a dar las ayudas o respuestas que el común de la gente espera.

La sociedad percibe el daño o lo niega como una defensa? Es sabido que lo primordial es la prevención, pero para llegar a ello necesitamos que la sociedad perciba el medio ambiente, no solo a través de los eventos extremos y los peligros naturales, que están por encima del nivel de percepción y son fácilmente reconocibles, como señala Whyte, sino trabajar sobre los eventos que no pueden ser percibidos individualmente, como el “cambio climático” o el “efecto invernadero”. Este sería el gran desafío que nos espera.

**Queda mucho por hacer pero creemos que, no obstante, estos diez años han sido de trabajo positivo.**

La Secretaría de Recursos Naturales, que con sus aciertos y defectos elaboró y dirigió la política ambiental en nuestro país, tuvo en la década pasada el rango de Ministerio. Lamentablemente, esta situación cambió y pasó a ser una Secretaría dentro del Ministerio de Desarrollo Social, lo que por encima de una cuestión de nombre o ubicación en un organigrama significó toda una definición de la importancia que le da el Gobierno a la cuestión.

Lejos de situarnos en una posición de lamento, preciso es que las Sociedades Ambientalistas actúen y organicen sus estrategias como un gran timonel, como el líder italiano D'Alema propuso cuando dijo: "Navegar a vela es una metáfora de la vida y por lo tanto de la política, es la capacidad de ir hacia el objetivo, tanto con viento a favor como con viento en contra. Quien navega tiene que saber que la naturaleza es mas fuerte y por lo tanto debe manejar el desafío con inteligencia. No se puede pensar en afrontar frontalmente al adversario mas fuerte. Cuando el viento es contrario hay que ceder un poco, pero en un punto determinado hay que resistir. Quizás ese sea el juego que se debe hacer ahora.

**Tratado ambientales multilaterales y bilaterales indice tematico globales**

- Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural - París, 16/11/1972 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 23/11/1978,
- Acuerdo con Italia sobre cooperación en materia de medio ambiente - Buenos Aires, 22/05/1990 - Fecha de entrada en vigor : 09/01/1998,
- Tratado con Chile sobre Medio ambiente - Buenos Aires, 02/08/1991 - Fecha de entrada en vigor : 17/11/1992,
- Protocolo específico adicional con Chile sobre protección del medio ambiente antártico - Buenos Aires, 02/08/1991 - Fecha de entrada en vigor : 17/11/1992,
- Protocolo al tratado antartico sobre proteccion del medio ambiente - Madrid, 04/10/1991- Fecha entrada en vigor para Argentina : 14/01/1998,
- Acuerdo con Brasil alcance parcial de cooperación e intercambio de bienes utilizados en la defensa y protección del medio ambiente Leñas, Mendoza, 27/06/1992 - Fecha de entrada en vigor : 27/06/1992,
- Acuerdo por canje de notas con ecuador sobre medio ambiente - Quito, 13/05/1993 - Fecha de entrada en vigor : 13/05/1993,
- Tratado con Bolivia sobre medio ambiente - Buenos Aires, 17/03/1994 - Fecha de entrada en vivor : 01/06/1997,
- Convención de las naciones unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular ÁFRICA - París, 14/10/1994 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 06/04/1997,

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

- Acuerdo con Perú de cooperación en materia Antártica - Lima, 10/11/1994 - Fecha de entrada en vigor : 04/11/1996,
- Acuerdo entre el Ministerio de cultura y educación de la R. Argentina y la administración Oceánica y atmosférica de E.E.U.U. para la cooperación en el programa globe - Buenos Aires, 28/06/1995 - Fecha de entrada en vigor : 28/06/1995,
- Acuerdo por canje de notas con Bolivia modificadorio del tratado sobre medio ambiente de 1994 - Buenos Aires, 07/13-05-1996 - Fecha de entrada en vigor : 01/06/1997,
- Acuerdo con Brasil sobre cooperación en materia ambiental – Buenos Aires, 9/04/96 – Ley aprobatoria N° 24.930 – Fecha de entrada en vigor: 18/03/98,
- Acuerdo con Alemania por canje de notas sobre el proyecto de lucha contra la desertificación en la patagonia– Buenos Aires, 8/02/99 – Fecha de entrada en vigor: 8/02/99.

**Protección de la naturaleza y conservación de las especies**

- Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de américa - Washington, 12/10/1940 - Fecha de entrada en vigor para Argentina 27/09/1946,
- Cambio de notas con Chile comprometiéndose a dictar decretos que aseguren una eficaz protección de la flora - Buenos Aires, 27/06/1941 - Fecha de entrada en vigor : 30/06/1941,
- Convención internacional para la reglamentación de la caza de la Ballena y protocolo - washington 02/12/1946 - Fecha de entrada en vigor para la Argentina: 18/05/1960,
- Convenio con Chile sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios - Santiago, 29/12/1961, Fecha de entrada en vigor : 29/03/1967,
- Acuerdo por notas reversales con Bolivia aprobando la constitución de una comisión para estudiar y preparar convenio de complementación/región destinada a la preservación de recursos naturales en la zona fronteriza y evitar pérdidas originada a la preservación de recursos naturales en la zona fronteriza y evitar pérdidas originadas por incendios y proteger la fauna silvestre - La Paz, 18/07/1970 - Fecha de entrada en vigor : 18/07/1970,
- Convención sobre los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas - Ramsar, 02/02/1971 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 04/09/1992,
- Convención sobre la conservación de focas antárticas - Londres, 01/06/1972 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 06/04/1978,
- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (cites) - Washington, 03/03/1973 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 08/04/1981,

*República Argentina*

- Convenio con Bolivia sobre protección de bosques y fauna e integración de parques fronterizos - La Paz, 16/03/1976 - Fecha de entrada en vigor : 16/03/1976,
- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres - Bonn, 23/06/1979 - Fecha entrada en vigor para Argentina 01/01/1992,
- Convenio para la conservación y ordenación de la vicuña - Lima, 20/12/1979 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 06/02/1990,
- Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del antártico - Camberra, 20/05/1980 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 27/06/1982,
- Memorandum de entendimiento con Arabia Saudita referido a cooperación en el campo de los recursos animales Riyadh, 09/12/1980 - Fecha de entrada en vigor : 09/12/1980,
- Convenio de acuicultura con Uruguay - Buenos Aires, 11/09/1987 - Fecha de entrada en vigor : 11/09/1987,
- Acuerdo por notas reversales con Paraguay por el que se confiere competencia a la comisión mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP) en materia de evaluación y control del recursos íctico y de la calidad de las aguas del Río Paraná - Ituzaingó, 26/04/1989 - Fecha de entrada en vigor : 26/04/1989,
- Convenio sobre la diversidad biológica - Río de Janeiro, 05/06/1992 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 20/02/1995.
- Acuerdo por canje de notas con Paraguay para el establecimiento de una zona de reserva íctica en Yaciretá - Asunción, 29/09/1992 - Fecha de entrada en vigor : 29/09/1992,
- Acuerdo sobre cooperación técnica, científica y tecnológica en materia agropecuaria y forestal entre secretaría de agricultura, ganadería y pesca de la R. Argentina y la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos de los E.U. mexicanos - México, 15/10/1992 - Fecha de entrada en vigor : 15/10/1992,
- Acuerdo por caje de notas alemania sobre proyecto de fomento de la Facultad de ciencias forestales de la Universidad nacional de Santiago del Estero - Buenos Aires, 08/05/1995 - Fecha de entrada en vigor : 08/05/1995,
- Memorandum de entendimiento sobre cooperación entre la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca del gobierno de los E.U. mexicanos y la secretaría de recursos naturales y ambiente humano del gobierno de la R. Argentina - Buenos Aires, 13/11/1996 - Fecha de entrada en vigor : 13/11/1996,
- Acuerdo entre la administración de Parques nacionales dependiente de la secretaría de recursos naturales y desarrollo sustentable de la R. Argentina y el servicio de Parques nacionales del departamento del interior de los E.E.U.U. sobre cooperación en el manejo y protección de

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

Parques nacionales y otras áreas naturales y culturales protegidas- Buenos Aires, 16/10/1997 - Fecha de entrada en vigor : 16/10/1997,

- Convenio sobre conservación y desarrollo de los recursos ícticos en los tramos compartidos de los ríos Paraná y Paraguay - Buenos Aires, 25/10/96 – Ley aprobatoria N° 25.048 – Fecha de entrada en vigor: 24/03/99,
- Acuerdo en materia fitosanitaria entre el gobierno Argentino y el gobierno de Jamaica– Kingston, 15/9/98 – Fecha de entrada en vigor: 15/9/98,
- Acuerdo en materia de sanidad animal entre el gobierno Argentino y el gobierno Jamaica– Kingston, 15/9/98 – Fecha de entrada en vigor: 15/9/98,
- Acuerdo por canje de notas sobre el proyecto “Fomento de la protección vegetal integrada en el cultivo de la fruta de pepita”– Buenos Aires, 17/9/99 – Fecha de entrada en vigor: 17/9/99.

**Contaminacion de las aguas y contaminacion por hidrocarburos**

- Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos - Londres, 12/05/1954 - Fecha de entrada en vigor para Argentina: 30/12/1976,
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos - Bruselas, 29/11/1969 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 20/07/1987,
- Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias - Londres, México, Moscú y Washington, 29/12/1972 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 11/10/1979,
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques - Londres, 02/11/1973 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 01/12/1993,
- Acuerdo con Uruguay complementario del tratado del Río de la Plata y su frente marítimo relativo al trazado correspondiente al límite lateral marítimo, zona común de prohibición de vertimiento de hidrocarburos y otras acciones contaminantes - Montevideo, 15/07/1974 - Fecha de entrada en vigor : 15/07/1974,
- Acuerdo con Uruguay por el que se aprueba el acuerdo sobre normas aplicables al control de la calidad de las aguas del Río Uruguay en la zona de influencia de Salto Grande - Buenos Aires, 05/11/1977 - Fecha de entrada en vigor : 05/11/1977,
- Protocolo de 1978 relativo al convenio internacional para prevenir la contaminación por buques - Londres, 17/02/1978 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 01/12/1993,
- Convenio con Uruguay de cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por

*República Argentina*

hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales - Buenos Aires, 16/09/1987 - Fecha de entrada en vigor 29/10/1993,

- Acuerdo por canje de notas con Japón sobre préstamo por parte del Japón para ejecución del proyecto “mejoramiento ambiente cuenca Río reconquista” - Buenos Aires, 02/09/1994 - Fecha de entrada en vigor : 02/09/1994,
- Acuerdo por canje de notas con Alemania sobre proyecto de depuración biológica de aguas residuales en el Río Suquia - Buenos Aires, 21/09/1995, 08/02/1996 - Fecha de entrada en vigor : 08/02/1996.

**Protección de la atmósfera**

- Convención de viena para la protección de la capa de ozono - Viena, 22/03/1985 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 18/04/1990,
- Protocolo de montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono - Montreal, 16/09/1987 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 17/12/1990,
- Enmienda al protocolo de montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono - Londres, 29/06/1990 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 04/03/1993,
- Convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático - Nueva York, 09/05/1992 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 09/06/1994,
- Acuerdo para la creación del instituto interamericano para la investigación del cambio global - Montevideo, 13/05/1992 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 24/02/1994,
- Ajustes de los arts. 2A y 2B del protocolo de montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono - Copenhague, 25/11/1992 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 19/07/1995.

**Desechos peligrosos - Residuos**

- Convenio de basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación - Basilea, 22/03/1989 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 05/05/1992,
- Acuerdo por notas reversales con Alemania sobre proyecto de gestión municipal de residuos en Rosario - Buenos Aires, 19/06/1996, 21/08/1996 - Fecha de entrada en vigor : 21/08/1996.

**salud**

- Convenio relativo al empleo de la cerusa (de Albayalde) en la pintura - Ginebra, 25/10/1921 - Fecha de entrada en vigor para la Argentina : 26/05/1936,
- Convención Internacional de PROTECCIÓN fitosanitaria - Roma, 06/12/1951 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 23-09-1954,

*Graciela Berra ESTRADA DE PIGRETTI*

- Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes - Ginebra 22/06/1960 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 15/06/1979.

**Daño al ambiente causados por  
la energía nuclear y el uso de otras armas**

- Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares - Viena, 21/05/1963 - Fecha entrada en vigor para Argentina : 12/11/1977,
- Tratado sobre proscripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y en aguas submarinas - Londres, Moscú y Washington, 05/08/1963 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 14/11/1986,
- Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo - Londres, Moscú y Washington, 11/02/1971 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 21/03/1983,
- Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares - Bruselas, 17/12/1971 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 18/05/1981,
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción - Londres, Moscú y Washington, 10/04/1972 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 5/12/1979,
- Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u hostiles - Nueva York, 10/12/1976 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 20/03/1987,
- Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados ( y sus protocolos) - Ginebra, 10/10/1980 - Fecha de entrada en vigor para la Argentina : 02/04/1996,
- Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares - Viena, 26/09/1986 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 17/02/1990,
- Convención sobre asistencia en caso de accidentes nucleares o de emergencia radiológica - Viena, 26/09/1986 - Fecha entrada en vigor para Argentina: 17/02/1990,
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción - París, 13/01/1993 - Fecha de entrada en vigor para la Argentina 29/04/1997,
- Acuerdo con Alemania relativo a las salvaguardias a aplicar a las instalaciones del reactor de potencia en Atucha - Buenos Aires, 07/09/1996 - Fecha de entrada en vigor : 07/09/1976.

**Artículos de la constitución nacional**

**Argentina referidos a la cuestión ambiental**

**Artículo 41:** Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras ; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

**Artículo 43:** Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización ...

**Artículo 124:** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.