



**Políticas
Socioambientales**

FUNDACIÓN ALEM



JUNIO 2021

HACIA UN NUEVO PACTO AMBIENTAL

*Políticas públicas para una salida
resiliente, inclusiva y carbono neutral*

Resumen Ejecutivo

En materia socioambiental proponemos acciones e instrumentos que permitan generar condiciones para afrontar una realidad compleja y difícil como la actual, impuesta por décadas de decadencia socioeconómica, escaso conocimiento y desapego a las normativas.

El ambiente es la resultante inequívoca de la relación naturaleza-sociedad (N-S) y en los últimos siglos este vínculo se fue enmascarando y evolucionando hacia visiones antropogénicas del ambiente, sistemas de vida más urbanos, con una clara elección del consumo y la acumulación como elementos supuestamente indispensables para generar calidad de vida y bienestar.

Hoy tenemos un cabal conocimiento científico expresado, entre otras fuentes, en los informes síntesis del estado de la naturaleza en cuanto a su capacidad de sostener a las sociedades del mundo y en los informes sobre el impacto de los cambios en el clima y el calentamiento global. La relación N-S está en crisis y es imperioso que se tomen medidas para disminuir las presiones sobre el ambiente y la pérdida de biodiversidad y sus contribuciones y mitigar sus efectos, así como incorporar los costos ambientales en los precios y cuentas privadas y públicas.

Como marco general para la formulación de políticas y estrategias ambientales para una transición justa y una recuperación sustentable, planteamos que las medidas y acciones no deberían esperar a la denominada pospandemia para ser diseñadas y puestas en marcha. Lo que hagamos o dejemos de hacer hoy en esa dirección incidirá en la salida de la crisis sanitaria, pero sobre todo ralentizará la acción por unas transformaciones que ya antes de la pandemia eran motivo de particular necesidad. La COVID-19 vino a complejizar un escenario que reclamaba buena parte de las medidas que aquí se enuncian para alcanzar progresivamente una economía descarbonizada, configurada por acciones resilientes e integradoras, orientadas a una sostenibilidad sistémica.

Estas intervenciones deberían reforzarse recíprocamente para facilitar el cumplimiento de las leyes y normativas, lo que sin dudas es un punto crítico. Por ejemplo, cambios necesarios en los patrones de consumo pueden estar basados en leyes y normativas que al mismo tiempo estimulen cambios en las conductas y hábitos individuales y colectivos en la sociedad, que se correlacionen con el estímulo a una producción con perspectiva ambiental y una gestión integral de los residuos que no puedan ser soslayados. Asimismo, en el mediano y largo plazo, la educación debe cumplir un rol irremplazable en la construcción de nuevos hábitos de consumo y en general en la valoración que tenemos del vínculo con la naturaleza.

Sin pretender una enumeración exhaustiva, se pueden citar una serie de amenazas identificadas en la relación N-S que plantean problemas que deben ser comprendidos y resueltos para limitar la creciente insostenibilidad de las prácticas humanas como el aumento constante de emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación de diverso origen que modifica la calidad de los ambientes y de sus condiciones saludables, la deficiente gestión y mala disposición de los residuos urbanos, rurales e industriales, la composición de la matriz energética basada en combustible fósiles, la explotación directa que supera la tasa de recuperación de los recursos

naturales, los cambios en el uso de la tierra, que deterioran los ecosistemas y modifican oportunidades sociales y económicas. Esto genera la pérdida de biomas y ambientes que alteran la diversidad y abundancia de las poblaciones de especies y su necesaria conectividad, lo cual a su vez genera pérdida de estabilidad y resiliencia de los ecosistemas y sus actividades socioeconómicas, la pérdida de servicios ecosistémicos vitales como la polinización de plantas nativas y cultivadas, la degradación de materia orgánica, el control biológico de plagas y enfermedades, la regulación hídrica, etcétera, así como la pérdida de opciones actuales y futuras asociadas a la deficiente conservación de las especies y germoplasma de valor para una variedad de alimentos, medicinas, y otros fines.

Planteamos que se deben generar estrategias que empiecen a revertir este panorama, entendemos que una economía resiliente, integradora y baja en carbono, debe ser el eje orientador de la transición y la recuperación económica pos COVID-19 en la República Argentina y en la Región. La incorporación de soluciones sostenibles y que mitiguen los efectos adversos del Cambio Climático nunca ha sido más importante que ahora para mejorar la resiliencia de las sociedades y estar preparados para el futuro. Es necesario integrar el concepto de sostenibilidad a los planes de recuperación pos COVID-19 como ya lo han hecho otros países.

Para contribuir con esta estrategia hemos formulado y clasificado propuestas de intervenciones en dos campos/estrategias principales de acuerdo con el tipo de intervención: los aspectos institucionales, legales, de gobernanza ambiental y de ciudadanía y las medidas específicas para los diferentes sectores que busquen la descarbonización de la economía y el desarrollo social equilibrado y sostenible.

El objetivo de este documento es proponer acciones e instrumentos que permitan generar condiciones para afrontar una realidad compleja y difícil como la actual, impuesta por décadas de decadencia socioeconómica, escaso conocimiento y desapego a las normativas de índole socioambiental. A esto se le suma un conjunto de incertidumbres vinculadas a cambios ambientales y climáticos, la emergencia sanitaria producida por la pandemia de COVID-19, así como a otras posibles a emerger.

Tenemos la certeza de que no podemos mantener la política de "ir tirando" que nos ha conducido hasta este punto. Debemos encarar políticas y estrategias que replanteen el vínculo naturaleza-sociedad en la dirección correcta. Para ello es necesario apelar a la responsabilidad de todos los niveles de decisión y al compromiso de todos los ciudadanos. Esto permitirá honrar los compromisos intergubernamentales rubricados sobre disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, externalidad negativa del modelo de producción y de consumo dominante, conservación de biodiversidad y búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde la Comisión de Políticas Socioambientales de la Fundación Alem entendemos que transitar hacia otro esquema de relaciones es central y por ello debemos pensar en una transición múltiple y en una recuperación basada en una economía resiliente, inclusiva y baja en carbono. Si la planificación para la recuperación presenta los mismos conceptos ambientales previos a la pandemia, iremos hacia una profundización de las crisis de residuos, climática e hídrica ya existentes, por citar algunos aspectos. Eso significaría salir de una crisis para entrar en otra de impactos duraderos y perjudiciales.



1. REFLEXIONES INICIALES

Como se expresó en el documento de Principios y Valores¹, esta Comisión parte de reconocer la importancia de abordar y comprender la relación entre la naturaleza y su estado de conservación y la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las sociedades para lograr su bienestar y calidad de vida. El ser humano, como cualquier especie de la biosfera, basa su existencia y sobrevivencia en su relación con la naturaleza, tanto para las funciones básicas de obtener y producir sus alimentos, acceder a la energía y el agua para sus actividades vitales, como para algunas más específicas, como obtener medicinas o recursos para desarrollar su industria y comercio, entre tantas otras interacciones.

El ambiente es la resultante de esa relación naturaleza-sociedad (N-S) y en los últimos siglos este vínculo se fue enmascarando por sus propios cambios de valores, evolucionando hacia visiones antropogénicas del ambiente, con construcciones socioeconómicas y productivas, sistemas de vida más urbanos, con una clara elección del consumo y la acumulación como elementos supuestamente indispensables para generar calidad de vida y bienestar. Estas cuestiones, que debieran ser asuntos centrales de las políticas públicas, no suelen ser abordadas en profundidad ni integralidad en las propuestas de los partidos políticos. El documento que aquí presentamos es una contribución que hacemos desde la Unión Cívica Radical.

Esta visión distorsionada de la relación N-S ha hecho perder el sentido del origen natural de cada una de las actividades humanas y del necesario equilibrio en la misma. El balance se basa en la conservación de la integridad natural y su sostenibilidad para satisfacer las necesidades cotidianas y fundamentales actuales y futuras. Consecuentemente, se han instalado de manera definitiva el criterio de apropiación y dominación absoluta de la naturaleza, la ausencia de sentido de riesgo en el uso indiscriminado de la misma y la indiferencia por la pérdida de la biodiversidad y funcionalidad ambiental debido a la enorme ignorancia sobre su importancia para el bienestar humano.

Por otro lado, este modelo extractivo ha generado un impacto sobre el sistema tierra, lo cual llevó al aumento de la temperatura del planeta y nos colocó frente a una crisis climática y en un cuello de botella como especie. Debemos pensar cómo mitigar los impactos de la crisis y cómo adaptarnos como individuos, y a nuestro sistema socioeconómico, a los cambios que ya estamos viviendo y a los que están por venir en las próximas décadas. Por citar el más importante, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)² predice un incremento de 0,5 °C para el año 2030, lo que implicará importantes modificaciones en el sistema socioecológico a nivel global.

Existe la noción de que las decisiones sobre el manejo de los sistemas socioambientales pueden realizarse con un escaso conocimiento ecológico, ya sea éste científico o empírico, indígena o tradicional, sobre el funcionamiento de los sistemas naturales, como también se observa cierta

¹ Documento de la Comisión de Políticas Socioambientales de la Fundación Alem (2020). <http://fundacionalem.org.ar/actividades/52-principios-del-pensamiento-socioambiental>

² Intergovernmental Panel on Climate Change. Es el organismo de las Naciones Unidas para evaluar la ciencia relacionada con el cambio climático. Más en <https://www.ipcc.ch/>

creencia de que pueden haber, o hay, opciones tecnológicas para los procesos productivos que podrían reemplazar totalmente a los procesos naturales. De igual modo, existe la percepción generalizada de que la ciencia dará respuesta o solución a cualquier desafío vinculado al agotamiento de los recursos naturales y a los servicios ecosistémicos que la naturaleza brinda, sin tener en cuenta que no siempre esas soluciones podrán ser viables en términos costo-efectividad o, quizás, aun meramente posibles.

Asimismo, hay una falta de conciencia sobre el alcance de los impactos del consumo y los mecanismos de intercambio, sobre el nivel de transformación de los ecosistemas y la pérdida de especies, tanto como de la cantidad y calidad de procesos naturales que permiten la integridad funcional de los ecosistemas. En tal sentido, se puede afirmar que hay una escasa percepción en la sociedad acerca de la relación entre las funciones de los ecosistemas, las economías que sostienen a la sociedad y las consecuencias de su deterioro. Estos y otros numerosos ejemplos muestran relaciones socio-ecológico-económicas que suelen pasar inadvertidas para los ciudadanos y, en consecuencia, en ocasiones también para sus representantes que toman decisiones.

Hoy tenemos una cabal conciencia respecto de la ciencia expresada en los informes síntesis del estado de la naturaleza en cuanto a su capacidad de sostener a las sociedades del mundo (IPBES³, 2018, 2019) y en los informes sobre el impacto de los cambios en el clima y el calentamiento global (IPCC 2015, 2018, 2019). De manera que, como se dijo, la relación N-S está en crisis, y a menos que se tomen medidas para frenar las presiones sobre el ambiente y la pérdida de biodiversidad y sus contribuciones, que se realicen acciones para incorporar los costos ambientales en los precios y cuentas privadas y públicas, a menos que las sociedades comprendan cómo revertir las tendencias del deterioro, la especie humana sufrirá una crisis que pondrá en riesgo su propia existencia en este planeta.

Para intentar resolver estos dilemas se requieren transformaciones en la trayectoria de agotamiento de la naturaleza que disminuyan la presión sobre los recursos naturales y garanticen el bienestar humano y la equidad social. Y por lo tanto es necesario un claro entendimiento de los factores que afectan al ambiente como noción interdimensional, de interrelaciones entre los mismos, de aquellas palancas o intervenciones en materia de gestión y de los puntos de apoyo para lograrlo (IPBES, 2019:41).



2. MARCO GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA Y UNA RECUPERACIÓN SUSTENTABLE

Las medidas y acciones no deberían esperar a la denominada pospandemia para ser diseñadas y puestas en marcha. Lo que hagamos o dejemos de hacer hoy en esa dirección marcará la salida

³ Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES en inglés. <https://www.ipbes.net/es>

de la crisis sanitaria, pero sobre todo ralentizará la acción por unas transformaciones que ya antes de la pandemia eran motivo de particular necesidad. La COVID-19 vino a complejizar un escenario que reclamaba buena parte de las medidas que aquí se enuncian para alcanzar progresivamente una economía descarbonizada, configurada por acciones resilientes e inclusivas, orientadas a una sostenibilidad sistémica.

2.1. Relación naturaleza-sociedad en la Argentina

La búsqueda de soluciones al deterioro ambiental dependerá de generar condiciones para trabajar en el accionar humano, ya que se requieren intervenciones inteligentes para mejorar la gobernanza, los instrumentos de las políticas y los incentivos potenciales para lograr cambios deseables.

Estas intervenciones deberían reforzarse recíprocamente para facilitar el cumplimiento de las leyes y normativas, lo que sin dudas es un punto crítico. Por ejemplo, cambios necesarios en los patrones de consumo pueden estar basados en leyes y normativas que al mismo tiempo estimulen cambios en las conductas y hábitos individuales y colectivos en la sociedad, que se correlacionen con el estímulo a una producción con perspectiva ambiental y una gestión integral de los residuos que no puedan ser evitados. Asimismo, en el mediano y largo plazo, la educación cumple un rol irremplazable en la construcción de nuevos hábitos de consumo y en general en la valoración que tenemos del vínculo con la naturaleza.

En Argentina hay evidentes procesos de deterioro ambiental que afectan y afectarán el bienestar humano y la calidad de vida de todos los ciudadanos. En un par de siglos hemos perdido, por ejemplo, 70 millones de hectáreas de bosques nativos, ya que la frontera agropecuaria no deja de expandirse por medio del desmonte y la quema para poner bajo producción más superficie que, como no alcanza los estándares productivos esperados, luego es abandonada.

Precisamente la producción agropecuaria, principal fuente de divisas para el país, está basada en la capacidad productiva del suelo y en la biodiversidad que participa de los procesos ecológicos, lo que hacen posible que las plantas produzcan de manera adecuada y que los animales engorden y crezcan sanamente. Sin embargo, se han documentado procesos de erosión que muestran que el 60 % de los suelos productivos está degradado pese a la utilización de tecnologías de siembra directa, que ha contribuido de modo positivo a detener la erosión. Asimismo, la simplificación exagerada de los paisajes productivos ha generado la pérdida de biodiversidad vital para los procesos involucrados en la reproducción de las especies cultivadas y nativas en medio de una deforestación de larga data.

Otro caso de importancia vital es el aprovechamiento de maderas nativas, que no ha tenido un manejo sostenible y es observable claramente que se ha cosechado mucho más que su capacidad natural de recuperación, diezmando por lo tanto las coberturas, las cuales en la actualidad registran una reducción tal que solo queda entre el 25-30 % de la superficie boscosa existente a comienzos del siglo pasado. Esto ha eliminado enormes oportunidades de utilización y expulsando comunidades completas que vivían de los productos no maderables de los bosques, con consecuencias como la migración, el despoblamiento rural y la aglomeración de

comunidades originarias en las marginalidades de las ciudades, lo que genera más pobreza y pérdida de sus sistemas de vida.

Otros de los problemas centrales de Argentina es el elevadísimo nivel de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, ocasionado fundamentalmente por el mal uso de agroquímicos, por efluentes industriales sin el debido tratamiento y por residuos urbanos mal gestionados, lo que pone en riesgo la salud de las poblaciones rurales y urbanas así como los procesos productivos y la integridad ecológica de los ambientes acuáticos, las poblaciones de peces y otras especies de la fauna acuática. De la misma manera, tanto las aguas dulces como las marítimas están afectadas a tal punto que conllevan un riesgo también para las economías basadas en la pesca y los estilos de vida de sobrevivencia de pobladores costeros.

Esos mismos procesos de contaminación han afectado las poblaciones de organismos polinizadores, disminuidas dramáticamente debido a la pérdida del hábitat, las enfermedades y efectos secundarios provocados por los insecticidas y otros agroquímicos, lo que perjudica la productividad de frutales, hortalizas y cultivos extensivos, así como la reproducción de plantas nativas. Un indicador clave en este proceso es la disminución de la apicultura a niveles de rendimientos nunca antes conocidos, cuando el país ha sido históricamente uno de los principales productores de miel a nivel mundial (Informe País FAO⁴ Biodiversidad para Agricultura y Alimentación, 2016).

Estos impactos mencionados son algunos ejemplos vinculados a distintos sistemas productivos dominantes que impactan sobre los ecosistemas. En tanto, hay otros impactos que, a pesar de su ocurrencia y seriedad, no terminan de ser abordados con criterios de sostenibilidad, como sucede con las actividades mineras, y es difícil de comprender desde la lógica del sentido común por qué no se resuelven adecuadamente.

Por otro lado, es llamativa la indiferencia generalizada en cuanto al cumplimiento de las normativas existentes en el país, así como la ausencia de normativas y estrategias específicas que los gobiernos deberían promover para generar en la población la idea de adherencia necesaria para cambiar la realidad, con la consiguiente responsabilidad ciudadana en las actividades públicas y privadas. La República Argentina, con sus tres poderes y en todos los niveles (nacional, provincial, municipal), cuenta con los recursos institucionales para lograrlo y es preciso estimular estrategias para un correcto funcionamiento de las instituciones existentes.

Considerando lo antedicho, entendemos que es necesario replantear el vínculo N-S existente y devolverle el sentido de que cada una de las actividades tiene un origen natural, por lo que es necesario encontrar un balance que permita mejorar el entendimiento de la sociedad sobre sus prácticas y comportamientos que garantice una relación sana y sostenible, efectiva para el bien común de las generaciones actuales y de las futuras.

2.2. Principales amenazas y problemas identificados

⁴ Organización Mundial para la Alimentación, ONU, FAO en inglés. <http://www.fao.org/home/es/>

Sin pretender que la enumeración que sigue resulte exhaustiva y a manera de puntualización ejemplificadora, puede decirse que las que detallamos son amenazas identificadas en la relación N-S y plantean problemas que deben ser comprendidos y resueltos para limitar la creciente insostenibilidad de las prácticas humanas que venimos describiendo, a saber:

- ✓ La expansión de las especies transmisoras de patógenos para la salud humana, animal y vegetal.
- ✓ El aumento constante de emisiones de gases de efecto invernadero.
- ✓ Los cambios en el clima global y local, con variabilidad temporal marcada por la ocurrencia de eventos extremos.
- ✓ La contaminación de diverso origen que modifica la calidad de los ambientes y de sus condiciones saludables, con la consecuente pérdida de calidad del agua, de los suelos y de numerosas especies de la flora y la fauna silvestres, lo cual afecta también la salud y el bienestar humanos.
- ✓ La deficiente gestión y mala disposición de los residuos urbanos, rurales e industriales.
- ✓ El incremento de las urbanizaciones, con el aumento de las "megalópolis" y los crecientes procesos de migraciones internas, básicamente en esquemas anárquicos de planificación que impactan de modo directo sobre la provisión de servicios básicos.
- ✓ La composición de la matriz energética basada en combustibles fósiles.
- ✓ La explotación directa que supera la tasa de recuperación de los recursos naturales.
- ✓ Los cambios en el uso de la tierra, que deterioran los ecosistemas y modifican oportunidades sociales y económicas.
- ✓ La pérdida de biomas y hábitats que alteran la diversidad y abundancia de las poblaciones de especies y la conectividad de ambientes, lo cual a su vez genera pérdida de estabilidad y resiliencia de los ecosistemas y sus actividades socioeconómicas.
- ✓ La pérdida de servicios ecosistémicos vitales como la polinización de plantas nativas y cultivadas, la degradación de materia orgánica, el control biológico de plagas y enfermedades, la regulación hídrica, etcétera.
- ✓ La pérdida de opciones actuales y futuras asociadas a la deficiente conservación de las especies y germoplasma de valor para una variedad de alimentos, medicinas, y otros fines.
- ✓ El incremento y distribución de especies exóticas e invasoras introducidas, entre otras.

2.3. Estrategias para la intervención/propuestas: desde la transición hacia la recuperación

Una economía resiliente, inclusiva y baja en carbono debe ser el eje orientador de la transición y la recuperación económica post COVID-19 en la República Argentina. De otro modo se anticipa un gran riesgo para la sostenibilidad del sistema natural y para hacer de la Argentina un país posible de desarrollo sin que se profundice el deterioro ambiental. La incorporación de soluciones sostenibles y "a prueba del clima" nunca ha sido más importante que ahora para mejorar la resiliencia de las sociedades y estar preparados para el futuro. Es necesario integrar el concepto de sostenibilidad a los planes de recuperación post COVID-19 como lo han hecho países como Alemania y Francia.

Para esto hemos clasificado las propuestas de intervenciones en dos campos/estrategias principales de acuerdo con el tipo de intervención:

- Aspectos institucionales, de gobernanza ambiental y ciudadanía.
- Medidas específicas para los diferentes sectores⁵ que busquen la descarbonización de la economía y el desarrollo social equilibrado y sostenible.



3. ASPECTOS INSTITUCIONALES, DE GOBERNANZA AMBIENTAL, AGENDA LEGISLATIVA Y CIUDADANÍA

El proceso de planificación que lleve al país a la salida del Aislamiento/Distanciamiento Preventivo Social y Obligatorio necesita de un debate profundo, integral y participativo sobre las cuestiones emergentes de la crisis originada en general y sobre la emergencia climática en particular. Este debate debe considerar los valores ambientales, sostenidos en forma solidaria y cooperativa, con una visión integral, sistémica, interdisciplinaria e intergeneracional, para que sea factible sentar las bases de una Argentina diferente y defender dos principios que entendemos fundamentales en este momento: primero, el de democracia ambiental y social, cuyos ejes son la información, la educación, la participación y el acceso a la justicia; y segundo, el de no regresión ambiental, que implica sostener los estándares ambientales alcanzados y no reducirlos en un escenario de pospandemia.

En este marco, consideramos necesario impulsar pactos para una recuperación más sostenible o verde, enmarcados en políticas de Estado, a través de una nueva ecuación producción-sociedad-ambiente, identificando los sectores prioritarios, combinando y coordinando instrumentos fiscales, presupuestarios, regulatorios y de inversiones en línea con la proposición de un “Gran Impulso por la Sostenibilidad”, que promociona la CEPAL. Esta combinación de instrumentos en un contexto de estabilidad duradera resultará en un ambiente de negocios favorable a las inversiones sostenibles y generará un círculo virtuoso de crecimiento económico, ampliación de los empleos y transición hacia una matriz productiva de bajo carbono.

Para ello, entendemos que el camino pasa por lograr acuerdos políticos y sociales que conduzcan al fortalecimiento de un federalismo de concertación y cooperación, base de la instalación de esa democracia socioambiental para abordar los desafíos comunes de nuestra sociedad y hacer frente a un escenario complejo pospandemia. Esto debería redundar en un nuevo Pacto Federal Ambiental que sea el fundamento de una institucionalización del ecosistema natural y una gestión sostenible de sus servicios provistos a la sociedad.

Respecto de las estructuras del Estado, con el fin de atender a la complejidad que implican la gestión ambiental y las políticas públicas consecuentes, es preciso institucionalizar procesos de articulación interministerial e interjurisdiccional en todos los niveles como práctica en los

⁵ A los fines de agrupar las propuestas se utilizó la clasificación sectorial aplicada en los Planes de Acción nacionales presentados en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al CC. Resolución 447/19 de la Secretaría General de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

procesos de planificación, implementación y, en especial, en las instancias de fiscalización y control de las políticas estratégicas en materia socioambiental. Ello significa insistir en el uso de la modalidad de gabinete interministerial, como el de Cambio Climático implementado durante el gobierno anterior, pero ampliado de modo tal que la transversalidad alcance también al nivel respectivo de coordinación ejecutiva de los organismos intervinientes.

En el mismo sentido, se requieren fortalecer, dinamizar e integrar transversalmente espacios como los distintos Consejos Federales con implicancias ambientales directas, entre ellos, COFEMA, COHIFE, COFESA, COFEMIN, COFES, COFECyT, CFI, COFEPLAN, CFP y el CFA⁶, como los ámbitos genuinos de concertación de políticas públicas nacionales y federales.

En cuanto a las herramientas de gestión que lleven estas ideas a la práctica, se deben fomentar procesos de gobernanza multinivel que sean el complemento de lo expuesto para integrar y facilitar en el análisis de la situación y las medidas a adoptar la participación de actores, públicos y privados, de todos los niveles. Precisamente, al invertir la pirámide nación-provincia-municipio en la etapa de la planificación y para hacerlo conforme a las necesidades y posibilidades locales en materia socioambiental.

En esta línea, se propone sostener la centralidad de la Gestión Ambiental del Territorio, generar nuevos mecanismos y fortalecer los actuales, como las áreas metropolitanas a nivel urbano y periurbano, los consorcios de gestión de áreas naturales y los comités de cuenca o dispositivos similares a nivel rural y/o periurbano, donde primen enfoques tales como de resiliencia y gestión integral del riesgo de desastres, entre otros.

Desde un enfoque transversal a toda temática y lugar, se debe superar la consideración *ex-post* de los impactos ambientales de los proyectos públicos y privados para instalar en el proceso de formulación e implementación la evaluación ambiental estratégica como herramienta de planificación, tanto como la consideración de los impactos acumulativos, añadidos como sinérgicos. Esto tiene que reflejarse a nivel de una determinada unidad bio-físico-social, como es el caso de la cuenca hidrográfica, en planes de gestión o manejo, como lo sugiere la directiva marco de la Unión Europea, los que se inscriben en una política de largo plazo y que permiten lograr enfoques anticipatorios y medidas progresivas que modifiquen planteos y los adapten a los nuevos paradigmas que la directiva establece.

Finalmente, todo este lineamiento estratégico debe estar apoyado en un Sistema de Información Integrado del Ambiente, el que, no obstante su formato e implementación, necesita constituirse en una herramienta confiable de planificación y monitoreo de las variables esenciales que determinan la situación en cuanto a su sostenibilidad. Con este objetivo, debe constituirse de manera colaborativa respecto de las fuentes y abierta en su acceso para todos los fines pertinentes de estudio, gestión y control que se demanden.

⁶ COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente. COHIFE: Consejo Hídrico Federal, COFESA: Consejo Federal de Salud, COFEMIN: Consejo Federal de Minería, COFES: Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, COFECyT: Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, CFI: Consejo Federal de Inversiones, COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, CFP: Consejo Federal Pesquero, CFA: Consejo Federal Agropecuario.

Con referencia a la legislación que dé respaldo a estas propuestas, más allá de las numerosas iniciativas existentes en la actualidad, se debe construir una Agenda Legislativa Ambiental donde se materialicen las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que faltan y se consoliden las existentes. Estas pautas deben ser dictadas por la Nación en cumplimiento del tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional que establece una tutela ambiental común en todo el territorio nacional para asegurar la protección ambiental que no sabe de bordes ni fronteras.

Como parte de una nueva agenda legislativa en nuestro país, en el marco de un nuevo Pacto Federal Ambiental, se proponen las siguientes normas de presupuestos mínimos de protección ambiental:

- ✓ Agua: Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre Emergencia Hídrica; de Presas Hidroeléctricas, de Acuíferos, de Fracking. Ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales (proyecto 3804-D-2020 de los diputados nacionales del Bloque UCR Austin, Menna y García).
- ✓ Protección de la Biodiversidad: Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de las Áreas Protegidas de Argentina (proyecto 8747-D-2016 del diputado Bloque UCR Barletta, representado por la diputada Derna 3127-D-2019). Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de la Diversidad Biológica; Registro de Reservas Naturales Privadas de Fauna Urbana.
- ✓ Emergencias y Catástrofes Ambientales: Ley de Presupuestos Mínimos de gestión de riesgos, resiliencia, y protección civil (proyecto 5919-D-2017 del diputado Bloque UCR Barletta), para que coordine a todos los organismos existentes en nuestro país como un único sistema para emergencias y catástrofes ambientales como la COVID 19.
- ✓ Plásticos: Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para la reducción progresiva y prohibición específica de los plásticos de un solo uso (proyecto 3951-D-2019 de la diputada nacional del Bloque UCR Austin), proyecto que propone también la desplastificación y prohibición de microesferas plásticas.
- ✓ Residuos: Nueva Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre Gestión de Residuos Domiciliarios e Industriales; Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para establecer la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en la gestión residuos especiales de generación universal (proyecto 1874-D-2019 del diputado Bloque UCR Echegaray); de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases y envases post consumo (proyecto 0851-D-2020 del diputado Bloque UCR Menna); Ley de Residuos Peligrosos; de Remediación de Pasivos Ambientales Mineros e Hidrocarbúricos.
- ✓ Incorporación a la Ley General del Ambiente 25.675 o de Presupuestos del Daño Punitivo y en el artículo 4 de dicha norma, los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro acqua*, Instrumentados por la CSJN en fallos y resoluciones recientes.
- ✓ Ley de Presupuestos Mínimos de Compras Sostenibles, impulsando que el Estado en sus diferentes niveles de gobierno sea un consumidor responsable.
- ✓ Reglamentación de normativa ambiental pendiente, como el seguro ambiental contemplado en el art. 22 de la Ley General del Ambiente, o la reglamentación de la Ley 25.688 de Presupuestos Mínimos de gestión ambiental de los sistemas hidrológicos.

Por otro lado, y concatenado con estos planteos, se debe garantizar la justicia ambiental en cumplimiento del Pacto de Escazú recientemente suscrito por Ley. Una de las formas de hacer efectiva la aplicación de la normativa ambiental es contar con Fiscalías Ambientales y con jueces

y funcionarios capacitados para la resolución de los conflictos ambientales. Además, es necesario trabajar en la instauración en nuestro país de medios alternativos de solución de controversias ambientales en pos de la solución de los conflictos con implicancias en la materia.

Otro punto importante que es preciso mencionar es la necesidad de contar con financiamiento adecuado para las actividades, instrumentos o proyectos que tengan como finalidad la preservación y protección del medio ambiente. En ese sentido, se requieren nuevas fuentes de financiamiento así como la modificación de las herramientas disponibles a tales fines.

Una Constitución Nacional que reconoce el derecho a un ambiente sano y la existencia en el país de un abundante cuerpo normativo que establece pautas y límites a la utilización de la naturaleza no son suficientes para garantizar nuestra calidad de vida y bienestar. Por lo tanto, es importante contar con políticas, estrategias e intervenciones concretas para iniciar una transformación sostenida que dé a lugar a un cambio cultural en cuanto a pautas de consumo, de producción, cumplimiento de normas y así lograr el compromiso ético, moral y estético para proteger las diversas formas de vida sobre el planeta, lo que sin dudas deberá abarcar un amplio abanico de métodos y herramientas educativas y de comunicación masiva, adaptado a distintas edades y contextos culturales de la población.

Para ello se requiere tener como base formativa para hoy y hacia el futuro políticas de educación en valores socioambientales orientadas a una mejor comprensión de cómo funciona la naturaleza, las consecuencias de las actividades y los riesgos que conlleva la falta de conocimiento por parte del ciudadano y sus representantes.

En el mismo sentido, se debe promover la educación a la sociedad a todo nivel mediante la implementación de acciones profundas en los sistemas educativos formales y no formales sobre la base de nuevos contenidos y de actividades reflexivas, relativas a la relación N-S, sistemas de uso, consumo y conservación, estableciendo un nuevo paradigma educativo.

Es necesario promover campañas de educación ambiental hacia la comunidad e incorporar áreas de educación y gobierno ambiental que sean a la vez apoyo para otros sectores de la Administración Pública.

En forma concatenada, en políticas públicas debemos empezar a tener una mirada sobre la salud humana y ambiental a partir de la adopción e implementación del concepto "Una sola salud" en las estrategias sanitarias, reconociendo la conexión entre la salud de personas, animales, plantas y entorno compartido (ecosistemas).



4. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LOS DIFERENTES SECTORES PRODUCTIVOS QUE CONTRIBUYAN A LA DESCARBONIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO SOCIAL EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE

Implementar una estrategia de descarbonización no sólo es necesaria sino que redundará en una mejora de la calidad de vida de las personas y que además puede motorizar a la economía y

generar empleo de calidad. Publicaciones recientes del BID y la OIT⁷ estiman que en la región de América Latina y el Caribe (LAC) se pueden crear hasta 15 millones de empleos netos para 2030 en sectores como la agricultura sostenible, la construcción y la energía renovable a través de nuevas inversiones.

A continuación presentamos una serie de propuestas para distintos sectores en los que creemos se produce la mayor afectación de la relación N-S:

4.1.ENERGÍA⁸

EFICIENCIA ENERGÉTICA:

- Establecer que los planes de viviendas en todas las jurisdicciones, deban calificar las viviendas energéticamente con al menos una categoría B y/o C según corresponda.
- Implementar planes de inversión para la readecuación de edificios públicos a mejores estándares de eficiencia energética.
- Etiquetado de vehículos con la misma exigencia para todos. Hoy solo algunos vehículos lo ofrecen.
- Instrumentar líneas de crédito especial para eficiencia energética industrial y comercial.
- Implementar al momento de fijar tarifas a las transportadoras y distribuidoras de gas, electricidad y agua, penalidades a las empresas que no desarrollen un plan integral de eficiencia energética y reducción de pérdidas técnicas y no técnicas.
- Implementar un plan de incentivos para el recambio de luminarias de alumbrado público por tecnología LED, en todos los municipios del país.

BIOCOMBUSTIBLES:

- Aumento del corte obligatorio al 15 % en biodiesel y bioetanol, con un acuerdo de sendero de aumento del corte hasta el 20 % en biodiesel y 25 % en bioetanol (convergencia con Brasil) en un plazo de 5 años.
- Nueva Ley de Biocombustibles a 15 años, para otorgar previsibilidad al sector.
- Mantener la eximición de impuestos específicos sobre los combustibles líquidos y CO₂.
- Promover la sanción de una ley como actividad estratégica para la producción de BioFuel Jet.
- Incentivar el uso del biodiesel puro en todo transporte público de pasajeros y en el transporte de cargas de larga distancia.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Organización Internacional del Trabajo (OIT): “El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe”, 2020.

⁸ Aportamos aquí la propuesta elaborada por el Instituto Argentino de Energía Gral. Mosconi, hecha pública el 12 de julio de 2020 como correlato de un documento que refiere a la transformación del sector energético argentino.

- En todos estos ítems, la debida certificación para el mercado interno y externo respecto de no aumentar el área sembrada a fin de obtener la materia prima necesaria.

BIOGÁS:

- Promover incentivos para la generación de biogás mediante residuos urbanos, de actividades industriales y agropecuarias.
- El ENARGAS deberá regular e incentivar a las empresas transportistas en el uso de gas en los sistemas de transporte, incluyendo el biogás en el mix.

GENERALIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES:

- El Decreto 531/2016, reglamentario de la Ley 27.191, impulsó el logro de resultados concretos e hizo que se canalizaran inversiones importantes que permitieron la aparición de la generación eólica y solar como un jugador real en el sistema.
- Para incrementar la producción de energía renovable, debería extenderse el fomento a través de políticas públicas adecuadas de otras formas de energías renovables muy importantes que están expresamente excluidas de las normas vigentes. En particular, las siguientes:
 - Energía eólica para bombeo de agua en forma de energía mecánica, muy extendido y tradicional en el campo argentino.
 - Calefones solares, de muy bajo costo y complejidad tecnológica.
 - Centrales hidroeléctricas de cualquier potencia, las que alcanzaron a cubrir más de la mitad de la generación total argentina y hoy no llegan al 30 %.
 - Biomasa para producción de calor y vapor, energía solar para secaderos, energía eólica y solar para sistemas aislados.

GENERACIÓN DISTRIBUIDA:

- La generación eléctrica distribuida, en la reformulación del esquema de tarifas y subsidios que necesariamente deberemos enfrentar, debe contemplar un Programa de estímulo para prosumidores de cualquier fuente, de baja y media potencia, con un horizonte de incorporación de, al menos, un 2 % anual de la energía consumida por cada provincia, en el cual las distribuidoras sean las que determinen la distribución geográfica ideal de la generación en función de los requerimientos de su infraestructura.

CREACIÓN DE UNA AGENCIA GUBERNAMENTAL Y FONDO ESPECÍFICO:

- Creación de una Agencia específica que ejecute y monitoree un plan de transición intersectorial y que cuente para ello con un fondo específico para poder establecer incentivos particulares
- Dicho fondo financiará la transición energética, podrá estar conformado entre otras fuentes por:
 - Impuestos a las emisiones de carbono.
 - Créditos de organismos internacionales aplicables a la baja de las emisiones. Es muy importante disponer de una cartera de proyectos elegibles, y de un fondo nacional de contrapartida financiera de los créditos internacionales.
- Esta Agencia impulsará, junto a distintos componentes del sector científico-tecnológico, programas aplicados de desarrollo y transferencia a la industria sobre asuntos estratégicos como Pilas de Combustible PEM y SOFC y todo lo relativo a la economía del hidrógeno.

4.2. SISTEMAS DE PRODUCCIÓN PRIMARIA (AGRICULTURA Y FORESTACIÓN)

- Promoción sostenida de formas de producción agroecológicas, tales como huertas urbanas, periurbanas, y producciones de cultivos extensivas.
- Medidas de estímulo para que las actividades sean sostenibles y saludables, por ejemplo, la institución de incentivos contemplando pagos por servicios de la naturaleza.
- Incentivo a la forestación urbana, periurbana y rural, con especies nativas, de modo de generar y restaurar corredores que aumenten la conectividad de relictos de vegetación nativa, con fuerte participación de gobiernos locales e instituciones intermedias.
- Desarrollo y profundización de tecnologías basadas en procesos de la naturaleza, las que resuelven varios problemas ambientales, como captura de carbono por forestación con especies nativas o exóticas, sea en ambientes urbanos o rurales.
- Promoción de la instalación de sistema agrosilvopastoriles, con especies nativas o exóticas; uso de microorganismos en descontaminación de suelo, control biológico de plagas, agricultura por ambiente y de precisión, etcétera.
- Observancia del Principio Precautorio como política de Estado en todos los niveles de gestión en los casos en que la actividad productiva o industrial tanto extensiva como intensiva, sea agropecuaria, minera, pesquera, forestal, o de otra índole, genere impactos negativos sobre los cuales se desconozca la causa o no exista información científica suficiente para aplicar las acciones de prevención, remediación, mitigación o compensación.
- Legislación específica sobre conservación *in situ* y *ex situ* y de acceso a los recursos genéticos para adecuarse a los Convenios Internacionales del Protocolo de Nagoya y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIIRFA).

- Promoción integral de actividades que generen trabajo sobre la base de la restauración, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, incluyendo a los sectores vulnerables de la sociedad.
- Desarrollo de instrumentos de estímulo e incentivos en todas las cadenas productivas para producir con tecnologías carbono neutro y condiciones de trabajo digno y con igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables de la sociedad.

4.3. INDUSTRIA

- Transformación de la matriz productiva por adopción de tecnologías limpias en todos los procesos industriales, tecnológicos y comerciales.
- Observancia del Principio Precautorio como política de Estado a todos los niveles, abandonando “el que contamina paga”.
- Internalización de los costos ambientales en las prácticas productivas comerciales e industriales de todas las cadenas productivas, con incorporación en las cuentas nacionales.
- Clarificación y cuantificación de la relación costos-beneficios naturales y sociales en los mecanismos de intercambio de bienes y servicios.

HUELLA DE CARBONO Y EXPORTACIONES:

- Se observa un énfasis en vincular los aspectos de cambio climático y comercio. Una aplicación particular en esta materia es la trazabilidad y huella de carbono en el comercio internacional de bienes. Para un país como Argentina, que es exportador neto de alimentos, el tema asume una importancia clave. En la eventualidad de que se adopten en los mercados de destino de nuestras exportaciones, estándares o barreras ambientales, como por ejemplo ajustes en frontera por el contenido de carbono, se dificultaría el acceso a mercados, con la consecuente pérdida de divisas.
- Del punto anterior se deducen dos líneas de acción: la primera es estar en la frontera de los procesos y tecnologías de producción y la segunda es estar muy atento a las políticas y mecanismos que adopten otros países. Un aspecto a seguir de cerca es la instrumentación de las pautas ambientales en el acuerdo Mercosur-Unión Europea.

4.4. TRANSPORTE

- Abandono progresivo del uso de combustibles fósiles, aire limpio y mejor salud a través de la movilidad eléctrica.

- Esta transición también sería estratégica para modernizar la producción regional de vehículos y fomentar nuevas cadenas de valor en el sector automotor, como el cobalto o el litio en el “triángulo del litio”.
- Además, el desarrollo de la infraestructura eléctrica y de los sistemas de carga también tiene el potencial de crear puestos de trabajo y promover nuevos modelos comerciales.
- El transporte público masivo, las flotas estatales y empresariales y el transporte de carga ligera son las oportunidades más cercanas para la región.
- Recuperación de ramales ferroviarios para carga y pasajeros y movilidad fluvial para transporte de cargas y pasajeros.
- Promoción de la multimodalidad en el transporte de cargas y pasajeros, que supere la competencia entre los mismos.
- Desincentivo del uso del automóvil en zonas urbanas bien conectadas entre sí por transporte de pasajeros con intermodalidad urbana; bicicleta/bus/bicicleta, por ejemplo.

4.5. INFRAESTRUCTURA Y TERRITORIO

ECOSISTEMAS HÍDRICOS

- Más allá de los varios planes nacionales de gestión de los recursos hídricos,⁹ constituidos como planes de gobierno y no como políticas de Estado, tal con lo demandan los mismos principios rectores emitidos por el COHIFE, no existe una gestión ambiental del agua coordinada en el territorio nacional y consensuada con los actores. Son innumerables los conflictos interprovinciales, y hasta se ha llegado a alguno internacional, donde la Nación debió ser más que un actor mediador o componedor. El Estado nacional debe tener una actitud más propositiva y constituirse en coordinador, facilitador y gestor sin que se lo tenga que exigir la Corte Suprema de Justicia en un fallo.¹⁰
- En el mismo sentido, en las provincias no hay una vigencia real de esos Principios ni de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), la legislación específica es parcial y segmentada, y los mecanismos de gestión de cuencas todavía sostienen el enfoque sectorial que descuida los demás aspectos del ambiente que interactúan con el agua, elemento esencial e indisolublemente asociado al resto del sistema social y natural.¹¹

⁹ <http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-29-19-plan-nacional-del-agua/>
<http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ingenieria/conclusiones%20Plan%20Nacional%20rrhh.pdf>

¹⁰ Se entiende aquí la complejidad que implica el orden jurídico que establece la Constitución Nacional y ese cruce tan particular entre el concepto de “territorialidad ambiental” y el de “territorialidad federal” enunciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo sobre Caudales en el Atuel.

¹¹ <https://www.oecd.org/environment/gobernanza-del-agua-en-argentina-53ee8b2e-es.htm>

- Es necesario incorporar en la Argentina el concepto de caudales ambientales o reservas de agua para la naturaleza. Estos aspectos son parte esencial del desarrollo sostenible y cuentan en la mayoría de los países con normativas vigentes. Para la Argentina es una deuda que debe ser considerada en sus normativas e implementada a través de los organismos de cuenca, tanto de carácter provincial como interjurisdiccional. De hecho, la estimación de un régimen de caudales ambientales es parte del Plan de gestión de los recursos hídricos por cuenca. Preservación y desarrollo son las dos caras de una misma moneda.
- Un punto particular es el tratamiento de los humedales como ecosistema sensible a ser considerado especialmente dentro de cada cuenca, a fin de garantizar su conservación en el marco de un concepto de triple visión ambiental-económica-social para todo emprendimiento.
- Asimismo, con el fin de garantizar agua potable y saneamiento para todos es preciso reforzar las líneas de inversión en infraestructura y gestión a pequeña y mediana escala, lo que involucra a por lo menos un tercio de la población de nuestro país que vive en localidades de esa envergadura. El desamparo actual de esos casos, que son numerosos y que involucran una gran extensión del territorio, ocasiona la inestabilidad de esos servicios, especialmente los de agua potable por, entre otros factores, la antigüedad de las redes, la excesiva agua no contabilizada y la precarización de la gestión que no puede enfrentar ese ni otros desafíos que le impone la época.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que consiste en “Ciudades y comunidades saludables”, debe ser la base directora en este aspecto del desarrollo humano. Entre las metas del Objetivo 11 que se indican para 2030 se encuentran asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, mejorar los barrios marginales, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad. De la misma manera espera poder, a través de estos planes, reducir el riesgo de desastres, mejorar la inclusión a partir de los planes de urbanización, garantizar el acceso a las áreas verdes y minimizar en definitiva el impacto ambiental *per cápita* sobre todas y cada una de sus actividades tanto como sus hábitos de consumo y sus movimientos dentro de la ciudad.
- Más allá del foco en la ciudades como núcleo de concentración de la población en la actualidad, y hacia al futuro, todos estos criterios deben ser extrapolados al

territorio desde el más amplio enfoque sistémico, es decir, considerando las dimensiones periurbanas y rurales dentro de la misma concepción.

- El Plan Estratégico Territorial de la República Argentina, en su última versión, de 2018, incorpora la Nueva Agenda Urbana en la planificación. Se esboza allí un análisis y diagnóstico del modelo territorial actual, se perfila el modelo territorial deseado, y se plantean las líneas de acción integradoras. Ante ello, se requiere revisar los lineamientos del Plan en función de las prioridades a definir por la actual gestión y que se brinden precisiones y certezas en cuanto al rumbo a seguir.
- Asimismo, en el Documento de Política Nacional Urbana (PNU) (2019)¹² se considera que “es una herramienta que permite a los Estados nacionales orientar el proceso de urbanización y constituye un instrumento guía que establece una visión clara y coordinada de las direcciones que deben tomar las políticas públicas en torno al desarrollo territorial de las ciudades, posibilitando una mayor y mejor coordinación vertical y horizontal. Para la República Argentina, la PNU representa una oportunidad que permite sentar las bases para elaborar un plan de desarrollo urbano coordinado a nivel nacional, que incluya los aportes de los niveles provinciales y municipales y de diversas entidades del sector público y privado”. También en este caso el documento se debe revisar a la luz de las decisiones y las prioridades de la actual gestión y aparece como necesario rescatar algunas líneas de acción y demandar su implementación.

¹² https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/pnu_final_-_pagina_simple_dec-2019.pdf