

017310

F326

46450

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“POLÍTICA AMBIENTAL”:

LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

I. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

INFORME FINAL



FUNDACION ENCUENTRO BONAERENSE

Contraparte Institucional:

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Plata
ENERO DE 2006

INDICE

	Págs.
RESUMEN -----	6
INTRODUCCIÓN -----	7
1- DESARROLLO SUSTENTABLE -----	10
- 1.1. ¿Qué es la sustentabilidad?-----	10
1.1.1. Sustentabilidad ecológica -----	12
1.1.2. Sustentabilidad económica -----	12
1.1.3. Sustentabilidad de los procesos de desarrollo -----	13
- 1. 2. Etapas sucesivas del Desarrollo Sustentable -----	15
1.2.1. Etapa de emergencia -----	17
1.2.2. Etapa de consolidación -----	18
1.2.3. Etapa de sustentabilidad-----	18
2- POLÍTICA AMBIENTAL -----	20
- 2.1. Definición-----	20
- 2.2. Política ambiental y política de desarrollo sustentable-----	22
3- LEGISLACIÓN AMBIENTAL -----	24
- 3.1. Definiciones-----	24
- 3.2. Principales problemas de la legislación ambiental vigente ----	32
- 3.3. Reordenamiento taxonómico de la legislación ambiental	

de la Provincia de Buenos Aires	38
4. COMPILACIÓN	45
Plexo normativo	45
- 4.1. Principios y políticas ambientales	45
Constitución	45
Presupuestos mínimos	47
General del medio ambiente	58
- 4.2. Instrumentos de gestión del ambiente	60
Evaluación de impacto ambiental	60
Ordenamiento ambiental	69
Educación e información	71
Parámetros y niveles guía de calidad de recursos	72
- 4.3. Gestión sustentable del ambiente	76
Manejo de los recursos naturales	76
Suelo	76
Aire-Clima	79
Flora-Forestación	79
Fauna	80
Agua	85
Energía	86
Minería	90
Áreas Protegidas	93
Prevención de la contaminación de los recursos	100

- 4.4. Organización de la administración ambiental -----	111
Marco Institucional -----	111
Régimen Sancionatorio -----	113
5. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL VIGENTE ----	117
- 5.1. ¿Están reflejados los criterios de sustentabilidad propuestos en la legislación ambiental bonaerense vigente? -----	117
- 5.2. Análisis de casos ejemplos -----	123
5.2.1. Caso 1: Constitución Nacional -----	123
5.2.2. Caso 2: Constitución de la Provincia de Buenos Aires ----	125
5.2.3. Caso 3: Ley Nacional N° 25.675 -----	127
5.2.4. Caso 4: Ley Provincial N° 11.459 -----	128
- 5.3. Análisis de complementariedad de la Normativa Provincial con los presupuestos mínimos establecidos por la Nación -----	131
6. ANÁLISIS COMPARADO CON LEGISLACIONES DE OTRAS	
PROVINCIAS-----	149
- 6.1. Análisis general -----	149
6.1.1. Legislación ambiental Provincia de Mendoza -----	149
6.1.2. Legislación ambiental Provincia de La Pampa -----	157
6.1.3. Legislación ambiental Provincia de Córdoba -----	165
6.1.4. Legislación ambiental Provincia de Río Negro -----	173
6.1.5. Legislación ambiental Provincia de Neuquén-----	179
- 6.2. Análisis por grupo temático -----	183

7. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA UNA LEGISLACIÓN ALTERNATIVA	195
- 7.1. Hacia una legislación sustentable	195
- 7.2. Dos recursos estratégicos de la Provincia de Buenos Aires	197
- 7.3. Lineamientos básicos para la Provincia de Buenos Aires	199
8. CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFÍA	211
ORGANISMOS CONSULTADOS	213

RESUMEN

El presente proyecto es la concreción de la primera etapa de un programa más amplio sobre definición de una política ambiental para la Provincia de Buenos Aires. Dicha etapa incluye: (a) la definición teórica del desarrollo sustentable y, dentro de ese marco conceptual, la de los términos "política ambiental" y "legislación ambiental"; (b) un digesto de la legislación ambiental de la Provincia de Buenos Aires a partir de un nuevo reordenamiento taxonómico de la normativa vigente; (c) el análisis crítico de la legislación bonaerense en virtud de su concordancia o no con los objetivos de sustentabilidad propuestos; (d) un análisis comparado de las principales normas ambientales de la Provincia con las de otras jurisdicciones argentinas, y (e) la propuesta de una serie de lineamientos básicos para la elaboración de normas alternativas, coherentes con los criterios de sustentabilidad propuestos.

INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva general, el presente proyecto constituye la primera parte de la definición de una “política ambiental” para la Provincia de Buenos Aires. Dicha etapa comprende un análisis crítico de la legislación ambiental, acorde a una serie de pautas que más adelante se detallan, y la elaboración de lineamientos básicos para el diseño de una propuesta legislativa a futuro.

En los primeros capítulos se define un marco conceptual para la aplicación del término “desarrollo sustentable”. Tal definición comprende la diferenciación de las acepciones más habituales, tales como “sustentabilidad ecológica”, “sustentabilidad económica” y “sustentabilidad de los procesos de desarrollo”. Esta última es la que en este trabajo se utiliza como sinónimo de desarrollo sustentable. Por otra parte se definen “pisos” o etapas sucesivas del Desarrollo Sustentable, a saber: Emergencia, Consolidación y Sustentabilidad. A su vez, dentro de ese marco conceptual, se definen el término “política ambiental” y, finalmente, “legislación ambiental”.

En lo referente a la temática legislativa, estrictamente, se evalúa en qué medida la legislación ambiental de la Provincia de Buenos Aires no está exenta de una serie de problemas, entre los que se destacan (aunque no son los únicos) los siguientes: (a) no refleja conceptualmente criterios amplios de sustentabilidad (en el sentido que aquí se definen); (b) no contempla límites ecosistémicos (que, en general, exceden las fronteras jurisdiccionales) en el tratamiento de los problemas, por lo tanto, aborda de manera parcial

problemas de escala más amplia; (c) no cuenta con una terminología común en la definición de algunos conceptos básicos, y (d) carece de criterios comunes, tanto a nivel inter- como intra- provincial. Como consecuencia de ello, textos legales de dos o más provincias sobre el mismo tema suelen ser incompatibles entre sí (lo mismo puede ocurrir con ordenanzas de dos o más municipios de la misma provincia).

En otro orden de cosas, se analizan los principales problemas de la normativa bonaerense vigente y se propone un reordenamiento taxonómico en el contexto provincial, del que surgen cuatro grandes categorías temáticas para la clasificación de la misma: (1) Principios y políticas ambientales, (2) Instrumentos de gestión del ambiente, (3) Gestión sustentable del ambiente, y (4) Organización de la administración ambiental. Al mismo tiempo se realiza un análisis crítico de la misma en función de los problemas principales: conceptuales, restricciones de tipo ecológico, “vacíos” legislativos, superposición de normas, redundancias, etc.

Por otra parte, se realiza un análisis comparado con las legislaciones de otras provincias argentinas. El mismo incluye, por un lado, un análisis general de las normativas (provincia por provincia) y, por el otro, una comparación por grupo temático. Para ello se compiló la legislación ambiental de la mayoría de las provincias, si bien las más rigurosamente evaluadas fueron la de Mendoza, La Pampa, Córdoba, Río Negro y Neuquén.

Finalmente, en función del análisis crítico antes citado, y acorde a los criterios de sustentabilidad propuestos a lo largo de los primeros capítulos, se elabora una serie de lineamientos básicos para el desarrollo de una legislación ambiental alternativa, con lo cual la Legislatura provincial podrá contar con un nuevo elemento para el desarrollo de iniciativas legales a futuro.

1. DESARROLLO SUSTENTABLE¹

1.1. ¿Qué es la sustentabilidad?

En el año 1987 la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo Humano aprueba por unanimidad el documento "Nuestro Futuro Común"², a partir del cual se da a conocer a nivel global el concepto de *desarrollo sustentable*, si bien la utilización del término se remonta a la década anterior³.

En un sentido general, el desarrollo sustentable fue definido como un proceso que busca satisfacer las necesidades humanas, tanto de las generaciones actuales como futuras, sin que ello implique la destrucción de la base misma del desarrollo, es decir, los recursos naturales y los procesos ecológicos⁴. Sin embargo, a pesar del consenso alcanzado en todos los foros internacionales celebrados desde entonces, poco se ha avanzado en la definición de sus

¹ El concepto "desarrollo sustentable" ha sido ampliamente debatido a lo largo de tres proyectos desarrollados por la Fundación Encuentro Bonaerense en el marco del CFI, todos coordinados por el coordinador del presente proyecto, a saber: (a) *Definición y aplicación de un sistema de indicadores de sustentabilidad para la evaluación del desarrollo en el conurbano bonaerense. I Conurbano Sur (La Plata, Berisso y Ensenada)*, 2001; (b) *Políticas de sustentabilidad ambiental para el corredor/consorcio productivo Área Capital (La Plata, Berisso y Ensenada)*, 2002, y (c) *Los indicadores del desarrollo sustentable. Definición de un sistema para la Argentina*, 2003. En razón de ello, en este informe se sintetizan los aspectos más relevantes discutidos en los informes citados y que inciden directamente en el marco conceptual para el desarrollo del presente proyecto.

² World Comision on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*, Oxford-New York, Oxford University Press.

³ Durante la década de los '70 el debate acerca de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo quedó enmarcado dentro de la confrontación Norte-Sur, y se polarizó fundamentalmente entre dos informes antagónicos: el primero de ellos fue el del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), auspiciado por el Club de Roma, denominado *Los Límites del Crecimiento* (Meadows, D. H.; Meadows, D. L. y J. Randers, 1972. *Los Límites del Crecimiento. Informe del Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. Fondo de la Cultura Económica, México: 253 pp.), y el segundo el de la Fundación Bariloche, denominado *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano* (Herrera, A. O.; Scolnik, H. D.; Chichilnisky, G.; Gallopín, G. C.; Hardoy, J. E.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; de Romero Brest, G.; Suarez, C. E. y L. Talavera, 1977. *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. International Development Research Canter, Ottawa, Canadá: 127 pp.).

⁴ Winograd, M., 1995. *Marco Conceptual para el Desarrollo y Uso de Indicadores Ambientales y de Sustentabilidad para la Toma de Decisiones en Latinoamérica y el Caribe*. Proyecto CIAT-PNUMA, Documento de Discusión CIAT, Cali, Colombia: 50 pp.

objetivos y metas, no se diseñaron las estrategias para alcanzar tales objetivos y no se seleccionaron correctamente las variables que permitan evaluar cuándo una sociedad es sustentable o insustentable.

Tratándose la sustentabilidad de un término monótonamente citado en casi todos los documentos (políticos, científicos, etc.) de los últimos quince años, debe señalarse como punto de partida que el concepto es ambiguo, considerando los múltiples -y a veces contradictorios- significados con que se lo utiliza en dichos documentos. Esta discusión, lejos de tratarse de una cuestión formal, es fundamental para avanzar en un aspecto clave, frecuentemente soslayado: *en su concepción más amplia, la sustentabilidad es un término aplicable a la sociedad en su conjunto, no a subsectores específicos* (e.g., “el ambiente”, “la política”, “la economía”). En otras palabras, no existe sustentabilidad real, ni perspectivas de sustentabilidad, si no se identifica al cuerpo social como beneficiario final, o *sujeto de progreso*, de la misma. Esto tiene consecuencias no previstas en la mayor parte de los ensayos actuales sobre el desarrollo sustentable, ya que propone una nueva serie de prioridades en la implementación de los planes de desarrollo regional: la sustentabilidad aquí concebida implica, en primer lugar, la resolución inmediata de la miseria a nivel mundial y la atención prioritaria al desarrollo de condiciones de vida dignas para la totalidad de la población. Resulta crucial, entonces, diferenciar las acepciones con que ha sido utilizado más frecuentemente el término: *sustentabilidad ecológica, sustentabilidad económica y sustentabilidad de los procesos de desarrollo* (aquí sinónimo de desarrollo sustentable).

1.1.1. Sustentabilidad ecológica

La sustentabilidad ecológica es la capacidad de un sistema (o ecosistema) de conservar constantes sus características básicas en el tiempo, ya sea manteniendo invariables los volúmenes (biomasa), las tasas de intercambio y los ritmos de circulación de energía, o fluctuándolos de modo cíclico en torno a valores promedios⁵. Esta sustentabilidad se alcanza de manera espontánea en los sistemas naturales a través de la sucesión ecológica. En los sistemas donde ha intervenido la acción del hombre, la sustentabilidad ecológica se logra cuando se mantiene una equivalencia entre las entradas y salidas (naturales o artificiales) de materiales, energía e información. Por ejemplo, un sistema agrícola en donde las salidas (cosechas) son mayores que las entradas (ingreso de nutrientes y energía) está condenado a la pérdida de productividad y, en última instancia, a su destrucción. En otras palabras, el sistema se vuelve insustentable⁶.

1.1.2. Sustentabilidad económica

En su acepción más clásica poco tiene que ver con el medio ambiente (natural y social), excepto en el sentido en que la extinción de un recurso puede interrumpir un proceso económico. En su versión extrema, la sustentabilidad de un emprendimiento económico es una rentabilidad financiera. "El desarrollo sustentable introduce la idea del sostenimiento financiero y por lo tanto está

⁵ Gligo, N., 1993. Los Factores Críticos de la Sustentabilidad Ambiental. En: Goin, F. y R. Goñi (eds.), *Elementos de Política Ambiental*, H. C. D., La Plata: pp. 527-538.

⁶ Gligo, op. cit.

sujeto a las disponibilidades de capital”⁷. Para algunos economistas contemporáneos la sustentabilidad tiene dos significados: en el sentido fuerte de la palabra, se define como el mantenimiento del “capital natural” (recursos naturales y procesos ecológicos); en el sentido débil, como el mantenimiento de la suma de “capital natural” y “capital hecho por el hombre”⁸. En el sentido débil, la sustentabilidad se obtiene cuando el ahorro es mayor o igual que las depreciaciones de capital natural y de capital hecho por el hombre. Sobre esa base, se han propuesto diferentes técnicas para evaluar la sustentabilidad o insustentabilidad de los países con resultados contundentes: los más desarrollados poseen economías sustentables. En esas cuentas, sin embargo, el deterioro del capital natural se imputa a los países poseedores del recurso y no a quienes lo insumen; de este modo, Japón (importador por excelencia de recursos naturales, como el petróleo) aparece como uno de los países con mayores índices de sustentabilidad⁹.

1.1.3. Sustentabilidad de los procesos de desarrollo

Este concepto (aquí asimilable al de desarrollo sustentable), a diferencia de los anteriores, incorpora plenamente la compleja trama de relaciones existentes en el seno de la sociedad a la idea de la sustentabilidad. Supone la definición de una forma alternativa de desarrollo, en la que se articulan (a) el uso y conservación de los recursos naturales en lo ecológico, (b) una

⁷ Olivier, S., 1993. *Ecología y Subdesarrollo en América Latina: la Crisis Ambiental*. En Goin, F. y R. Goñi (eds.), *Elementos de Política Ambiental*, H.C.D., La Plata: (p. 914).

⁸ Martínez Alier, J., 1995. *Indicadores de Sustentabilidad y Conflictos Distributivos Ecológicos*. *Ecología Política* N° 10, ICARIA, Barcelona: pp. 35-43.

⁹ Martínez Alier, op. cit.

distribución más equitativa de la riqueza en lo económico, y (c) la justicia en lo social¹⁰. Por ello, pasar del concepto de sustentabilidad ecológica o económica al de sustentabilidad de los procesos de desarrollo no es, como suele plantearse, una sutileza; por el contrario, la idea de sustentabilidad del desarrollo no admite valuaciones caprichosas del ambiente ni estimaciones apocalípticas de su deterioro, sino que propone una redefinición de los patrones de consumo material que ponga límite al tipo de explotación actual de los ecosistemas. Tampoco admite criterios de éxito parciales o acotados, en términos de algunos grupos sociales o países determinados, sino que promueve un nuevo sentido de solidaridad social global, en y entre el conjunto de las naciones. En contraste con la opinión de innumerables ecologistas y “nuevos economistas”, debe señalarse que el concepto no es ideológicamente neutro ni unívoco. Por el contrario, permite reinstalar el debate ideológico del Siglo XX bajo una nueva perspectiva: capital, trabajo, modalidad de producción, consumo, propiedad, dependencia, ética individual y moral social, entre otros, constituyen términos a redefinir bajo esta nueva óptica. En ello reside, básicamente, la diferencia de fondo entre el concepto de sustentabilidad de los procesos de desarrollo y los diversos esquemas “sustentabilistas” surgidos desde la ecología pura y las distintas visiones economicistas de este fin de siglo.

¹⁰ Goñi, R.; Goin, F. y C. Galliari, 2001. Indicadores de Sustentabilidad y Procesos de Desarrollo. El caso de La Plata, Berisso y Ensenada. *Publ. Fundación Encuentro Bonaerense. Serie Desarrollo y Medio Ambiente, La Plata: 84 pp.*

1.2. Etapas sucesivas del Desarrollo Sustentable

Central al concepto de sustentabilidad del desarrollo -aunque parezca obvio- es el de la sustentabilidad social. Esto es así porque introduce en el análisis un criterio de éxito medible cuanti y cualitativamente a escala humana, a partir del cual los resultados de distintas políticas pueden ser contrastadas.

Generalmente éste constituye el punto de inflexión que marca las profundas deficiencias de los conceptos de sustentabilidad imperantes en el seno de la sociedad. *En la concepción de desarrollo sustentable que aquí se sostiene, el sistema global es la sociedad humana y su ambiente (natural, pero también productivo, cultural, económico, etc.).* Por lo tanto, el sujeto estratégico, el sujeto histórico de progreso es la sociedad misma, no los bosques en particular, o las ballenas en particular (como frecuentemente pregona el ecologismo), tampoco las cuentas fiscales en particular, tal como asume la sustentabilidad el Fondo Monetario Internacional. En síntesis, con programas de protección o conservación o planes económicos con contenido social, una sociedad puede parecer altruista e, incluso, puede mejorar algunas cosas: la supervivencia de una especie, la conservación de paisajes, la protección de bosques, la provisión de alimentos a personas indigentes, etc., pero eso nada tiene que ver con el desarrollo sustentable.

De lo señalado a lo largo de las páginas anteriores, ¿cuál es el valor de la aplicación de un concepto de sustentabilidad como el aquí discutido? Su valor radica en que *otorga prioridades a la planificación de acuerdo con metas prefijadas de progreso*, progreso medido no en unidades de infraestructura, no en números de árboles plantados, no en kilómetros de rutas asfaltadas, sino

en unidades de progreso social, garantizando oportunidades a los habitantes futuros. Esto es, el paradigma de sustentabilidad aquí definido permite fijar *pisos sucesivos o etapas de desarrollo* que son cambiantes en la medida en que progresa el sujeto histórico, el objeto de progreso del desarrollo sustentable, que es la sociedad misma. Obviamente, como se verá más adelante, esto conduce a la necesidad de definir prioridades en política ambiental y, como parte de ella, también en materia de legislación sobre el medio ambiente.

Volviendo al punto anterior, la identificación de pisos sucesivos de desarrollo impone prioridades a la planificación de acuerdo con metas prefijadas de progreso social. Por lo tanto, los principales lineamientos de una política de desarrollo sustentable deberían enfatizar al principio aquellos aspectos que permitan mitigar primero, y revertir después, las causas y consecuencias de la presente desigualdad social. Especial énfasis merecen entonces aquellas medidas de planificación cuyo objetivo central sea el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de los sectores marginalizados de la economía formal, los sectores lumpenizados por el ejercicio de políticas clientelistas, los vastos sectores que integran el universo de los "nuevos pobres" y, finalmente, los grupos etarios más vulnerables de la sociedad: niños y ancianos. *Esto no implica abandonar criterios de sustentabilidad en los aspectos más típicamente ambientales a favor de necesidades sociales más urgentes (el deterioro ambiental es sufrido particularmente por los sectores sociales más marginales) sino proponer un eje de prioridades políticas a partir del cual se articulen otros aspectos o metas de planificación.* En tiempos "normales" esto no debería ser

necesariamente así. Hoy sí. Si el sujeto de progreso es la sociedad y su entorno, la muerte por inanición, o por enfermedades evitables o por violencia social constituyen los factores principales de insustentabilidad. Para graficarlo más adecuadamente: *hoy*, la idea-fuerza más importante a la que se tiene que apuntar en la definición del concepto de sustentabilidad no debería ser *“Argentina: territorio libre de contaminación ambiental”*, sino *“Argentina: un país donde la gente no se muere de hambre”*.

En función de ello, aquí se propone un devenir del desarrollo que de cuenta de tres momentos definidos para el desarrollo nacional: (1) la actual emergencia social; (2) una etapa de estabilización o consolidación de un tipo de desarrollo claramente planificado y con importante participación estatal, y (3) una etapa de “sustentabilidad” efectiva del desarrollo¹¹. En términos de sustentabilidad estrictamente ambiental, éste va de menor a mayor, es decir, privilegia un estilo de desarrollo menos sustentable (en lo ambiental) en la fase inicial y más sustentable en la última de estas etapas. A continuación se comenta brevemente cada una de ellas.

1.2.1. Etapa de emergencia

La actual situación económica, política y social del país puede calificarse adecuadamente como “de emergencia”. Las acciones a emprender por parte del aparato del estado deberían apuntar a mitigar primero, y corregir y eliminar después, las causas y consecuencias de la debacle social heredada de las

¹¹ La identificación de estas tres etapas sucesivas corresponde para la Argentina, si bien la situación es similar para gran parte de los países latinoamericanos (R. Goñi y F. Goin, MS. *Los Indicadores del desarrollo sustentable*).

décadas anteriores y especialmente de la década de los '90. En términos estrictamente ambientales, en esta etapa deberá ponerse énfasis (aunque no únicamente) en aquellas cuestiones ambientales vinculadas a la problemática social (e.g., carencia de servicios básicos).

1.2.2. Etapa de consolidación

La atención de la emergencia social debe ir acompañada por el diseño de una estrategia de crecimiento y desarrollo a implementar una vez superada aquella. En realidad, estas dos etapas se complementan y solapan parcialmente, por ejemplo en el caso de la inversión en infraestructura, adecuada para la primera por su carácter de mano de obra intensiva pero que servirá de soporte logístico básico en la segunda etapa. En esta etapa, más típicamente "desarrollista", deberá hacerse hincapié en determinados instrumentos de política ambiental, tales como el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental y la educación ambiental, como así también en la temática de la contaminación de las áreas urbanas, la generación de residuos industriales y la reducción de residuos sólidos urbanos.

1.2.3. Etapa de sustentabilidad

Por último, y al igual que con las anteriores, esta etapa complementa a la previa, es decir a la de consolidación. En ésta la política ambiental tiene mucho más protagonismo que en las anteriores, no porque en aquellas no sea relevante sino porque a partir de aquí los problemas básicos de subsistencia y la infraestructura productiva del país están en marcha. Los temas prioritarios

deberán ser definidos en torno a la protección y conservación de los recursos naturales, la promoción de innovaciones tecnológicas relacionadas con la conservación del ambiente, el fomento de ciudades de no más de un millón de habitantes, la reducción del parque automotor en los centros urbanos, el reemplazo de la matriz energética (por energías alternativas) y la información ambiental.

En síntesis, el concepto de desarrollo sustentable que aquí se sostiene propone varios objetivos: por un lado, dar prioridad a criterios de éxito que tomen como “blanco” a la mitad de la población argentina que está bajo la línea de pobreza. En segundo lugar, promover y alentar un tipo de desarrollo por etapas, con un fuerte componente de planificación estatal y al crecimiento “para adentro” (i.e., el mercado interno) tan fuerte o más que el crecimiento “para afuera” (i.e., exportaciones). Coherente con ello, asumir progresivamente -aunque desde el mismo inicio- fuertes compromisos con la problemática más clásicamente ambiental, según se propuso en el resumen de cada una de las etapas de desarrollo. Finalmente, incorporar desde el estado políticas de sustentabilidad, en el sentido aquí propuesto, sostenidas a lo largo del tiempo para el crecimiento futuro.

2. POLÍTICA AMBIENTAL

2.1. Definición

Para algunos autores la crisis ambiental no es más que la crisis del modelo civilizatorio occidental: "... la crisis ecológica del planeta es una crisis de civilización, irresoluble mediante un simple cambio de tecnología, nuevas medidas legislativas, o aun un ajuste económico, la cual habrá de agravarse ante la consolidación del modelo occidental, y cuya resolución implica una reconfiguración societal a escala planetaria incluyendo, de paso, la superación del doble estado de miseria (material y espiritual) que hoy prevalece"¹². En el mismo sentido el ecólogo Gilberto Gallopín distingue dos fuentes principales de degradación ambiental: "... aquellas asociadas a los patrones predominantes de crecimiento económico en las sociedades afluentes (y a los sectores afluentes dentro de los países pobres) y aquellas asociadas a la pobreza. A un nivel más alto de análisis, afluencia y pobreza son aspectos complementarios del modelo de crecimiento económico prevaleciente a nivel mundial, un crecimiento desparejo caracterizado por una creciente desigualdad y asimetría entre países ricos y pobres, y entre los sectores ricos y pobres dentro de muchos países"¹³. Es evidente que una crisis de tal magnitud requiere cambios profundos que, en esencia, deben ser políticos antes que ecológicos. Sin embargo, no puede perderse de vista que dichos cambios deben operar en todas las dimensiones, incluyendo la ambiental. Sin la conciencia de límites que revela la actual crisis ambiental, ninguna ideología

¹² Toledo, V. M., 1993. Modernidad y Ecología: la nueva crisis planetaria. En: Goin, F. y R. Gofii (eds.) *Elementos de Política Ambiental*: 35-49, H.C.D., La Plata (p. 38).

¹³ Gallopín, G., 1993. Prospectiva Ecológica para América Latina: Futuros Alternativos. En: Goin, F. y R. Gofii (eds.), *Elementos de Política Ambiental*: 822-848, H.C.D., La Plata (p. 824).

política contemporánea ofrecerá otra cosa más que una visión parcial del mundo. Esto es, si bien referirse a "políticas ambientales" implica el riesgo de sectorizar un aspecto de mayor amplitud, la perspectiva estrictamente "ambiental" no puede ni debe ser soslayada en una estrategia de cambio.

En consecuencia, la utilización en el presente proyecto del término "política ambiental" *remite a la definición de principios y lineamientos ambientales básicos para la Provincia de Buenos Aires dentro del perfil de sociedad sustentable definida a lo largo de estas páginas.* Esto es importante remarcarlo: la política ambiental si y sólo si se enmarca dentro de una política más amplia (tal es el caso del concepto de desarrollo sustentable que incluye el presente proyecto), porque de lo contrario es otra cosa que no condice con los objetivos que aquí se persiguen. Los principios y lineamientos a los que remite el concepto de política ambiental deben ser enunciados de manera coherente con la propuesta de desarrollo y los objetivos de planificación, realista en cuanto a los aspectos operativos y con alto grado de aceptación pública e incorporación al ideario colectivo.

Para la jerga liberal que predominó durante la década de los '90 en la Argentina, en cambio, las "políticas ambientales" sólo existen en el ideario de quienes intentan explicar la conflictiva situación del mundo a partir de determinantes exclusivamente ecológicas. A través de ellas se plantea una lucha entre enemigos abstractos (e.g., "el hombre vs. la naturaleza") y desde una perspectiva política "neutra", que no hace más que esconder su identidad con los intereses dominantes. "La pretensión de los ecologistas por

mantenerse 'químicamente puros' de toda ideología política (y en particular del marxismo), esconde el temor de que su universo de preocupaciones quede invalidado a la luz de lo práctico-concreto. La politización del ecologismo (y en sentido estricto, de la Ecología) es recurrentemente evitada porque ello involucra su desaparición como fenómeno ideológico de los sectores privilegiados de las sociedades industrializadas"¹⁴. Esta es, entre otras, una de las profundas diferencias entre las políticas "ambientalistas" que proliferan por todo el planeta y la "política ambiental", tal cual debe ser concebida según este trabajo.

2.2. Política ambiental y política de desarrollo sustentable

Como se mencionó más arriba, el paradigma de sustentabilidad permite fijar pisos sucesivos de desarrollo que son cambiantes en la medida en que progresa la sociedad misma. No obstante, la "política ambiental" debe ser instrumentada simultáneamente con la política de desarrollo, en la medida en que ambos deben ser concomitantes. Esto significa que, si bien una política de desarrollo sustentable debe permitir en primera instancia mitigar y luego revertir las causas de las desigualdades sociales, las "políticas ambientales" deben acompañar ese proceso en cada una de sus etapas (véase punto 1.2.).

En trabajos anteriores se ha sostenido que la sustentabilidad a largo plazo requiere una adecuada compatibilización de las características de tres

¹⁴ Toledo, V., 1993. Ecología, Ecologismos y Ecología Política. En: Goin, F. y R. Goñi (eds.), *Elementos de Política Ambiental*: 899-910, H.C.D., La Plata (p. 908).

componentes: social, económico y ecológico¹⁵. El destinatario y beneficiario final de la sustentabilidad es el propio hombre, ya que el desarrollo sustentable apunta primordialmente al pleno desarrollo humano, con la atención de sus necesidades materiales y espirituales en forma equitativa. Un modelo posible de desarrollo sustentable debería tener características tanto locales como regionales tales que permitan ajustar los tres componentes, respetando las propiedades de cada escala específica.

Las estrategias a nivel provincial y su vinculación con el medio externo (otras jurisdicciones provinciales, la Nación y otros países) deben considerar y compatibilizar criterios de producción y conservación que, en el modelo actual de desarrollo, resultan antagónicos e irreconciliables. Esta percepción resalta la necesidad de valorar en toda su dimensión las características intrínsecas, las potencialidades y limitaciones que poseen los ecosistemas locales, como así también las interrelaciones espacio-temporales que existen entre ellos y con el entorno más lejano, para asegurar que las demandas humanas que gobiernan el manejo sean atendidas por el entorno local sin comprometer su capacidad funcional presente y futura. Algunas de estas cosas deberán ser reflejadas, tal cual se persigue con el presente trabajo, en el cuerpo normativo ambiental de la provincia como pilar fundamental de su política ambiental.

¹⁵ Goñi, R., 2000. La Sustentabilidad de los Procesos de Desarrollo: Condiciones Básicas e Interrogantes, *Publ. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE)*, Informe N° 106: pp.76-82, La Plata. Goñi, R.; Goin, F. y C. Galliari, 2001. Indicadores de Sustentabilidad y Procesos de Desarrollo. El caso de La Plata, Berisso y Ensenada. *Publ. Fundación Encuentro Bonaerense. Serie Desarrollo y Medio Ambiente*, La Plata: 84 pp.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL

3.1. Definiciones

En el intento de buscar una definición de legislación ambiental fue necesario remontarse en la historia de la humanidad casi hasta el mismo momento en que el hombre se establece de forma permanente en un territorio. Desde entonces comienza a hacer uso de los recursos en forma habitual y a generar una demanda sobre los mismos, al tiempo que comienza a establecer ciertas reglas para su manejo. Con la evolución de los asentamientos humanos es posible intentar establecer el surgimiento de las primeras normativas ambientales, dado que a partir de ese momento se va regulando, sobre todo, el uso de la tierra, del agua y de los bosques¹⁶.

Con la revolución industrial, y a partir de la utilización intensiva y la modificación de los recursos naturales, surgen numerosas normas relacionadas con el uso, la protección o la conservación de los mismos. En la mayoría de los casos las regulaciones fueron realizadas considerando los recursos de manera individual o aislada y con una perspectiva del ambiente externa al hombre. A medida que la ciencia de la ecología fue evolucionando surgieron los conceptos de ecosistema y ambiente, lo que hizo que esas regulaciones se elaboren a partir de allí teniendo en cuenta cómo los componentes del ecosistema interactúan entre sí y cómo afectan al hombre, y éste a su vez los modifica con sus acciones.

¹⁶ Pastorino, L. (en prensa). El ambiente como realidad dada, a descubrir por la Ciencia Jurídica. En: *Daño al ambiente. Aportes a la autonomía del Derecho ambiental*. Ed. Lexis-Nexis.

Según Frangi¹⁷ el ecosistema está constituido por los seres vivos y su ambiente físico-químico existente en el área que ocupan durante un tiempo determinado. A su vez, define el ambiente como “el conjunto de factores externos (recursos y condiciones) que actúa sobre un organismo, una población o una comunidad” (Frangi, op. cit.). Estos factores inciden directamente sobre la supervivencia, crecimiento, desarrollo y reproducción de los seres vivos, y sobre la estructura y dinámica de las poblaciones y de las comunidades bióticas. A su vez, el ambiente puede concebirse a distintos niveles y escalas según el organismo o grupo de ellos que se considere. Por ejemplo, puede aplicarse a genes, células o tejidos, como así también a niveles de organización más complejos -de los que se ocupa la Ecología- como poblaciones, comunidades o ecosistemas.

En relación con el hombre el ambiente comprende, por un lado, aquellos factores que se asocian al individuo y su entorno próximo. En el otro extremo de la escala, el ambiente involucra el entorno de la humanidad completa, o sea la totalidad de la envoltura del planeta -la biosfera- donde el hombre es capaz de llegar con su actividad. Sin embargo, no existe un mismo ambiente -y una igual valoración del mismo- para todas las sociedades humanas: el hombre utiliza ambientes con distintas dotaciones de recursos, a la vez que desarrolla estilos de vida, interacciones sociales y sistemas políticos y socioeconómicos también diferentes.

¹⁷ Frangi, J., 1993. Ecología y Ambiente. En: Goin, F. y R. Goñi (eds.), *Elementos de Política Ambiental*: 225-260, H.C.D., La Plata (p.226).

Otro aspecto ya mencionado de gran relevancia en la evolución de la legislación ambiental fue el avance de la *ecología* como disciplina científica, la cual se define como la rama de la ciencia que se ocupa del estudio de las relaciones de los seres vivos (en los niveles de organización más complejos) entre sí y con el ambiente. Inicialmente centró gran parte de sus investigaciones en el análisis de las relaciones entre los diferentes componentes de la naturaleza, los que anteriormente sólo habían sido estudiados como elementos aislados. Trató las perturbaciones del hábitat y sus efectos sobre las condiciones de vida de los animales y las plantas, estudió la dinámica de las poblaciones, produjo conocimientos sobre relaciones causa-efecto y acciones sinérgicas de numerosas variables sobre las comunidades, avanzó en el análisis de los flujos de energía y materia de los ecosistemas, la sucesión y otras propiedades de los sistemas ecológicos. Si bien los primeros tratados como disciplina autónoma fueron publicados a finales del siglo XIX, y la primera revista especializada (*Ecology*) aparece en 1916, los resultados de las investigaciones ecológicas quedaron circunscriptos a los ámbitos académicos hasta mediados del siglo XX. Fue a partir de entonces que la ecología se introduce en el tema de las interacciones entre los sistemas humanos y ecológicos.

El concepto de ambiente, fue incorporando a su vez, algunos aspectos sociales. Un hecho histórico muy importante, al respecto, y a partir del cual la ecología alcanzó gran notoriedad, fue la denominada *crisis energética* de principios de la década de los '70 (que teóricamente fue una crisis del petróleo, aunque en realidad nada tuvo que ver con el agotamiento físico de los

combustibles fósiles sino con fuertes fluctuaciones del mercado). Este acontecimiento dio lugar a un cambio de óptica sobre el medio ambiente y la ecología: la crisis del petróleo, en efecto, vinculó por primera vez la temática ambiental a la problemática de la supervivencia humana, a la vez que contribuyó en la orientación hacia el nuevo perfil de la ecología. A partir de entonces las cuestiones ecológicas pasaron a ser parte de la preocupación ciudadana, hecho que también se revela (cuanti y cualitativamente) en materia de legislación ambiental.

Volviendo al concepto de ambiente, según el análisis realizado por Pastorino¹⁸ para la real Academia Española, la palabra ambiente deriva del latín *ambiente-entis*, que significa "que rodea o cerca". En el idioma español utilizado en España, el medio o el ambiente fue vinculado a las relaciones interpersonales (medio escolar, medio laboral, etc.); en el francés ha sido utilizado en un sentido urbanístico o arquitectónico y también natural, por ello es definido como un conjunto de elementos naturales o artificiales que condicionan la vida del hombre. En el caso del español hablado en la Argentina y el portugués se ha insistido en el término redundante de medio ambiente (medio tendría el mismo significado que ambiente) siempre vinculado a elementos que rodean al hombre. En Chile, en cambio, se utiliza más habitualmente el término entorno como sinónimo de ambiente o medio. Con este mismo sentido se han "clasificado" distintos ambientes, tales como ambiente agrario, ambiente natural, ambiente rural, ambiente construido o ambiente cultural. En realidad,

¹⁸ Pastorino, L. (op. cit.).

según este autor "no debe perderse de vista que se trata de un substrato natural común que sería el ambiente natural que ha sufrido alteraciones de diferentes intensidades y tipos modelando ambientes modificados pero que, para su comprensión requieren partir de aquel substrato común" (Pastorino op. cit.).

Visto desde un aspecto diferente al etimológico y al ecológico, desde el derecho, también se encuentran diferentes criterios. Según A. Barbero¹⁹ coexisten una postura amplia, una intermedia y una restringida. La más amplia es la adoptada, por ejemplo, por Cano (1984)²⁰ que abarca tanto lo natural como lo social y cultural. La postura intermedia es la que prevalece a nivel internacional y considera sólo aquellas normas destinadas a preservar las condiciones naturales fundamentales para la vida. Por último, se encuentra la que acota las normas a aquellas relacionadas con la contaminación exclusivamente. A decir de Barbero la postura intermedia es la más razonable, dado que de otro modo todo el derecho sería Derecho Ambiental. De ahí que la definición de legislación ambiental suele incorporar aspectos muy variados que incluyen desde temas relacionados con otras ciencias como las sociales, económicas, urbanísticas y hasta, por supuesto, las naturales.

Nuestro país no fue ajeno en esta evolución que se fue dando a nivel mundial: las normas más antiguas regulan aspectos particulares relacionados con los

¹⁹ Barbero, A. E., 1993. Derecho Ambiental. En: Goin, F. y R. Goñi (eds.), *Elementos de Política Ambiental*: pp. 707-723, H.C.D., La Plata.

²⁰ Cano, G. J., 1984. *Revista Ambiente y Recursos Naturales*. Vol. I n° 17-16. (p. 0)

recursos y su uso. Con el paso del tiempo, y a la vez que la temática ambiental se fue incorporando a la agenda política nacional, la legislación ambiental fue adquiriendo una perspectiva más integral y las normas se fueron incrementando. Según Del Giudice, entre 1983 y 1991 se presentaron 859 iniciativas legislativas en el Congreso Nacional, de las cuales 260 se iniciaron en el Senado, 653 en la Cámara de Diputados y 16 fueron remitidas desde el Poder Ejecutivo. De los 859 proyectos, 323 corresponden a proyectos de ley, con lo cual se puede concluir que por esos años existía una gran preocupación por el tema y el trabajo legislativo fue intenso, no obstante que sólo 16 de ellos se convirtieron en ley²¹. Cabe mencionar que durante ese período se suscribieron tratados internacionales (7 de las 16 leyes sancionadas entonces corresponden a ratificaciones de convenciones internacionales sobre temas globales). Posteriormente, y en la medida que se tuvo una visión más integral y dinámica del ambiente, se modificaron constituciones provinciales y, en el año 1994, se modificó la Constitución Nacional.

Para Julianello ²² la legislación ambiental “es el conjunto de normas jurídicas que regulan el uso de los recursos naturales, las acciones del hombre sobre dichos recursos y, en consecuencia, las interacciones del hombre sobre el ambiente”.

²¹ Del Giudice, F. J., 1994. *Guía Ambiental de la Argentina*, Espacio Editorial, Buenos Aires: 394 pp.

²² Julianello A. 1993. Legislación Ambiental: Recopilación para la Nación y la Provincia de Buenos Aires. En Goin, F. y Goñi, R. (eds.), *Elementos de Política Ambiental*: pp. 743-760, H.C.D., La Plata (p.743)

Para los autores de este trabajo una definición de legislación ambiental no puede alejarse de la realidad que hoy marcan hechos concretos acaecidos en los últimos años. Estos hitos se desencadenaron a mediados del 2002 cuando comenzaron a sancionarse en el Congreso Nacional las primeras leyes de presupuestos mínimos. En realidad hay que remontarse al año 1994 cuando, como ya se mencionó, con la reforma de la Constitución Nacional se establece una división concreta de competencias a través del Artículo 41°, el cual determinó: "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas". Según De Benedictis²³ se pasaba así del "sistema de adhesión" al de "presupuestos mínimos"; por tanto la Nación no dependería más de las adhesiones provinciales para aplicar, en esas jurisdicciones territoriales, una norma ambiental dictada desde su ámbito. Hasta ese momento, debe admitirse que, en materia ambiental, había en el país y en sus provincias una planificación incompleta y una legislación que carecía todavía de la organicidad necesaria para convertirse en un instrumento efectivo de aplicación. Existían sí algunos componentes de política y de legislación que habían surgido en respuesta a problemas parciales o circunstanciales, respondiendo espasmódicamente a solucionar distintas problemáticas, pero que no lograron articularse en un cuerpo integrado de normas.

Retomando el reconocimiento constitucional en materia ambiental, el derecho ambiental significó el posicionamiento definitivo del tema en la sociedad; años

²³ De Benedictis, L, 2004. La Regulación Ambiental en el upstream petróleo. En: Cafferatta, N., *Revista de Derecho Ambiental*: pp. 51-59, Ed. Lexis-Nexis, N° 0, Noviembre 2004.

más tarde las leyes de presupuestos mínimos se instalaron definitivamente en el sistema jurídico argentino luego de llegar a un acuerdo entre doctrinarios, juristas y abogados sobre el significado que en el texto constitucional tenía el término "presupuestos mínimos".

Es el momento entonces para estudiar, organizar y sistematizar el material normativo teniendo en cuenta la nueva perspectiva ambiental y el marco de los procesos de sustentabilidad antes mencionados en la búsqueda de un concepto de legislación ambiental como se pretende encontrar. Según M.Valls "Lejos aún estamos de contar con una herramienta jurídica ordenada sistemáticamente, como lo es un código ambiental, para facilitar la interpretación y aplicación de todo el sistema jurídico ambiental y así, al alejar la incertidumbre, afianzar la justicia, promover el bienestar general, proveer a la defensa común del ambiente, asegurar, mejor que con el actual sistema difuso, los beneficios de la libertad para usar y gozar del ambiente y permitir el cumplimiento del mandato del Artículo 41° no sólo para nosotros sino para nuestra posteridad"²⁴.

A instancia de lo antes expuesto se puede definir entonces como legislación ambiental *al conjunto de normas que establece una relación entre el ser humano, individual y colectivo con los ambientes naturales y culturales*. Aunque cabe la aclaración de que, para la clasificación y la compilación que se propondrá más adelante, se acotará el término a la normativa relacionada a los ambientes naturales y artificiales exclusivamente.

²⁴ Valls, Mario, 2004. La Construcción progresiva de un Código Ambiental Nacional. En: Cafferatta, N., *Revista de Derecho ambiental*, Ed.Lexis-Nexis, N° 0. Noviembre 2004 (p.101).

3.2. Principales problemas de la legislación ambiental vigente

Lo más próximo a una política ambiental de aplicación efectiva en la Argentina y gran parte de América Latina han sido sólo el establecimiento de normativas (frecuentemente ordenanzas municipales y leyes provinciales) relativas a diversos aspectos de la contaminación industrial, uso de agroquímicos, deposición de residuos, vertido de desagües cloacales, uso de recursos, etc. En general es notorio el carácter fragmentario de las mismas, como ya se mencionó, y su imposibilidad práctica de detectar, controlar y corregir las diversas "externalidades" del desarrollo, tanto desde el punto de vista del desarrollo industrial/tecnológico como del desarrollo humano en general. Otros problemas frecuentemente observados en la legislación ambiental son:

- No refleja conceptualmente criterios de sustentabilidad como los aquí enunciados. La sustentabilidad en general aparece como un fenómeno de naturaleza "ambiental", aislado e independiente de otras variables, tales como políticas, sociales o económicas. Esto es, por ejemplo, si se tomara el concepto de sustentabilidad, tal como el aquí definido (es decir como fenómeno integral más amplio que el de la conservación ambiental), gran parte de la producción primaria e industrial debería ser considerada insustentable (dado los métodos cortoplacistas de explotación de los recursos utilizados por gran parte del sistema productivo nacional). Del mismo modo, el modelo económico nacional -a juzgar por la escasa distribución de la riqueza (o la enorme acumulación en los sectores más ricos de la población)- debería ser considerado

insustentable. Todos estos factores no son tenidos en cuenta por la legislación como metas a revertir en un futuro de sustentabilidad.

- No contempla, en su mayoría, límites ecosistémicos ni eventuales efectos sinérgicos que exceden las fronteras jurisdiccionales. El problema ambiental habitualmente tiene una proyección supraestatal o supraprovincial, no respetando la contaminación ni la degradación ambiental las fronteras políticas administrativas de países o provincias. En consecuencia, frecuentemente leyes provinciales, por ejemplo, tratan de manera parcial y sectorial problemas de escalas más amplias.
- En algunos casos, los textos legales de dos o más jurisdicciones sobre el mismo tema (es decir, que legislan sobre el mismo ecosistema) son incompatibles entre sí. Por ejemplo, normas de dos o más provincias sobre la misma fauna autóctona tienen distintas pautas de manejo. Esto es frecuente en el caso de la fauna ictícola de un río interprovincial. Lo más coherente es lo que realizaron las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes: firmaron un convenio interjurisdiccional (Ley Provincial N° 12.383) estableciendo pautas de manejo del recurso pesca en el río mencionado.
- Carece de criterios comunes, tanto a nivel inter- como intra-jurisdiccional. De allí que, por ejemplo, ecosistemas sujetos a algún tipo de protección en una jurisdicción no lo están en otra vecina (e.g., zonas costeras y de médanos en distintos puntos del litoral bonaerense). Otro

ejemplo de la falta de criterios comunes se refleja en la utilización de los mismos términos con diferentes significados en dos o más normas (e.g., área natural, paisaje, bioma, ecosistema, protección, conservación, etc.).

- Presenta restricciones en el accionar del Estado debido a los límites impuestos por el derecho de propiedad sobre la mayor parte de los recursos naturales (inviolabilidad de la propiedad, Artículo 17°, Constitución Nacional). Esto constituye una enorme limitación como ya se dijo, para el Estado en el cumplimiento de normas de protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente en general, como así también en la implementación de políticas de gestión y manejo sobre los mismos.
- En algunos casos carece de efectos jurídicos. En muchas leyes se leen expresiones tales como "son objetivos de esta ley el logro de una óptima calidad de vida..." o "a los efectos de esta ley la preservación, defensa y mejoramiento del ambiente..."; también algunas son declaraciones de interés público; si estas normas van acompañadas de otras destinadas a concretar esos fines o sea a llevar adelante esas acciones, puede deducirse que sólo habría una deficiencia técnica. Pero en muchos casos quedan en meras expresiones de deseo haciendo difícil su cumplimiento, resultando entonces ineficaces para los fines para los que fueron creadas.

- Generalmente se aduce falta de fondos económicos, sobre todo al considerar la necesidad de estructuras de control, de capacitación y de estudios permanentes sobre aspectos del ambiente. Un claro ejemplo lo constituye la Ley N° 10.907 (Régimen Regulatorio de las Reservas y Parques Naturales de la Provincia de Buenos Aires), donde en el Artículo 25° se crea el Fondo de Parques, Reservas y Monumentos Naturales para atender los requerimientos financieros que surjan de la aplicación de esta ley. Dicho fondo estaría constituido por una partida especial que se fije en el presupuesto general de la provincia. Debido a que nunca se implementó este fondo la autoridad de aplicación se encuentra imposibilitada, en cuanto a recursos económicos se refiere, para dar respuesta a los requerimientos establecidos en dicha ley. Es así que los reclamos de mantenimiento en las reservas, equipamiento para guardaparques, campañas de educación ambiental, adquisición de bienes y la realización de estudios de investigación entre otras cosas, en las veintiuna áreas entre reservas y monumentos naturales con que cuenta la Provincia de Buenos Aires, no pueden ser satisfechos.
- El carácter reglamentario de muchas normas sobre abundando en detalles de tipo administrativos hacen perder dinamismo al fin para el cual han sido sancionadas. De este modo se crean un sinnúmero de estructuras ejecutivas (e.g., registros, planillas) que terminan burocratizando el objeto perseguido por la ley. Un ejemplo de esta situación lo constituye la Ley N° 11.720 de Residuos Especiales donde aquellos que manejen este tipo de residuos tienen que inscribirse en

distintos registros, implementar manifiestos de transporte, inscribir la tecnología, anualmente realizar una declaración jurada, que a la vez conlleva el pago de una tasa anual, y algunos requisitos más de acuerdo a si se trata de un generador, transportista u operador de planta de tratamiento. Todas estas exigencias junto a la creación de las estructuras administrativas para el cumplimiento de los fines que propone la ley, traen más beneficios para la administración (en término de recaudación por cobro de tasas o multas) que resultados en materia de beneficios ambientales y en la prevención de la salud humana.

- Existe una concurrencia de normas donde un mismo requisito es solicitado a nivel nacional como a nivel provincial (una duplicación de registros, certificados, etc.). Un claro caso surge al analizar la Ley Nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos con su homónima de la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 11.720 de Residuos Especiales: en la primera se crean entre otros el Registro Nacional de generadores y operadores de Residuos Peligrosos; la Tasa de Residuos Peligrosos y el Registro Nacional de Transportistas; y en la segunda la provincia establece la obligatoriedad de inscribirse en el Registro Provincial de generadores, operadores y transportistas de Residuos Especiales, y crea también la Tasa de Especiales. De esta manera una persona que opere en dos jurisdicciones distintas deberá duplicar esfuerzos para poder hacerlo legalmente.

- Establece, a veces, objetivos poco concretos en la resolución de problemas derivados de la misma ley. Vale decir que regulan sobre los aspectos de un tema, por ejemplo la comercialización, obviando una consecuencia final surgida de la misma; tal es el caso de la Ley N° 10.699 (Agroquímicos) donde se establecen pautas para la comercialización de dichas sustancias pero no se tiene en cuenta el manejo de los residuos generados por dicha actividad (envases y restos de agroquímicos), lo que genera una problemática real, sobre todo en las zonas rurales de nuestra provincia y aún no resuelta.

- Otro aspecto que -si bien no es directamente legislativo- no puede dejar de mencionarse, es la parte endeble del sistema: su aplicación. A veces por cuestiones presupuestarias como ya se mencionó, otras por distorsiones en la interpretación, otras por carecer de reglamentación y otras por las infracciones no sancionadas. Ejemplo del primer caso es el de las distintas leyes que declaran reservas naturales a zonas de la provincia necesarias de preservar y proteger pero que a la hora de hacer efectivos sus objetivos existen las limitantes económicas citadas anteriormente, entre otras. Para el segundo caso puede citarse un ejemplo de jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires en la Causa B 65.440 donde la firma actora (quien desarrolla un sistema de eliminación de líquidos cloacales al suelo) sostiene que su actividad es lícita y entre los argumentos para la defensa del juicio señala:

“ en cuanto a la Ley N° 5.965 de defensa de las fuentes de provisión de aguas, la necesidad de definir en forma adecuada el término “napas” ya

que la interpretación es torcida y absurda". El tercer caso se da con la Ley Integral de medio ambiente, Ley N° 11.723 la cual aún hoy, luego de transcurridos diez años de su promulgación no ha sido reglamentada siendo esto utilizado en muchas ocasiones como escudo para no cumplir con lo normado en la misma. Para el último y cuarto caso - aunque sería interminable la enumeración de ejemplos- cabe enunciar dos muy concretos donde se evidencia poca o nula aplicación de la norma a nivel provincial y nivel municipal. Uno es el caso del Decreto-Ley N° 9.111 de "Disposición final de residuos por el método de relleno sanitario" donde en el Artículo 12° "Infracciones" establece que las relacionadas con la formación de basurales y quema a cielo abierto se deben regular a través del Código de Faltas Municipal -Ley N° 8.751- hecho que es sistemáticamente violado. Otro ejemplo lo constituye la aplicación de la Ley N° 11.382 que incorpora artículos al Código de Faltas Provincial relacionados con sanciones de arresto para quienes transporten (concesionarios de servicio o particulares) sin autorización residuos sólidos, líquidos o basura. ¿Se habrá hecho efectivo en alguna ocasión?

3.3. Reordenamiento taxonómico de la legislación ambiental de la Provincia de Buenos Aires

En este punto se propone un reordenamiento de las normas ambientales, más que taxonómico (que significa el estudio teórico de la clasificación); en realidad, se propone un reordenamiento clasificatorio de la legislación ambiental. ¿Con qué objetivo? Agrupar normas en torno a similitudes

temáticas, de modo que cada "clase" o paquete de normas esté definido por una coherencia temática. Como instancia previa, sin embargo, es necesario definir el universo de normas comprendidas dentro de la legislación ambiental para luego encontrar aquellos atributos que vinculan a los distintos componentes o clases.

Una de las dificultades con que tropiezan los análisis de este tipo consiste en definir un criterio para acotar cuáles son las normas que involucra la legislación ambiental y cuáles son las que quedan excluidas, tal como quedó expuesto en el ítem relativo a las definiciones sobre esta legislación. En efecto, si se parte de una concepción amplia del ambiente -que incluya tanto el medio natural como el cultural- dentro de este tipo de legislación quedan enmarcadas, en forma directa o indirecta, prácticamente todas las normativas vigentes.

Se ha definido legislación ambiental al conjunto de normas que establece una relación entre el ser humano, individual y colectivo con los ambientes naturales y culturales. Sin embargo, aún ajustándose estrictamente a los alcances de esta definición, el abanico temático es tan amplio (flora, fauna, áreas protegidas, calidad de vida, actividades productivas, residuos, saneamiento, obras públicas, etc.) que excede los objetivos del presente trabajo. En consecuencia, y por cuestiones operativas, se analizó la legislación relativa a los aspectos ambientales (*sensu stricto*) que, a juicio de los autores de este trabajo, son más relevantes a los efectos de elaborar principios y lineamientos