

REVISTA
RED pensar

El Acuerdo Escazú y la accesibilidad a derechos
ambientales en la Provincia de Río Negro, Argentina:
un paso hacia el desarrollo sostenible

*The Escazú Agreement and the accessibility to environmental rights in Río Negro Province,
Argentina: a step towards sustainable development*

Juan Martín Inti Azerrat

Revista REDpensar, volumen 7, número 2, Julio-Diciembre 2018

ISSNe: 2215-5384

Revelando otras prácticas 1

Recibido: 23 de noviembre de 2018

Aceptado: 17 de diciembre de 2018

DOI: 10.31906/redpensar.v7i2.171



Universidad De La Salle Costa Rica
Departamento de Investigaciones

redpensar@ulasalle.ac.cr | www.redpensar.ulasalle.ac.cr



El Acuerdo Escazú y la accesibilidad a derechos ambientales en la Provincia de Río Negro, Argentina: un paso hacia el desarrollo sostenible

The Escazú Agreement and the accessibility to environmental rights in Río Negro Province, Argentina: a step towards sustainable development

Juan Martín Inti Azerrat¹

Resumen

A partir del análisis del reciente “Acuerdo Escazú” de carácter regional, se abordó el concepto de accesibilidad a derechos ambientales. De esta manera, se analizó la relación problemática existente entre la normativa que los rige y los conflictos socio ambientales que los refleja como insuficientes. El caso seleccionado es la Provincia de Río Negro, Argentina, del cual se detalló estos temas a nivel local, mediante el análisis de legislación internacional, nacional y local.

Palabras Clave: DERECHOS AMBIENTALES; SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL; ACUERDO ESCAZÚ; CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES; PROVINCIA DE RÍO NEGRO.

Abstract

Based on the analysis of the recent “Escazú Agreement” of a regional nature, the concept of accessibility to environmental rights was addressed. In this way, the problematic relationship between the regulations that govern them and the socio-environmental conflicts that reflect them as insufficient was analyzed. The case selected is the Río Negro Province, which detailed these issues at the local level, through the analysis of international, national and local legislation.

Keywords: ENVIRONMENTAL RIGHTS; ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY; ESCAZÚ AGREEMENT; SOCIAL-ENVIRONMENTAL CONFLICTS; PROVINCE OF RÍO NEGRO.

Introducción

Los análisis interdisciplinarios que se ocupan de los temas ambientales poseen en el presente siglo una trascendencia que en épocas anteriores no existía como tal. La cuestión del medio ambiente y la política, o, el medio ambiente y la sociedad, no siempre ha resultado de alta importancia en las agendas gubernamentales a escala global. Sin embargo, la presente coyuntura de un acelerado y progresivo proceso de cambio climático -producto de la acción humana- y un horizonte poco alentador sobre las reservas disponibles de recursos naturales no renovables (actualmente estratégicos para la actual forma de vida en gran parte del globo como la energía fósil y el agua potable-), combinado con los altos niveles de desigualdad y pobreza, colocan una urgencia en la profundización de estudios que puedan ser una herramienta para esclarecer la magnitud de la problemática, y a su vez, explorar alternativas de políticas públicas que hagan frente a dicha situación.

1. Licenciado en Administración Pública, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Especialista en políticas públicas y políticas ambientales. Correo electrónico: juanmaazerrat@gmail.com

Este artículo se centra en el Acuerdo de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del año 1992 que, después de más de dos décadas, retoma una vigencia muy importante al comenzar durante el 2018 a ejercerse los derechos acordados en el Principio 10 (P10) de dicho Acuerdo, y de los cuales son centrales en materia de accesibilidad a derechos ambientales. El 7 de marzo del 2018, se formalizó el P10 con el nombre de “Acuerdo Escazú” a partir de la firma vinculante de 21 países de América Latina y el Caribe.

El P10 pretende ser el primer Acuerdo de accesibilidad a derechos ambientales e institucionalizar a partir de políticas públicas, las expresiones en aumento de organizaciones ecologistas y comunitarios, así como organismos medio ambientales; los cuales generan a partir de su acción, una resistencia colectiva, que resulta en muy variados conflictos socio-ambientales. De esta manera, el debate sobre la accesibilidad a derechos ambientales es hoy en día un tema de carácter estratégico en los programas gubernamentales, que sin embargo algunas veces no se refleja en políticas públicas estatales. Así, el presente artículo indaga sobre cuál es la situación de la Provincia de Río Negro (Argentina) con respecto a las políticas públicas y su relación con los conflictos socio-ambientales dentro de su territorio a partir de la pregunta: ¿cuál es el contexto social y normativo para la implementación del Acuerdo Escazú?

La hipótesis en la cual se sostiene este artículo es, en lo que respecta a la Provincia de Río Negro, que existe una extensa normativa ambiental que no tiene su correlato en la generación de políticas públicas integrales. La consecuencia es que no existe una planificación estratégica, sino más bien, ésta es algo difusa, con intervenciones de coordinación de actores en forma aislada más que integrada, lo que en principio pone en contradicción la accesibilidad a derechos ambientales en los términos que la P10 afirma. A su vez, la demanda social consecuencia de los conflictos socio-ambientales es la que articula las aisladas estrategias públicas en temas ambientales.

El caso seleccionado es la Provincia de Río Negro. El recorte espacial es elegido por la presencia de un doble interés: por un lado, una gran variedad y cantidad de conflictos socio-ambientales; y por el otro, la disponibilidad de recursos naturales que ponen en tensión los intereses de los actores que la componen. En este sentido, el interés por esta problemática hace que la accesibilidad a derechos ambientales sea un vector clave de la acción de la política pública.

La trascendencia del Acuerdo Escazú y la Agenda 2030 para América Latina y el Caribe

El 7 de marzo de 2018, después de la 9a reunión del Comité Negociador del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 24 países de América Latina y el Caribe adoptaron el primer acuerdo regional vinculante en materia de accesibilidad a derechos ambientales de la historia. Esto producirá grandes movimientos gubernamentales en esta materia y las agendas públicas comenzarán a tratar íntegramente la problemática que durante décadas ha presentado la región en torno a los conflictos socio-ambientales.

En primer lugar, para definir derechos ambientales se utilizará la definición que sintetiza este Acuerdo por dos motivos. Por un lado, representa una síntesis que los países de América Latina y el Caribe consensuaron luego de una década de trabajo, y representa una respuesta endógena de la región a la problemática ambiental; y por el otro, dada la actualidad y vigencia que posee el Acuerdo, finaliza su negociación en marzo del 2018.

2. Este Acuerdo fue realizado en la ciudad de San José, Costa Rica, en el cantón de Escazú, que justifica el nombre de dicho Acuerdo. El Acuerdo fue firmado por 21 países de América Latina y ratificado por 6 (Bolivia, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Uruguay). (Naciones Unidas-CEPAL, 2018)



En este sentido, para comprender qué es el Acuerdo Escazú, hay que remontarse a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992³, donde los países miembros -entre ellos Argentina- declaran como principal objetivo “establecer una alianza mundial nueva y equitativa (...) y [así] se protege la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar” (Naciones Unidas, 1992, párr.5-6). El P10 de esta Declaración se expresa en los tres derechos ambientales fundamentales: la participación y la toma de decisiones de la ciudadanía, el acceso a la información y el acceso a la justicia (Naciones Unidas-CEPAL, 2018a).

En segundo lugar, la relevancia del estudio en las políticas públicas que se refieran a los recursos naturales está directamente vinculado al estudio del desarrollo sostenible. Esta situación se torna aún más importante si tenemos en cuenta que “en América Latina en los años 70, el 50% del PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI” (Zurbiggen, 2012, p.78). Por lo tanto, la primarización de la matriz económica se mantiene sin significativas variaciones. Referirse al “desarrollo regional” está supeditado necesariamente a la utilización y explotación de recursos naturales y, por ende, al concepto de desarrollo sostenible. La Organización de Naciones Unidas (2018) define que

El desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (...) [que] exige esfuerzos concertados para construir un futuro inclusivo, sostenible para las personas y el planeta (...) [armonizando] tres elementos básicos, a saber, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente (...) [erradicando] la pobreza en todas sus formas y dimensiones, es una condición indispensable para el desarrollo sostenible creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo e inclusivo y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas. (s.p)

El desarrollo sostenible actualmente vuelve al centro del debate global a partir de la trascendencia que adquiere la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, y así, hace que los estudios de accesibilidad a los derechos actualmente posean un carácter estratégico, ya que la misma comprende los “17 objetivos y 169 metas que estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta” (Naciones Unidas, 2015, p.1). La ambición de esta Agenda se refleja en objetivos tales como que,

[...] las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales sean sostenibles; un mundo donde la democracia, la buena gobernanza, y el Estado de derecho, junto con el entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible. (Naciones Unidas-CEPAL, 2018a, p.17)

Además, si bien el concepto de “desarrollo” fue variando y mutando de acuerdo a las distintas coyunturas globales y regionales -como así también lo ha hecho el concepto de “sostenible”-, existe una síntesis expresada en esta Agenda que, tal como afirma Schweinheim (2012, p.51), “hoy requerimos poner acento en las diversidades regionales continentales en el desarrollo con proyección global [...] requerimos modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo”. En complementación, Vázquez (2007) afirma

El núcleo de esta interpretación [desarrollo endógeno] reside en el carácter territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural que depende de factores y mecanismos territoriales en que se basa el desarrollo, por un lado, y las leyes que regulan y gobiernan los procesos de crecimiento y distribución de la renta, de otro. (p.206)

3. La Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo forma parte de un proceso que vio a Argentina siempre como signataria, y comienza con la Declaración de Estocolmo (1972), seguido por el Protocolo de Kyoto (1997) y recientemente con el Acuerdo de París (2015).

En este sentido, el Acuerdo Escazú se basa en tres principios fundamentales (citados anteriormente) y representa el primer acuerdo vinculante de este tipo en la región, por lo que, lo convierte en un hito histórico y de profunda relevancia para las políticas de Estado de las próximas décadas.

En este marco, “el Acuerdo estará abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe, en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre del 2020” (Naciones Unidas, 2018, párr. 6). La apertura de la firma coincidirá con el Debate General Anual de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas [ONU], donde será presentado a todos los países del mundo. Se destaca en este sentido un rasgo importante que es la reafirmación de un carácter e impronta latinoamericana y caribeña en su elaboración, lo cual forma parte de un largo historial de acuerdos regionales en temas ambientales y sociales que, por un motivo u otro, la presente realidad refleja que no han podido cumplirse. Lo que sí podemos afirmar es que el aporte de la visión latinoamericana y caribeña a los debates sobre sociedad y medio ambiente, son de gran riqueza por el carácter histórico y cultural que sus sociedades poseen.

A nivel institucional, el rol que cumple la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] en este proceso es de carácter estratégico y coordinador en todas las acciones tanto gubernamentales como de investigación en el desarrollo de los Acuerdos aquí analizados. Alicia Bárcena (2018), Secretaria Ejecutiva del organismo afirmó en el cierre de dicha jornada que “es una respuesta de la comunidad internacional a la gran preocupación que tenemos de que el modelo de desarrollo actual es insostenible”⁴. En efecto, este hecho no es nuevo, sino que forma parte de un desarrollo de décadas por parte de diversos organismos multilaterales latinoamericanos y caribeños, que “no tiene un origen exógeno a la práctica de expertos latinoamericanos [y] que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años” (Schweinheim, 2016, p.2).

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del año 1992, constó de 27 Principios, en el cual el número 10 afirma:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (Naciones Unidas, 1992, párr.17)

Es decir, entonces, que a partir del reciente Acuerdo, los Estados firmantes deberán realizar las acciones necesarias para impulsar y garantizar los tres derechos fundamentales que, de acuerdo con la Naciones Unidas-CEPAL (2018b), son los siguientes:

4. Discurso pronunciado en la 9ª Reunión del Comité Negociador del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe realizado el 7 de marzo de 2018 en Costa Rica.



- **Acceso adecuado a la información pública sobre el medio ambiente**

La garantía de este derecho está en manos de las autoridades públicas -completo funcionamiento del Estado-, y se entiende por información ambiental aquella que

[...] además de la información sobre materiales y las actividades que representan un peligro para las comunidades, incluye información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en salud y los factores que inciden en él, como información sobre la legislación y las políticas de asesoramiento acerca de cómo obtener datos. (p.14)

- **Acceso a la participación y acceso a las políticas públicas ambientales**

Participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente [...] que los ciudadanos proporcionen insumos cuando todas las opciones y soluciones aún son posibles, y de incidir en las decisiones respecto a las normas, políticas y estrategias y planes en diversos niveles, así como proyectos, obras y actividades susceptibles de causar un impacto ambiental [...]. El ejercicio pleno de este derecho requiere que el público tenga acceso previo a la información relevante para participar. (p.14)

- **Acceso a la justicia en lo que refiera a asuntos ambientales**

Naciones Unidas-CEPAL (2018b) define el acceso a la justicia en términos ambientales como

El aseguramiento para el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales o el resarcimiento por daños ambientales [...] se ve materializado en procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, independientes y expeditos a los que se puede recurrir en caso de afectación de estos derechos o para remediar un daño ambiental [...] la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, el establecimiento de mecanismos de asistencia para eliminar o recudir obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia y la implementación de mecanismos oportunos y efectivos de las decisiones, así como medidas provisionales o cautelares y medidas de reparación, entre otros recursos, permiten garantizar el ejercicio pleno de este derecho. (pp. 14-15)

Por lo tanto, este Acuerdo se encuentra enmarcado y encaminado por la misma vía que la Agenda 2030 de Naciones Unidas, el cual se ve reforzado con el hecho de que cinco de los 17 Objetivos de la misma abordan expresamente temas ambientales, puntualmente el objetivo 16 en donde se tratan directamente los derechos de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, se indica:

Garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos [...] crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas [...]; garantizar la adopción en todos los niveles de las decisiones inclusivas, participativas y representativas [...]; garantizar el derecho público a la información y proteger las libertades fundamentales, en conformidad con las leyes nacionales y los tratados internacionales. (Naciones Unidas, 2018, s.p)

En síntesis, con este análisis que servirá de contexto para el estudio del caso seleccionado, se presenta un mapa introductorio de la situación que América Latina inicia en el 2018 a partir del histórico Acuerdo Escazú, en relación a los puntos que tiene en común con la también histórica Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de Naciones Unidas en el año 2015.

Una aproximación al marco jurídico nacional y provincial de los derechos ambientales: el caso de Río Negro.

Este apartado tiene el objetivo de apuntar la normativa más importante en materia de derecho ambiental a nivel nacional y subnacional (en la provincia de Río Negro, Argentina). Para ello, se analiza la normativa relacionada al objeto de estudio que fue seleccionado: la accesibilidad a derechos ambientales.

Para comenzar, se aprecia que en el ámbito político-institucional se respalda en una numerosa normativa vigente que Argentina posee en toda su pirámide jurídica. A nivel internacional, “[...] ha celebrado numerosos tratados bilaterales y multilaterales que, en forma directa e indirecta, poseen contenido ambiental” (Botassi, 2004, p.102). En la escala nacional, influenciada por la Declaración de Río de 1992, la incorporación del artículo 41 y 43 en la Constitución Nacional, de Argentina, en la reforma de 1994 (pp.5-6), se refiere específicamente a temas ambientales:

Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer a las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...)

Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo (...) en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente.

El artículo 41 precisa indirectamente, el derecho de la ciudadanía al desarrollo sostenible, siendo la misma la poseedora del deber de preservarlo; al acceso a la justicia ambiental y al resarcimiento por daños; como así también el acceso a la información pública ambiental. En tan sólo un párrafo, que tiene carácter constitucional, se garantizan los tres derechos que plantea el P10. Sin embargo, Svampa (2008a, p.31) comentando este artículo 41, afirma “esta reforma también marcó la provincialización del dominio de los recursos naturales y a su vez, excluyó al Estado de su explotación a partir de las privatizaciones”, provocando, en efecto, un gradual aumento de la actividad trasnacional que comenzó a intervenir en este rubro. Al mismo tiempo, para las provincias ha significado un aumento sostenido de conflictos socio ambientales que reflejan la tensión global y local (Herrera, 2011 citando a Manzanal, Arzeno, y Nussbaumer, 2007), que se da a partir de la respuesta social que genera la relación entre el sector público y el sector privado por el dominio y explotación de los recursos naturales. La presencia de empresas trasnacionales ha provocado “nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales (definidos como bienes comunes), la biodiversidad y el medio ambiente” (Svampa, 2008b, p.5).

En este marco de leyes de carácter nacional, la más importante en lo referente a temas ambientales, es la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2002, párr.2). La misma legisla la política ambiental a nivel nacional y establece los objetivos de:

- a. Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- b. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- c. Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d. Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e. Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
- f. Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
- g. Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- h. Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo



- sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
- i. Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
 - j. Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional; y
 - k. Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

En estos puntos descriptivos de la Ley, quedan legislados los rasgos más importantes de la accesibilidad a derechos ambientales: participación, información y justicia. Esto significa que Argentina ya posee, a priori desde el año 2002, una legislación favorable para la aplicación de los acuerdos establecidos en el Acuerdo Escazú.

También, en el año 2016 se sancionó la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública. En su primer artículo afirma que “tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública” (Pérez, 2016, p.25), y a su vez, en su segundo artículo expresa que la información pública “comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información” (Pérez, 2016, p.35). El organismo creado para todo lo que tiene ver con el funcionamiento de la presente Ley, es la Agencia de Acceso a la Información Pública (ente autárquico que funciona con autonomía del PEN) y que, por sus características de agencia, tiene una oportunidad de innovar en materia de acceso a la información pública (Azerrrat, 2018).

Consecuencia de la misma, se produce en el año 2016 el Informe del Estado del Ambiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁵ que, si bien se encuentra desactualizado, los datos arrojados son una fuente de recursos muy importante para la investigación sobre temas ambientales. Como las mismas conclusiones del informe lo proponen:

Conocer, cuantificar y valorar los recursos naturales de nuestro país, identificar las presiones que se ejercen sobre nuestro entorno, dimensionar sus impactos y medir los efectos de nuestras políticas, permiten ajustar y mejorar progresivamente las estrategias de abordaje de la compleja dimensión ambiental. La falta o insuficiencia de esta información, por lo tanto, limitan y obstaculizan el desempeño del Estado nacional como garante de los derechos ambientales de los argentinos. El recorrido por este Informe del Estado del Ambiente deja de manifiesto que, a casi 15 años de la promulgación de la Ley General del Ambiente, Argentina no cuenta aún con un sistema sólido e integrado de información y estadísticas ambientales. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2016, p.424)

Teniendo en cuenta esta aproximación a la normativa nacional, se analiza ahora, el caso provincial de Río Negro. La misma se encuentra con focos de conflictividad social en temas ambientales abiertos y que responden a distintos motivos pero que representan un abanico de acciones sociales, que en sus reivindicaciones plantean el cumplimiento de derechos ambientales que por un motivo u otro, no están siendo atendidos.

Para comenzar, es necesario aclarar que el ámbito de las políticas ambientales provinciales está marcado por el contexto de ajuste macroeconómico nacional de la década de los 90's, que transformó la estructura político-económica de las regiones del país (Manzanal, 1999, p.5), ya que el Estado Nacional se reestructuró descentralizando sus funciones más importantes con el fin de reducir el gasto público (Calcagno, 2001). Por esa razón, las provincias comienzan a absorber un progresivo traslado de las demandas sociales a sus administraciones y esto provoca un triple efecto: primero, la necesidad de dar respuestas político-administrativas a estas demandas, creando nuevas ingenierías institucionales; segundo, para hacer efectiva

5. Consultar en <https://bit.ly/367RyW1>

esa respuesta, la necesidad y a la vez oportunidad, de generar “mayores capacidades de (i) gestión administrativa, (ii) de aumentar los ingresos y la autonomía fiscal, y (iii) [generar mayor] representación política” (Herrera, 2011 citando a Manzanal, Arzeno, y Nussbaumer, 2007, p.19); y tercero producto de las nuevas responsabilidades, las provincias presentan una debilidad y dependencia financiera a la transferencia de fondos –directas e indirectas- por parte del Estado Nacional (Leiras, 2013 citado en Acuña, 2013), que ha tenido como consecuencia una ininterrumpida necesidad de incorporación de recursos autónomos a partir de actividades productivas regionales.

Una primera aproximación al estudio de caso establece que la Provincia “ha legislado en forma difusa atendiendo algunas problemáticas ambientales en forma aislada, sin definir una política ambiental integrada” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2015, p.10), aun así cuando el artículo 84^o de la Constitución Provincial (1994, s.p) establece que: “todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo” Con este fin, el Estado previene y controla, conserva, protege, legisla, estudia, reglamenta, establece y gestiona.

Dado este punto, la institución pública provincial que actualmente realiza esta labor de cumplimiento a todos los puntos anteriores, es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, creada en el año 2012 a partir de la Ley provincial N°4741. Siguiendo al artículo 85, la Constitución Provincial (1994) señala:

La custodia del medio ambiente está a cargo de un organismo con poder de policía dependiente del Poder Ejecutivo, con las atribuciones que le fija la ley. Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en esta Constitución. (s.p)

En su primer artículo, la Ley crea dicha Secretaría. Su objetivo y misión es la de “propiciar el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible y responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente” (artículo 4), y por ello, posee las siguientes atribuciones de acción especificadas en el artículo 5:

- Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental y preservar los recursos naturales (...)
- Planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental (...)
- Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre (...)
- Desarrollar acciones tendientes a diversificar la matriz energética provincial a través de las energías generadas por medio de fuentes renovables, alternativas o no fósiles.
- Desarrollar la investigación y el uso de fuentes alternativas de energía y políticas orientadas a la sustentabilidad y eficiencia energética en el sector público y (...)
- Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y en general (...)
- Intervenir en la promoción de la educación ambiental y en la difusión de prácticas tendientes a la preservación ecológica.
- Entender en la promoción, integración y fortalecimiento de los consejos ambientales locales y regionales.
- Entender en todo lo relativo a la sección de áreas naturales protegidas y el Programa de Ordenamiento y Protección de los Recursos Naturales de la Costa Atlántica.

6. También los artículos 42, 70, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81 y 85 legislan algún rasgo del Medio Ambiente como así también, el preámbulo donde se refiere a “preservar los recursos naturales y el medio ambiente”



A partir de estos puntos detallados, queda claro que la Provincia de Río Negro posee una ley propia, que legisla integralmente los temas ambientales y su relación con la sociedad y el desarrollo económico. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es, en términos normativos, el órgano público clave para la administración, planificación, coordinación y resguardo de todo lo referente al medio ambiente en la provincia de Río Negro.

En suma, lo referente a la autoridad de aplicación de la Ley 4542 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Río Negro (2010), en su artículo 3, crea la Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos y es la responsable de la administración pública de todo lo referente a las zonas de bosques nativos de la provincia. Finalmente, la Ley 2669 de 1993 crea el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas que está administrado por el Servicio Provincial de Áreas Naturales Protegidas.

En el cuadro 1 se muestra la distribución etaria y de sexo de las 108 respuestas. El 62% de las personas participantes son hombres y el 38% mujeres; el 5,6% del total tiene una edad menor o igual a 30 años, el 28,7% menor o igual a 40 años, el 26,8% menor o igual a 50 años, un 8,3% menor o igual a 60 años y el 30,6% no indicó su edad en el formulario.

En la siguiente tabla, se sintetizan las normativas presentadas en este apartado.

TABLA 1. NORMATIVA RELACIONADA AL AMBIENTE

TIPO DE NORMATIVA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES
Normativa Internacional	<p>1992 - Acuerdo de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>1992 – Convenio 169 de la OIT</p> <p>2018 – Acuerdo Escazú (Principio 10)</p>	<p>1992 - Acuerdo de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>1992 – Convenio 169 de la OIT</p> <p>2018 – Acuerdo Escazú (Principio 10)</p>	<p>1992 - Acuerdo de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>1992 – Convenio 169 de la OIT</p> <p>2018 – Acuerdo Escazú (Principio 10)</p>
Normativa Internacional	<p>Constitución Nacional (artículo 41 y 43)</p> <p>Ley 27275 - Derecho de acceso a la información pública</p> <p>Ley 25675 – Ley General del Ambiente</p>	<p>Constitución Nacional (artículo 41 y 43)</p> <p>Ley 25675 – Ley General del Ambiente</p>	<p>Constitución Nacional (artículo 41 y 43)</p> <p>Ley 25675 – Ley General del Ambiente</p>

TIPO DE NORMATIVA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES
Normativa provincial (Río Negro)	<p>Constitución Provincial (artículos 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 84 y 85)</p> <p>Ley 2669 – Área Naturales Protegidas Ley 4542 -Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</p> <p>Ley 4741 – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Ley 4305 – Calendario Ambiental</p>	<p>Constitución Provincial (artículos 73, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 84 y 85)</p> <p>Ley 2669 – Área Naturales Protegidas Ley 4542 -Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</p> <p>Ley 4741 – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable</p>	<p>Constitución Provincial (artículos 73, 75, 77, 79, 80, 81, 84 y 85)</p> <p>Ley 2669 – Área Naturales Protegidas Ley 4542 – Ordenamiento</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos recolectados, 2018.

Finalmente, podemos observar que la normativa que rige en la provincia de Río Negro es extensa y detallada tanto a nivel regional, como nacional y local. En efecto, se inicia este trabajo con una base de leyes que se encuentran en funcionamiento y serán una variable importante para explicar los conflictos socio ambientales que se presentan en el apartado siguiente.

Los conflictos socio ambientales en la provincia de Río Negro

El presente apartado tiene el objetivo de introducir a los conflictos socio ambientales más relevantes en la Provincia de Río Negro con el fin de agruparlos en temáticas que puedan ser estudiadas en futuras investigaciones particulares de las áreas propuestas. Se busca examinar la temporalidad y el surgimiento de ellos para establecer en qué medida responde a la demanda de accesibilidad a derechos ambientales y cómo impactan en el ciclo de las políticas públicas.

La generación de conflictos socio ambientales colocan a la administración pública en un desafío institucional (Andrenacci y Affranchino, 2013): la necesidad de otorgarle un rol estratégico a la política pública a partir de la planificación y la coordinación de los actores involucrados -que emergen resignificando las resistencias a partir de un nuevo paradigma denominado por Martínez (2008, p.14) como “movimiento de justicia ambiental”.

En la última década se ha presentado un crecimiento progresivo de la conflictividad, donde las temáticas más tensas, han sido:

- De territorialidad: caso Laderas en el Bolsón; concentración y degradación de tierras por consecuencia de la modificación de la Ley 26.737 de Tierras Rurales; y conflictividad en el acceso a ríos y espejos de aguas -caso Lago Escondido-; concesión a privados del Cerro Catedral en Bariloche.
- De contaminación ambiental: utilización de agro tóxicos en la producción de fruticultura; contaminación del Río Colorado, Río Lima y el lago Nahuel Huapi; desertificación de tierras fértiles; y la explotación de minería a cielo abierto.



- c) De matriz económica: economía primarizada a partir de una matriz extractivista de minerales, hidrocarburos y agro exportación.

Consecuentemente, con estos conflictos surgen actores que resignifican sus modos de participación y de reivindicación sectorial. Entre los de mayor trascendencia se encuentran: la Comunidad Mapuche en sus distintos *lof mapu*⁷ como actor histórico.

En este sentido, la región Patagónica Argentina está marcada por una presencia histórica de la Comunidad Mapuche. No forma parte de este artículo en particular -pero sí de una futura investigación- profundizar sobre los rasgos políticos, culturales y sociales de este tema. Sin embargo, es importante hacer referencia al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT], mismo que Argentina suscribió a partir de 1992, donde se encuentran reglamentados detalladamente los derechos que tienen los pueblos originarios en el territorio nacional. Es especialmente importante destacar algunos artículos del mismo. En el artículo 5º, se especifica que:

- a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

En estos tres puntos se clarifica la obligación por parte de la acción estatal de incorporar en su toma de decisiones, como así también, en la decisión del uso de los suelos y recursos naturales, a los pueblos originarios. Los artículos 14 y 15 lo detallan con más énfasis:

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...)
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados (...)

7. Es importante destacar la concepción que el pueblo Mapuche considera del territorio, ya que es una concepción distinta a la división política-jurídica del Estado-Nación moderno.

Las asambleas ambientalistas que son consecuencia de conflictos socio ambientales específicos: Unión de Asambleas del *Kurrú Leufú*; Asamblea en defensa del agua y la tierra; Asamblea permanente del *Comabue*; Asamblea permanente del *Comabue* por el Agua *Allen*; Asociación Civil Árbol de Pie; Asociación ecologista *Pinke*; Asociación *Lihue*; Colectivo social y ambiental unidos por el agua de la cuenca *Currú Leuvú* de Viedma y Patagones.

Conclusiones

A partir del análisis expuesto en la pregunta *¿cuál es el contexto social y normativo para la implementación del Acuerdo Escazú?* [Cursiva propia del autor], se expresan aquí algunas conclusiones iniciales para continuar con su profundización e investigación detallada:

1. El Acuerdo Escazú forma parte de una normativa vinculante a nivel regional de lo más avanzado que se conoce hasta el momento en accesibilidad a derechos ambientales.
2. En Argentina de manera general y en la provincia de Río Negro en particular, dado la normativa que rige en el territorio, existe un marco legislativo favorable para la implementación progresiva del Acuerdo y por ende, de profundizar la participación, acceso a la información y acceso a la justicia en temas ambientales.
3. Los conflictos socio-ambientales reflejan que las accesibilidades a estos derechos son todavía insuficientes y faltos de respuesta por parte de las políticas públicas. En particular, se destaca la presencia de pueblos originarios -Mapuche principalmente- que presentan variadas tensiones frente al Estado Nacional.

Como conclusión, se destaca la necesidad de reforzar la investigación sobre las políticas públicas provinciales, y este trabajo propone como punto de partida, hacerlo desde el reciente Acuerdo Escazú, que será un nuevo paradigma regional, tanto para la sociedad civil como para la construcción de las agendas gubernamentales.

Referencias Bibliográficas

- Andrenacci, L. (2016). Problemas de gestión del Estado argentino. Algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica. En *Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de San Martín.
- Andrenacci, L. y Affranchino, M. (2013). *Los nuevos consensos dominantes en gobernanza del desarrollo y los desafíos para la planificación pública*. Buenos Aires, Argentina: Programa Estado y Políticas Públicas de la Escuela de Política y Gobierno UNSAM.
- Azerrat, J. (2018). ¿Agencializar es innovar? La experiencia el Gobierno Electrónico en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) - 2007-2015. (FLACSO, Ed.) *Estado y Políticas Públicas*, 6(10), 209-228.
- Botassi, C. (Julio de 2004). El derecho ambiental en Argentina. *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. (3), 95-120.
- Calcagno, E. (2001). Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo de América Latina. En E. S. (comp.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (75-98). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.



- Constitución Nacional de Argentina. (1994). Ley N° 24430. Santa Fe, Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/367lj99>
- Constitución Provincial. (1994). Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de <https://bit.ly/2qkXBqS>
- Herrera, V. (2011). Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto [Reseña Bibliográfica]. En M. Manzanal., M. Arzeno., y B. Nussbaumer (comp.). *Estudios Socio territoriales*. Revista de Geografía. 9, 131-134.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (págs. 209-248). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Revista Económica* (166), 70-99.
- Martínez, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles*, 103, 11-27.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2016). *Informe del estado del ambiente*. Buenos Aires, Argentina. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2002). *Ley General del Ambiente: Ley 25.675*. Buenos Aires, Argentina.
- Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. New York, Estados Unidos: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Recuperado de <https://bit.ly/351Buok>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York, Estados Unidos: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/34PuxH5>
- Naciones Unidas. (2018). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Recuperado de <https://bit.ly/34OhiGt>
- Naciones Unidas. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/34VNs3a>
- Naciones Unidas-CEPAL. (2017). Instituciones para la implementación de la Agenda 2030 en los países de América Latina y el Caribe. En *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (pp.41-66). Ciudad de México: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/2DSb5xj>
- Naciones Unidas. (05 de marzo de 2018). América Latina y el Caribe se unen para proteger el derecho de sus ciudadanos a participar en las decisiones ambientales. Noticias ONU. Recuperado de <https://bit.ly/2RrGv5E>
- Naciones Unidas-CEPAL. (2018a). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de <https://bit.ly/2DJy6Tf>
- Naciones Unidas-CEPAL. (2018b). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/34Pce4V>

- Naciones Unidas-CEPAL. (2018c). *Ceremonia de apertura a la firma del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado de <https://bit.ly/33R4PAL>
- Naciones Unidas-CEPAL. (2018d). *Novena Reunión del Comité de Negociación - Principio 10*. San José, Costa Rica. Recuperado de <https://negociacionp10.cepal.org/9/es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2015). *Aspectos ambientales de la Provincia de Río Negro* (Proyecto FAO UTF ARG 017). Recuperado de <https://bit.ly/33O0j5V>
- Pérez, A. (2016). Ley de Acceso a la Información Pública [comentada]. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/2Ym20q3>
- Schweinheim, G. (2012). Desarrollo, Instituciones y organización pública. Niveles de Gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 18(29), 47-64.
- Schweinheim, G. (2016). *La construcción del sistema de administración financiera en la República Argentina: orígenes doctrinarios, desarrollo y posibles reseñables futuros*. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno. Jornadas de Política y Gobierno. Buenos Aires, Argentina.
- Svampa, M. (2008a). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Observatorio Social de América Latina*, IX (24), 17-49
- Svampa, M. (abril de 2008b). La disputa por el desarrollo: territorio, movimiento de carácter socioambiental y discursos dominantes. "Interrogating the Civil Society Agenda", Seminario llevado a cabo en Universidad de Massachussets, Amhers.
- Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. (11), 183-210.
- Zurbiggen, C. (2012). Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 18(29), 65-82.