

INDICADORES DE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se realiza un análisis de la situación actual de los indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), uno de los ejes incluidos en la propuesta de estructura del Anteproyecto de Código Ambiental.

La aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental son conceptos prácticos cuyas bases se yerguen en el análisis de la implementación de la ley. En tal sentido, resulta de suma importancia poseer elementos que permitan evaluar dicha realidad. Justamente la necesidad de contar con indicadores que permitan evaluar la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental y las posibles tendencias para su mejoramiento responden a este marco. Un indicador¹ es una herramienta de evaluación y gestión, útil para fortalecer programas y/o actividades de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental. Los indicadores de aplicación y cumplimiento sirven para evaluar el grado de aplicación de la normativa ambiental y asimismo para medir el nivel de cumplimiento de dicha normativa por parte de la comunidad regulada².

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra trabajando la temática de indicadores de sostenibilidad –ha tenido experiencias en el marco del Plan Urbano Ambiental y del Plan Estratégico, como así también a partir de la propuesta que en este sentido realizó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a fin de integrar una

¹ Un indicador puede medir una sola variable, por Ej.: la cantidad de hectáreas destinadas a espacios verdes, o bien, la relación de dos componentes, o bien la relación de dos componentes, por Ej.: la relación entre el porcentaje de material reciclado con relación al porcentaje de residuos sólidos producidos. Asimismo, un indicador puede medir una variable cualitativa, por Ej.: existencia de mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones, o puede establecer un ranking de variables, por Ej.: la mayor incidencia de enfermedades hídricas, etc. Informe Anual Ambiental 2007, Ministerio de Medio Ambiente del GCABA.

² La necesidad de contar con indicadores ha sido identificada en la 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Se llevó a cabo los días 28 y 29 de mayo de 2002 y fue precedida por un diálogo electrónico preparatorio. Fue organizada por FARN, con el apoyo del Instituto del Banco Mundial y el Gobierno del Reino de los Países Bajos. Apoyaron la Conferencia las siguientes instituciones: Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), Comisión de Ecología y Desarrollo Humano de la Cámara de Senadores de la Nación, Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados de la Nación, International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE), Instituto o Direito por um Planeta Verde, Programa de Derecho Ambiental de la UICN, Sección Informativa y Cultural de la Embajada de los Estados Unidos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano del G.C.B.A., Sociedad Boliviana de Derecho, Ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Más información en: <http://www.farn.org.ar/investigacion/enforcement/conferencia.html>. Asimismo, este tema fue considerado de suma importancia en el Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina - Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental. Comité Organizador – Grupo Ejecutivo: FARN, WBI, PNUMA y el Instituto para un Planeta Verde. Comité Organizador – Grupo Asesor: INECE (Red Internacional para la Aplicación y el Cumplimiento de la Normativa Ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, UICN, CEPAL, FIMA, IDEA. Realizada los días 23 y 24 de septiembre de 2003. Más información en: <http://www.farn.org.ar/investigacion/enforcement/simposio.html>.

comisión multidisciplinaria–, lo cual arroja como conclusión en el Informe Ambiental Anual 2006³, la necesidad de continuar trabajando en forma participativa la temática. En el aspecto normativo, la denominada “Ley Basura Cero”, vigente en la Ciudad, contempla el uso de indicadores de gestión, precisamente con el objeto de elaborar el Informe Anual, al que se hizo referencia.

II. CONTEXTO METODOLÓGICO

FARN cuenta con experiencia en esta temática, la cual ha sido plasmada en su publicación “Normas e Indicadores Ambientales: De la Teoría a la realidad – Estudio de caso en la República Argentina”⁴, en el marco de la cual trabajó en el contexto metodológico como en el análisis concreto de indicadores.

1. Definiciones

Resulta fundamental entender el concepto de IACNA –Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental- y su relación con los indicadores de sostenibilidad para poder brindar un contexto metodológico al presente documento.

Cuando definimos a los IACNA, identificamos una relación directa con su finalidad, ya que los mismos tienen por objetivo evaluar los programas de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental como así también apuntan a medir el cumplimiento de esta normativa por parte de la comunidad. Estos indicadores le van a permitir a la autoridad ambiental desarrollar el análisis de su desempeño, evaluando la efectividad de las herramientas y estrategias destinadas a alcanzar los objetivos propuestos. La autoridad podrá emplear de manera más eficiente sus recursos, asignándolos a actividades que logren resultados y modificando o dejando de designarlos a aquellas áreas que no están produciendo resultados⁵.

¿Cuál es la relación entre los IACNA y los indicadores de sostenibilidad?

Los indicadores de sostenibilidad constituyen un sistema de señales que facilita la evaluación del progreso realizado por los países y regiones en pos del alcance del desarrollo sustentable. Son herramientas concretas para evaluar políticas públicas, fortalecer las

³ Ver en : Informe Ambiental Anual 2006, Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires, págs. 107/8.

⁴ Di Paola, María Eugenia, Normas e Indicadores Ambientales: De la Teoría a la realidad – Estudio de caso en la República Argentina, FARN, 2006. El trabajo forma parte del Proyecto Piloto para América Latina sobre Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en materia de Agua y Aire, del Instituto del Banco Mundial. Las instituciones involucradas que han formado parte de este proyecto han sido, además de FARN en Argentina, el Instituto para un Planeta Verde de Brasil, el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente –Ceiba- de México, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas – CEPAL- y la Red Internacional para la Aplicación y el Cumplimiento de la Normativa Ambiental, INECE (por sus siglas en inglés).

⁵ Stahl, Michael M. (April 15, 2002). Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: The U.S EPA Experience.

decisiones y la participación pública⁶. En el marco de este tipo de indicadores se encuentran contemplados los aspectos institucionales. Estos últimos son fundamentales e involucran los IACNA.

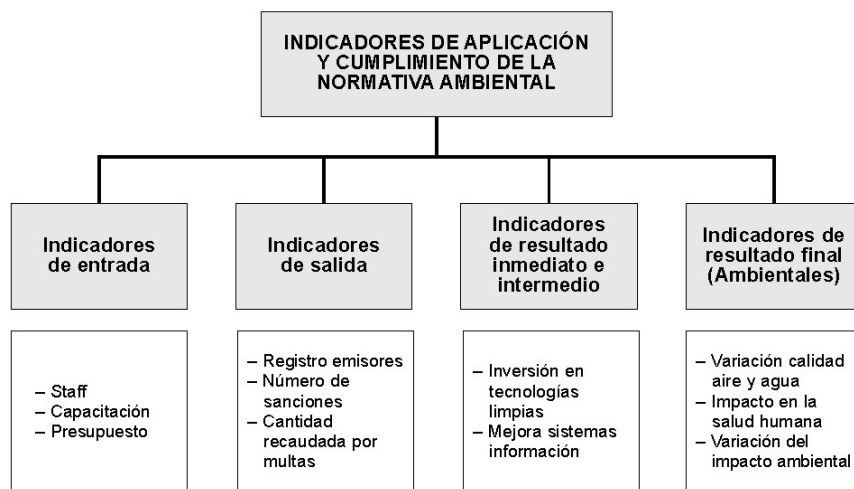
2. Clasificación metodológica

La clasificación de IACNA que presenta INECE –siglas en inglés de la Red Internacional de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental- y que ha resultado útil para la investigación, persigue una lógica que se relaciona con el desenvolvimiento y efecto de las actividades que se llevan a cabo en torno a la ejecución de las leyes. Identifica entonces a los indicadores desde el mismo origen de las medidas que el Estado puede aplicar, analizando mediante los indicadores de entrada los recursos que sirven de base a la autoridad para cumplir sus funciones y objetivos. Luego aborda, mediante los indicadores de salida, los datos de salida del sistema que hacen referencia al producto obtenido a través de esas actividades, considerando por ejemplo el número de tareas de control o promoción de cumplimiento realizadas. Continuando el análisis respecto de los efectos provocados por las actividades mencionadas, la clasificación establece las categorías de indicadores de resultado, que comprenden a los indicadores de resultado inmediato e intermedio, que se relacionan con los efectos provocados a corto y mediano plazo por los indicadores de salida, como así también a los indicadores de resultado final, que se refieren al estado de calidad del ambiente.

Todo este recorrido, desde el origen hasta el verdadero impacto de la actividad de control, se relaciona con los conceptos de eficacia y eficiencia de la norma. De alguna forma podemos afirmar que la norma no es sólo eficaz, sino también eficiente, en cuanto su aplicación puede producir un cambio positivo en el ambiente. Esto es, cuando la actividad de contralor ejecutando dicha norma, no se agota sólo en el requerimiento de un permiso, sino también en una mejora de la calidad del agua o del aire, según se trate⁷.

⁶ Ver CEPAL, ONU. (2003) Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe- Reunión de consulta sobre indicadores de desarrollo sostenible para los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 7-10 octubre de 2003. Ver también el abordaje de los aspectos institucionales realizado en The World Bank Environment Department. Segnestan, Lisa (1999) Environmental Performance Indicators. Página 23.

⁷“Esquivel, J. (1972) Nota Bibliográfica del libro Foundations of Jurisprudence de Jerome Hall, Crítica vol. VI, núm. 16-17, pp 139-142. La eficiencia de una norma jurídica implica el logro del objeto, propósito o fin de una norma jurídica o de una ley. Esta noción es distinta de la de eficacia. Una ley puede ser eficaz (tener eficacia), i. e., ser obedecida por los sujetos de la misma, sin que su objeto haya sido alcanzado”.



Fuente: Cuadro desarrollado por Di Paola, María Eugenia (2004) en base a la información publicada por INECE, en el documento "Measuring What Matters", París, INECE. (22 October, 2003)".

3. Beneficios de los indicadores

Es menester tener en cuenta la utilidad de estos indicadores para la gestión administrativa del estado y de su cumplimiento por parte de la sociedad, considerando las siguientes características:

- Constituyen herramientas objetivas de análisis de los programas y actividades de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental.
- Benefician al funcionario para el mejoramiento de su sistema de gestión, ya que pueden brindarle datos para la evaluación y el perfeccionamiento del mismo.
- Otorgan transparencia al sistema de gestión que desempeña el Poder Ejecutivo ante los otros órganos del estado y ante la sociedad civil.
- Son herramientas útiles para actualizar la normativa ambiental en función del análisis de su aplicación, tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo.
- Brindan elementos objetivos para la evaluación presupuestaria y la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo⁸.

Por esta razón, los IACNA contribuyen positivamente a diversos actores sociales. Por una parte, a los organismos del estado a cargo de ejecutar la normativa directamente, los cuales constituyen una o varias áreas de la administración con ingerencia ambiental, que se ven beneficiados por el uso de estos indicadores mediante un análisis imparcial que puede ayudarlos a un perfeccionamiento de su desempeño.

Por otra parte, a los organismos con responsabilidades transversales, cuya función es fortalecer la institucionalidad del sistema a través de tareas que propendan a la aplicación de la normativa, ya sea por sus competencias respecto del control del estado (Por Ej.: la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación y la Defensoría del

⁸ Stahl, M (2004). Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: the U.S. EPA Experience. Disponible en: www.inece.org/forumsindicators.html (visitado el 05/04/2005).

Pueblo), como así también respecto de la comunidad internacional (Por Ej.: Cancillería), ya que los mismos pueden contar con elementos objetivos para cumplir con su misión.

Asimismo, los IACNA pueden contribuir al desarrollo de las tareas de los organismos públicos o privados cuya finalidad, actual o potencial, es brindar asesoramiento técnico o académico y que sirven o pueden servir como entidades de apoyo para el desenvolvimiento de las funciones tanto de los organismos de aplicación como así también de los organismos con responsabilidades transversales.

La sociedad civil es otra beneficiaria de importancia, ya que comprende a distintos actores sociales, a saber, los ciudadanos en general, como así también las organizaciones no gubernamentales defensoras de determinados intereses, organizaciones de base, las intermedias y las iglesias de distintos credos. La transparencia que otorga al sistema la definición y utilización de indicadores de esta índole favorece el acceso y la relación de la sociedad civil con el poder administrador, tanto respecto del acceso a la información como en pos de la participación ciudadana en el control ambiental.

A su vez, el sector privado es otro ámbito favorecido por la existencia y el uso de los IACNA, teniendo en cuenta la necesidad que advierte la comunidad regulada de reglas comunes y claras. Este sector comprende a las pequeñas, medianas y grandes empresas, que pueden brindar servicios directamente a la comunidad o al estado y a la comunidad simultáneamente a través de la concesión de servicios públicos, y a las asociaciones y cámaras que nuclean a empresas.

III. EXPERIENCIAS DESARROLLADAS EN ARGENTINA

En el presente acápite se hace referencia a algunas iniciativas consideradas de importancia en nuestro país. En este sentido, es dable destacar que en el año 2005 la República Argentina obtuvo el noveno lugar en el índice de sustentabilidad⁹ entre 146 países. Frente a este índice, han surgido diversas miradas críticas, teniendo en consideración relevantes factores que principalmente apuntan a analizar qué elementos se han tenido en cuenta para la construcción del mismo. Evidentemente la combinación de las diferentes variables consideradas, como por ejemplo la referida a los recursos naturales –ventaja comparativa que naturalmente presenta nuestro país– ha jugado a favor de este posicionamiento¹⁰. A continuación se presentan aspectos de aquellos proyectos vinculados a la temática que nos ocupa:

1. Sistema de indicadores de Desarrollo Sostenible en la Argentina (SIDSA)

A partir de la conferencia de Río '92, se inicia un proceso de construcción de Indicadores de Desarrollo Sostenible conformándose la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU cuyo objeto es monitorear la evolución del desarrollo de los países hacia ese paradigma.

⁹ Información disponible en: www.yale.edu/esi

¹⁰ Oliver, M. Fabiana (2005). *Argentina novena en el mundo en sustentabilidad ambiental*. Buenos Aires. FARN (artículo en proceso de publicación).

Bajo ese marco en el año 2004, la SAyDS da origen al SIDA que es un programa destinado a monitorear la implementación de la Agenda Ambiental Nacional a nivel nacional y regional interno. El objetivo de sus indicadores es posibilitar la comprensión del estado actual, identificar su meta final y determinar los progresos que se han realizado, siendo su finalidad el contar con un sistema que permita conocer el estado y tendencias del desarrollo sostenible en el país, aplicables a distintos niveles y escalas, a fin de constituirse en un elemento indispensable para la generación de políticas públicas¹¹.

Cabe destacar, que la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, lleva adelante el proyecto regional de Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y El Caribe (ESALC), que prestó cooperación técnica a la Argentina en la construcción de los indicadores de sostenibilidad a nivel nacional provincial y local. Se destaca que los mismos deben comprender aspectos económicos, sociales, ambientales, e institucionales, más sus respectivas interrelaciones¹².

En tal sentido, en agosto del año 2005 surge la primera publicación sobre “Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible” como resultado del trabajo conjunto realizado por 28 organismos del Estado Nacional iniciado en el año 2004. El objetivo del documento es promover una mayor conciencia acerca de las implicancias de la sostenibilidad, mediante la elaboración de un conjunto de indicadores que procuren reflejar y medir las interrelaciones entre las distintas dimensiones, convertirse en referencia para su evaluación en la Argentina y asistir a quienes toman decisiones en el diseño de estrategias y acciones orientadas a esa meta.

El documento presenta un abanico de ejemplos de diversa índole en relación a los indicadores de sostenibilidad. Entre los mismos comprende algunos que se relacionan con el objeto de estudio de este trabajo. Es así que se tratan, entre otros, indicadores sobre porcentaje de la población con acceso a agua segura de red pública y con acceso a desagües cloacales y, emisiones totales de gases efecto invernadero.

Asimismo, el informe señala¹³ la necesidad de contar con indicadores sobre calidad de agua, disponibilidad de agua por habitante por cuenca y calidad de aire. En tal sentido se expresa que respecto a la calidad de agua, se han identificado a la fecha varias cuencas del país que registran algunos parámetros de calidad de agua, que pueden servir en el futuro para dar cuenta de la evolución de este indicador y, que se está trabajando entre la SAyDS y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SRHN) en la elaboración de un índice de calidad de agua. Con respecto a la disponibilidad de agua por habitante por cuenca, se expresa que a pesar que la disponibilidad media por habitante por año es alta, uno de los principales problemas que enfrenta la Argentina es su desigual distribución espacial y temporal del recurso agua, por lo que se aspira ajustar el indicador a fin de reflejar esta asimetría. En cuanto a la calidad de aire, se destaca que se consideró dificultoso dar cuenta de la misma a

¹¹ Fuente: www.medioambiente.gov.ar

¹² Fuente: Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible. República Argentina. Agosto., 2005.

¹³ Ver capítulo 11 sobre “indicadores deseables” de la publicación “Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible. República Argentina”. Pág. 167.

nivel nacional, ya que no es lo mismo analizar este aspecto en los grandes conglomerados urbanos que en las localidades pequeñas y que por esta razón se espera contar con este dato en una próxima edición. Se agrega que a la fecha no se ha realizado un relevamiento de toda la información disponible.

Con relación al subsistema institucional, el informe considera que deberían incorporarse como indicadores, entre otros, el grado de cumplimiento de la normativa ambiental, y la implementación de tratados internacionales en la materia, concluyendo claramente en la necesidad de contar con indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental¹⁴.

2. Programa GEO Argentina

Sobre la base de la metodología GEO del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se elaboró el primer informe GEO para Argentina. En tal sentido, la SAyDS de la Nación se sumó a esta iniciativa global promovida por el PNUMA¹⁵.

El informe aborda las cuestiones ambientales a través de un enfoque sistemático y un marco conceptual enfocado en las tensiones ambientales inherentes a las dinámicas del desarrollo humano. Es así que el estudio brinda un panorama general del estado del ambiente, de las presiones que dan lugar a dicho estado, de los impactos que devienen del mismo, de las respuestas que se le viene dando y de los escenarios que se plantean a futuro. Respecto al área temática de nuestro análisis posee información sobre atmósfera y agua dulce, y aborda secciones referidas a medio urbano, entre las que se encuentran la industria, el riesgo de inundación, transporte y tránsito y, saneamiento. Asimismo el informe contiene un capítulo referido a impactos, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud humana y un anexo estadístico.

En el caso específico del recurso aire, el informe cuenta con diversa información entre la cual pueden mencionarse los datos sobre emisiones estimadas de fuentes móviles en la Ciudad de Buenos Aires y evolución del agujero de ozono. Respecto a agua dulce, posee un mapa sobre cuencas hídricas¹⁶, datos sobre los principales acuíferos¹⁷ y una tabla sobre usos consuntivos del recurso¹⁸.

Cabe destacar que en la presentación del mismo se hace referencia a que constituye un insumo clave ya que proporciona información confiable y actualizada a quienes elaboran las políticas y al público en general y simultáneamente coadyuva a generar mecanismos para orientar la construcción de capacidades nacionales ambientales integradas del proceso de definición de políticas.

¹⁴Ver “Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible. República Argentina” Pág. 168.

¹⁵Más información disponible en: www.medioambiente.gov.ar/promocion/geo_argentina/documento_final/default.htm (visitado el 03/04/2005).

¹⁶ Ver pág. 117 del informe.

¹⁷ Ver pág. 122 del informe.

¹⁸ Ver pág. 123 del informe mencionado.

3. Avances en materia de residuos peligrosos

En el año 2004 la SAyDS presentó el primer informe “Movimiento Interjurisdiccional de Residuos Peligrosos”, año 2003¹⁹, elaborado por primera vez desde el comienzo del funcionamiento del “Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos”²⁰. El objetivo esencial del mismo fue contribuir al establecimiento de un sistema federal para la gestión de este tipo de residuos. En tal sentido, el informe brinda información acerca de los residuos peligrosos que se generan, el parque instalado destinado a su tratamiento y los movimientos interjurisdiccionales, con la finalidad de contribuir a presentar el estado de situación para identificar la situación existente y para priorizar la toma de decisiones a nivel interjurisdiccional.

Asimismo, en el año 2005 la SAyDS publica el “Informe sobre el Movimiento Interjurisdiccional de Residuos Peligrosos” correspondiente al año 2004, manifestándose que su objetivo básico es poner a disposición de todos los sujetos involucrados en la gestión de los residuos peligrosos, la información obrante en la “Unidad Residuos Peligrosos” sobre el movimiento interjurisdiccional de los mismos. En tal sentido, se señala que la realización del documento fue posible a partir de la sistematización de la información obtenida, en primer lugar, por el “Sistema de Inscripción en Residuos Peligrosos”, y posteriormente por el Sistema de Información integrado, realizándose el correspondiente cruce de datos. Al igual que su antecedente, el informe comprende información relativa a residuos generados en buques y sobre aquellos residuos exportados para su tratamiento o disposición final en otros países, e incluye una síntesis de las prohibiciones jurisdiccionales de ingreso de residuos peligrosos.

4. Información disponible en el Sistema Ambiental Nacional (SIAN)

El SIAN fue creado en 1998²¹, de acuerdo a lo establecido por el art. 41 de la CN que define la responsabilidad de las autoridades respecto de la provisión de información ambiental. Se trata de un sistema de representación federal, declarado por el COFEMA como el Sistema de Información Ambiental para la Argentina, actualmente integrado por 24 nodos correspondientes a los organismos gubernamentales ambientales de cada provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de nivel nacional (SAyDS), y 7 nodos de otras instituciones vinculadas a la temática ambiental²². Este sistema presenta, en lo que a agua y aire se refiere, información relativa a normativa, programas y proyectos relacionados (no necesariamente específicos, pero que incluyen la temática de agua o aire), mas esta realidad no se presenta en relación a indicadores específicos. Cabe destacar, asimismo, que el SIAN en muchos casos no refleja los avances que se han realizado en la materia en algunas de las provincias, por no haberse incorporado aún la información pertinente. A modo de ejemplo, cabe citar el nodo de la provincia de Mendoza, del que no

¹⁹Disponible en: www.medioambiente.gov.ar/documentos/residuos_peligrosos/MIRP2003.pdf (visitado el 02/04/05).

²⁰Creado por la Ley Nacional N° 24.051 (B.O: 17/01/1992). Disponible en: www.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley24051.htm.

²¹ Resolución N° 459/98.

²² Más información disponible en: www.medioambiente.gov.ar/sian/default.htm.

surge la adhesión y posterior reglamentación a la Ley N° 20.284 sobre preservación del recurso aire, ley provincial N° 5.100 y su Decreto Reglamentario N° 2404/89. Esto da la pauta de que la información que actualmente brinda el sistema es incompleta.

En conclusión, si bien el SIAN brinda información respecto de normativa, programas y proyectos vinculados a las temáticas de agua y aire; la misma no es completa y demuestra la necesidad de perfeccionamiento del sistema.

5. Programa de indicadores de acceso a la información y participación pública

La Iniciativa de Acceso en la Argentina en materia de acceso a la información y participación pública coordinada por FARN, evalúa el nivel de implementación del Principio 10 de la Declaración de Río en la Argentina, respecto de los derechos de acceso a la información y a participación pública en materia ambiental.

La misma forma parte del conjunto de iniciativas desarrolladas bajo el nombre de “The Acces Initiative” (TAI), que es una coalición internacional de las organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo principal es la promoción del acceso a la información, a la participación, y a la justicia en la toma de decisiones ambientales.

Sin embargo el presente proyecto se caracteriza por ser una iniciativa completamente local, destinada a evaluar el nivel de implementación del Principio de Acceso en la Argentina, y formular recomendaciones políticas para fortalecer los marcos institucionales y las prácticas de la participación pública referentes a los asuntos ambientales y el desarrollo sustentable en Argentina.

Dada la estructura política federal del país, la evaluación se llevó a cabo en los diferentes niveles jurisdiccionales. En tal sentido se investigó el funcionamiento de la máxima autoridad ambiental a nivel del Estado Federal y en dos Provincias sumamente significativas desde el punto de vista de la investigación.

Se desarrollaron una serie de indicadores destinados a evaluar el desarrollo de los marcos jurídicos vigentes que regulan los derechos de acceso a la información y participación pública ambiental, y el grado de implementación con que los mismos cuentan a nivel de las administraciones correspondientes a los distintos niveles jurisdiccionales analizados.

Relacionado con este último aspecto se abordó el análisis de indicadores relacionados con calidad y accesibilidad de los derechos, en donde se evaluaron los recursos, estructuras, mecanismos, estrategias y demás condiciones con que cuenta el Estado para garantizar y respetar el derecho de acceso a la información y de participación pública en la toma de decisiones ambientales.

La metodología de investigación tuvo principalmente en cuenta otras utilizadas por el World Resources Institute (WRI)²³ y la clasificación de indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental presentada por INECE.

Actualmente la investigación se encuentra concluida y su publicación está disponible²⁴.

6. Programa de indicadores de justicia y ambiente

Mediante este programa, FARN se propone abordar el estudio específico del derecho de acceso a la justicia, el cual surge como un elemento clave de la gobernabilidad ambiental y que conforme con el criterio de la institución cuenta con un alcance más amplio que el otorgado en el propio Principio 10 de Río, el que únicamente lo asocia con la capacidad de las personas para acceder a la jurisdicción, es decir la posibilidad de cumplimentar uno de los requisitos que se exigen para ser parte en un caso judicial como es el de la legitimación activa y pasiva²⁵.

En tal sentido se incorpora una serie de factores adicionales, que dan un sentido integrador al citado concepto, entre los que se destacan: a) el acceso igualitario al proceso, b) la adecuación del sistema de justicia, c) la búsqueda de soluciones social e individualmente justas.

Por otro lado, la tarea de los jueces de Argentina en la última década, ha cubierto falencias o en algunos casos ausencias del poder administrador en la aplicación de las normas ambientales. Los jueces han tomado decisiones pioneras en materia ambiental que han influenciado de manera relevante los cambios legislativos en diversos aspectos, en especial, los relativos a la temática del daño ambiental en la Ley General del Ambiente sancionada en el año 2002 (25.675).

En este contexto se plantea esta investigación, cuyo objetivo es la identificación y el desarrollo del análisis del estado de situación e implementación del derecho de acceso a la justicia en controversias ambientales y la identificación de indicadores que permitan evaluar su aplicación, como así también la formulación de una serie de recomendaciones. En este marco, el conjunto de indicadores comprende por una parte aquellos relativos a la

²³ Petkova, Elena; Maurer, Crescencia; Henninger, Norbert and Irwin, Frances. (2002). Closing the Gap. Information, Participation and Justice in decision-making for the Environment. World Resources Institute. Based on the findings of The Access Initiative. Washington DC.

²⁴ FARN, Nápoli, Andrés (ed) (2006). "Acceso a la Información y Participación Pública en materia ambiental". "Actualidad del Principio 10 en la Argentina". Ver www.farn.org.ar.

²⁵ Principio 10 de la Declaración de Río: 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.

gestión estructural de los tribunales, como así también a los vinculados a los procesos judiciales ambientales.

El primer grupo de indicadores relativo a la gestión de los tribunales obedece a la clasificación de indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental que presenta INECE, la cual se relaciona con el desenvolvimiento y efecto de las actividades que se llevan a cabo en torno a la ejecución de las leyes.

El segundo grupo de indicadores, esto es, aquellos que se vinculan específicamente a los procesos judiciales ambientales y sus distintos pasos, se consideran tomando en cuenta causas ambientales seleccionadas y los elementos de relevancia identificados. En este sentido son analizados los diversos aspectos vinculados al ámbito y tipo de acción, su objeto particular, la legitimación activa y pasiva, las medidas cautelares, la prueba, los organismos y las formas de intervención en el proceso, las costas y los costos del mismo, los fundamentos, efectos y alcances de la sentencia, el tiempo y las instancias exploradas. La finalidad es analizar tendencias, identificar problemáticas y aspectos a profundizar para propender a una adecuada administración de justicia en la materia.

La investigación se encuentra concluida y su publicación está disponible²⁶.

Como complemento de lo dicho hasta aquí, vale la pena mencionar que se ha avanzado en algunos aspectos en la Ciudad de Buenos Aires, en lo que respecta a la sistematización de cierta información vinculada al cumplimiento de normas ambientales y de participación, aunque todavía resta recorrer un largo camino en lo que se refiere a esta temática, constituyendo por lo tanto un desafío para el futuro Código Ambiental de la ciudad.

Así, se lleva registro de la cantidad anual de audiencias públicas –de 1998 a 2007- convocadas por la Legislatura local y por el Poder Ejecutivo. En el caso de este último, se encuentra sistematizada además la temática de cada audiencia y el motivo de la convocatoria.

Asimismo, otro de los indicadores generados en la ciudad es el que presenta la cantidad de Certificados de Aptitud Ambiental (CAA) otorgados a actividades, proyectos, programas y emprendimientos públicos o privados capaces de producir impacto ambiental, según lo dispuesto por la Ley N° 123 -que establece el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental-, desagregándose hasta 2006 aquellos que requirieron la realización de una audiencia pública previa a la autorización, como aquellos que no han sido categorizados como de “relevante efecto”²⁷.

²⁶FARN, Di Paola María E. (ed.) “Indicadores de Justicia y Ambiente”. www.farn.org.ar

²⁷ Cabe mencionar que entre la información incluida en el Informe Anual Ambiental 2007 del Gobierno de la Ciudad se cuenta con la cantidad total de CAA otorgados por la autoridad de aplicación de la Ley N° 123/99, sin discriminarse a aquellos que requirieron la realización de una audiencia pública previa. Esto resulta negativo, no sólo porque se reduce la calidad de la información disponible –como se mencionó, hasta el año 2006 se desagregaba esta información- sino que además impide un análisis más completo acerca del desempeño de la autoridad de aplicación en relación a la ley mencionada.

Reflexiones preliminares

De acuerdo a lo presentado en capítulo, podemos considerar que los proyectos e iniciativas vinculadas a la temática de indicadores, tanto respecto a los aspectos institucionales como así también a los ambientales, constituyen un escenario propicio para su tratamiento en el contexto del proceso de elaboración participada del futuro Código Ambiental. Lo comentado ilustra y respalda la necesidad de desarrollar este tipo de indicadores en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, teniendo en cuenta los beneficios que esta clase de herramientas otorgan a un marco que requiere cada vez más de elementos que -más allá de la letra de las normas- sirvan para analizar el estado de aplicación de las mismas.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay

María Eugenia Di Paola

Carina Quispe

Daniel Perpiñal

Belén Esteves