

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

POLÍTICA AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Contenidos y Alcances de la Programación Ambiental

Elena María Abraham* y Aldo Rodríguez Salas**

I. Los problemas ambientales más relevantes

Si bien Mendoza posee distintivas cualidades ambientales, una atenta mirada a los diferentes problemas que amenazan o afectan en mayor o menor medida sus recursos, es indispensable para la conservación de los distintos ecosistemas y para la planificación del desarrollo con los más altos niveles de sustentabilidad.

En la base de casi todos estos problemas ambientales, se encuentran los desequilibrios territoriales de Mendoza, manifestados en una concentración económica y demográfica. Esta concentración es típica de los asentamientos de las zonas áridas y semiáridas, con recursos limitados de agua y suelo. En la medida en que el desarrollo provincial tuvo una cierta escala, esta situación no era conflictiva. Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento acelerado y, sobre todo, las expectativas que la sociedad provincial tiene en relación con el desarrollo regional, justifican una optimización y un ordenamiento de este modelo hacia un sistema más equilibrado espacialmente y socialmente más equitativo, que conlleve un uso más racional de los recursos.

Un rápido inventario de diversos problemas ambientales específicos de la provincia advierte sobre:

-RIESGOS NATURALES (aluvionales, sísmicos, volcánicos, de degradación de suelos y desertificación). Se mitigan o potencian de acuerdo a las modalidades de la ocupación humana y sus formas de organización.

-DESEQUILIBRIO TERRITORIAL por procesos de concentración relacionados con el desborde urbano y el éxodo de la población rural.

-DESERTIFICACIÓN por deforestación, sobrepastoreo; inadecuadas políticas de cultivo, incendios en ecosistemas de montaña, piedemonte y llanura; crecimiento urbano sobre áreas frágiles; migración y abandono de tierras; actividades extractivas sobre todo minera y petrolera.

-PERDIDA DE BIODIVERSIDAD. Si bien no es un problema específico de la Provincia, constituye una preocupación desde el punto de vista científico, productivo y ético. Un indicador de la madurez ambiental de nuestra provincia está dado por el elevado número de áreas protegidas (diez creadas por ley y tres en proyecto) organizadas en un sistema provincial. Estas reservas son espacios de protección de distintas categorías, que preservan porciones representativas de cada uno de los ecosistemas presentes en Mendoza.

-PERDIDA DE AREAS AGRICOLAS DE ALTO VALOR ECONOMICO (competencia por el uso del suelo por el creciente proceso de urbanización, degradación de canales de riego por el efecto de aguas claras, incendios generalizados, destrucción de vegas y mallines, salinización, y revenimiento)

-CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA por fuentes móviles y fijas, especialmente en el área Metropolitana y en el oasis por prácticas agrícolas desaconsejadas, como la quema de cubiertas en la lucha contra heladas, quema de hojas y desmalezamiento.

-CONTAMINACION HIDRICA SUPERFICIAL Y SUBTERRANEA por efluentes líquidos y sólidos de las actividades industriales, efluentes cloacales y residuos sólidos, incremento en el uso de agroquímicos.

-DEFICIT EN LA GESTION DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS, RESIDUOS PELIGROSOS Y PATOLOGICOS Y DE ESPACIOS VERDES

Mendoza ha desarrollado, especialmente en los últimos años, una estructura institucional y un marco normativo vinculado a la investigación, a la administración y a la gestión ambiental que brinda las bases para prevenir, controlar y revertir los procesos que atentan contra el mantenimiento de la calidad ambiental. El trabajo conjunto de una suma de expertos, científicos, agentes gubernamentales y responsables políticos constituye un aporte para la consolidación de este proceso.

II. Política Ambiental en la Provincia

Los inicios: la protección sectorial de los recursos

La asunción de la política ambiental por parte del Estado mendocino no es un fenómeno aislado, fruto de una coyuntura política, sino la consecuencia de un largo proceso cultural que encuentra en la historia provincial sus verdaderas bases.

La cultura mendocina es una cultura del oasis, forjada en la necesidad imperiosa de su pueblo de conocer el medio para poder administrarlo, preservarlo y desarrollarlo. Los 220 mm anuales de lluvia, que precipitan en pocos meses del año, exigen una economía del recurso hídrico que se obtiene sólo de la nieve acumulada en la cordillera de Los Andes. A partir de sus principales ríos, se han formado los oasis irrigados (Norte, Central y Sur) en los que se concentra la vida productiva, social y política. En el Oasis Norte se asienta el 70% de la población. Cuenta aproximadamente con 360.000 ha. sistematizadas para riego de uso agrícola, superficie que no llega al 3% de la superficie total de la provincia (150.839 km²). No debe sorprender entonces que desde el siglo pasado haya comenzado a gestarse una sostenida política legal dirigida a la preservación y correcta administración de los recursos naturales, en especial del recurso hídrico. La Ley General de Aguas del año 1884 fue la primera en su género en el país y su vigencia actual demuestra el adelanto institucional que significó para la administración del recurso hídrico y el desarrollo de la economía provincial.

En consecuencia, las instituciones que se ocuparon del ambiente en la Provincia responden a distintos niveles de la evolución de la normativa ambiental. Así, desde una concepción inicial típicamente recursista, es decir, centrada en el uso o los usos de un recurso natural (caso del Departamento General de Irrigación o de la antigua Dirección de Bosques) se avanza a las actuales instituciones ambientales en sentido estricto, que toman en consideración el ambiente con una visión de integralidad e interdependencia entre sus elementos.

La Constitución de Mendoza de 1916 asigna todos los asuntos concernientes a la Irrigación de la Provincia al Departamento General de Irrigación (art. 188). La organización hídrica mendocina emerge de la época precolombina y sus características constituyen el anticipo que sustentará la participación social en las instituciones ambientales. En el artículo 187 de la Carta Magna provincial se otorga a los usuarios de los canales, hijuelas y desagües la facultad de elegir sus autoridades y administrar sus rentas, en una gestión comunitaria del recurso.

El cambio del modelo

La protección sectorial que se concentraba en forma aislada en cada uno de los recursos naturales, no fue suficiente para afrontar los nuevos problemas ambientales. La globalidad, complejidad y dinamismo de las cuestiones ambientales terminaron por agotar el modelo recursista y los efectos de la degradación y del deterioro ambiental comenzaron a ser cada vez más evidentes en nuestra provincia y a deteriorar la calidad de vida a la que aspira la población.

El punto de inflexión

Dos hechos trascendentales y sucesivos, como el retorno a la vida democrática y el logro de la estabilidad económica han creado condiciones propicias para volver a reflexionar sobre el ordenamiento de los problemas ambientales en la provincia de Mendoza

Con la creación en el año 1989 del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, el Estado asumió en su derecho positivo la responsabilidad de preservar el ambiente de los mendocinos en forma global y sistemática.

Acorde al principio 4º de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (la protección del medio ambiente deberá constituir parte del proceso de desarrollo sustentable) la política ambiental del gobierno de la Provincia de Mendoza se ha basado en la relación dinámica de los conceptos de Desarrollo, Territorio y Ambiente, en función del gran objetivo del crecimiento equilibrado y sustentable. El crecimiento económico se apoya, en esta concepción en la triangulación, por un lado, con el componente social de la equidad y la justicia distributiva y, por el otro, del uso equilibrado de los recursos y del territorio: la sustentabilidad ambiental.

Principios generales de la política ambiental

La formulación y desarrollo de la moderna legislación ambiental mendocina se realizó sobre la base de los siguientes principios políticos que permitieron conservar una unidad de criterio no obstante la diversidad de las materias jurídicas abordadas:

1) **Prevención:** en el pasado, la legislación con efecto ambiental actuaba únicamente sobre las consecuencias de la contaminación y del deterioro ambiental. Es decir, se trataba de normas que se dictaban cuando la contaminación se había producido. Así, la reforestación, la recuperación de los suelos, la restauración del hábitat, constituían sus expresiones más conocidas. Si bien se acepta la necesidad de restablecer el ambiente deteriorado, hoy día se sabe con certeza que muchas veces es imposible recuperarlo o, en el mejor de los casos, que sus costos son de tal envergadura que la sociedad debe asumirlos por varias generaciones.

2) **Cooperación técnica:** la cooperación técnica es consustancial a la problemática ambiental. La nueva visión de interdependencia con la que se estudia la realidad exige un esfuerzo interdisciplinario que busque en los aportes de las distintas especialidades científicas la solución a los problemas ambientales. De ahí que se han instrumentado múltiples convenios de cooperación con el sector científico a fin de obtener un adecuado desarrollo de la capacidad tecnológica propia. La legislación recepta la necesidad del ajuste técnico en el proceso de toma de decisión.

3) **Coordinación política:** ninguna política ambiental puede desarrollarse en nuestro país en forma independiente, aislada del resto de las provincias. Es que el ambiente y sus problemas no entienden de jurisdicciones políticas. De ahí que las provincias tienen, aún cuando conservan un poder pleno sobre el ambiente, la necesidad de integrarse. El éxito de la propia política ambiental depende de la coordinación con otras provincias. Es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) la respuesta institucional a esta necesidad. El COFEMA tiene su origen en una propuesta del Gobierno de Mendoza, perfeccionada y desarrollada por las provincias que suscribieron su acta constitutiva en La Rioja en 1989. Este organismo ha sido reconocido por el Gobierno Central en el Pacto Federal Ambiental. Mencionamos también en este rumbo el Pacto Legislativo Ambiental del Nuevo Cuyo que vincula a la Legislaturas de las provincias que lo integran (ratificado por Ley provincial 5.963 y el proceso del Parlamento Ecológico Nacional (ratificado por Ley 6.162).

4) **Participación:** la participación social constituye el eje a partir del cual la política y la gestión ambiental se articulan en la acción. En la provincia de Mendoza el máximo aporte de la legislación ambiental ha sido realizar la titularidad que la sociedad tiene sobre el ambiente. La evidencia de que la calidad de vida es un concepto subjetivo que está integrado por consideraciones históricas, culturales y sociales propias de cada pueblo, ha exigido que en el diseño de las instituciones que instrumentan la participación social se haya captado esa forma de ser para lograr la operatividad de los objetivos de la política ambiental. Las instituciones básicas del Derecho ambiental mendocino han sido organizadas en la confianza que son los miembros de la comunidad los responsables del sistema de preservación del ambiente.

La nueva Ley de Ministerios de la Provincia, cuando asigna la competencia del Ministerio de Ambiente y

Obras Públicas en lo relativo a la política ambiental, dispone que deberá: "Impulsar y fomentar la coordinación entre el Estado provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo urbano y territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias, mediante su información y respeto por su derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de diferencias y conflictos" (art. 14, apartado A, inciso c).

En el Estado mendocino el Fiscal de Estado cumple en materia ambiental la función de Defensor del Pueblo al concederle el ejercicio de las acciones para la defensa jurisdiccional del ambiente. La ley señala que le corresponde esa función "en especial". Las personas individualmente consideradas, revistan o no el carácter de afectadas, pueden movilizar este instrumento procesal a través de la denuncia ambiental ante el Fiscal de Estado.

La Normativa ambiental. Aspectos generales

La Ley General del Ambiente 5.691 y su Decreto reglamentario contienen la más importante norma ambiental vigente, con las instituciones básicas de la política ambiental provincial, pudiendo destacarse los siguientes principios:

Los ecosistemas y sus elementos deben ser utilizados de un modo integral, armónico y equilibrado, teniendo en cuenta la interrelación e interdependencia de sus factores y asegurando un desarrollo óptimo y sustentable Art.5º.

Declara de interés provincial el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y agrícola ganadera y expansión de las fronteras productivas, en función de los valores del ambiente (Art.3º, inc.a).

Fija como objetivo la orientación, fomento y desarrollo de las iniciativas públicas y privadas que estimulen a la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente (art. 3 inciso d). A tal fin, establece el Consejo Provincial del Ambiente, la Evaluación del Impacto Ambiental incluyendo como etapa obligatoria la realización de una audiencia pública, la protección jurisdiccional de los intereses difusos y la denuncia ambiental. Otorga al Fiscal de Estado el rol de Defensor del Pueblo. Dispone la obligatoriedad de difundir el Informe Ambiental.

Complementando esta normativa, el Decreto provincial 2109/94, reglamenta el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, consagra el principio de transparencia informativa y constituye la primera reglamentación de las audiencias públicas. La Resolución MAyOP 109/96, establece el régimen especializado de las audiencias públicas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y es de aplicación supletoria para toda consulta pública sobre temas ambientales. Asimismo, el Decreto provincial 266/95 reglamenta el procedimiento de elaboración del Plan y del Informe Ambiental. Sujeta sus etapas al consenso social en el ámbito del Consejo Provincial del Ambiente. El Decreto provincial 605/95 invita a los municipios a dictar la reglamentación del procedimiento de EIA o a adherir al decreto 2109/94. La Ley 6045 de Areas Naturales Protegidas crea un Consejo Asesor en Areas Naturales Protegidas.

Como puede observarse, toda la normativa provincial propicia las instancias de participación y queda así alineada con los principios ambientales incorporados a la Constitución Nacional en 1994, a través de los art. 41 y 75 inc.19.

III. Las Instituciones Ambientales

Contenidos y Alcances de la Programación Ambiental

El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas es el máximo organismo responsable de la gestión ambiental en la Provincia. Su accionar tiene como pilar fundamental la normativa explicitada anteriormente. Recientemente se incorporó el Decreto Nº 1939/96 que pretende racionalizar el accionar del MAYOP, tanto en lo referente al Plan de Obras Públicas Provinciales como en lo referente a la gestión ambiental, cuyo horizonte de referencia es el año 1999.

Competencias particulares del MAYOP en relación con las temáticas ambientales

- Ejecutar y controlar el cumplimiento de las normas de impacto ambiental.

- Definir los objetivos esenciales del ordenamiento ambiental en el ámbito de su competencia, procurando el mejoramiento de la articulación urbana y territorial dentro de la Provincia y de la Región.
- Impulsar y fomentar la coordinación entre el Estado Provincial y los Municipios en el trazado de las políticas de desarrollo urbano y territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias, mediante su información y respeto por su derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de diferencias y conflictos.
- Propender a que las políticas de empleo, vivienda, salud y educación consideren como componentes los aspectos espaciales y ambientales.
- Proponer campañas educativas y de concientización, relativas a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente.
- Mantener el Sistema Provincial de Áreas Protegidas y procurar su expansión a otras áreas.
- Prevenir y controlar el avance de la desertificación, trazar políticas específicas de recuperación para subregiones deprimidas, deterioradas o en involución ambiental, procurando el aprovechamiento de potencialidades endógenas y el arraigo de sus habitantes en condiciones adecuadas de calidad de vida evitando desigualdades territoriales.
- Promover el uso racional de los recursos naturales disponibles, coordinando con los Municipios los planes y políticas que tracen al respecto.
- Recuperar y revalorizar las identidades culturales de las regiones intraprovinciales que sustenten la armonía entre el hombre y el ambiente.

Subsecretaría de Medio Ambiente

La gestión ambiental del MAYOP se encauza a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente. Su misión, objetivos y funciones están establecidas en el Decreto N° 752/97, enmarcados en el gran objetivo de elaborar las políticas destinadas a preservar, proteger y mejorar el ambiente del territorio provincial.

Misión

Entender en la planificación, organización, dirección y control de las estrategias, políticas y acciones relacionadas con el desarrollo urbano, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, ejerciendo el Poder de Policía Ambiental, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Objetivos

- Propender a la preservación del medio ambiente.
- Propiciar la participación de los ciudadanos en los temas ambientales mediante una correcta información y una educación adecuada.
- Propender a un desarrollo urbano ordenado y en armonía con el medio ambiente.
- Generar las condiciones para la explotación de los recursos naturales renovables que permitan un desarrollo sustentable.

Funciones

- Dirigir la identificación de las necesidades sociales del área de su competencia y los estudios e investigaciones necesarias.
- Determinar objetivos y metas para la satisfacción de las necesidades sociales en el área de su competencia.

- Diseñar y proponer al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas estrategias y resultados a alcanzar en el área.
- Diseñar y proponer al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas las políticas sectoriales relativas a: desarrollo urbano, preservación del medio ambiente, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables y el ejercicio del Poder de Policía Ambiental en coordinación con los niveles nacionales y municipales.
- Organizar la prestación de los servicios del Estado en el área de su competencia, mediante la asignación de los recursos humanos y materiales en las diferentes unidades organizativas y la emisión de normas de gestión de funcionamiento.
- Dirigir la ejecución de políticas, acciones y prestaciones de servicios en el área de su competencia.
- Aprobar planes, programas y acciones que elaboren las unidades organizativas de su dependencia, en el marco de los objetivos, metas, estrategias y políticas.
- Dirigir las actividades de normatización, regulación y control sobre las actividades de terceros en el área de su competencia.
- Controlar los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas, acciones y prestaciones de servicios, produciendo las acciones correctivas que sean necesarias en el área de su competencia.
- Informar al Poder Ejecutivo Provincial y a la comunidad de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas, acciones y prestaciones de servicios y de la marcha de las acciones en el ámbito de su competencia.
- Coordinar sus actividades con otras áreas del Estado, para otorgar soluciones integrales a la población.

Estructura

El Decreto N°752/97 aprueba la Estructura Organizativa del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Según ella, la Subsecretaría de Medio Ambiente tiene relación directa con las Direcciones de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de Fiscalización y Control Ambiental, de Recursos Naturales Renovables y la Administración de Parques y Zoológico Provincial, esta última como organismo descentralizado.

Cabe mencionar en las relaciones con la Nación que Mendoza es una de las Provincias subejecutoras del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA), ejecutado por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. El objetivo general del Programa es promover la gestión ambiental mediante el fortalecimiento de la base legal e institucional del sistema nacional, provincial y municipal. El resultado de los diversos Subprogramas y Componentes ha contribuido satisfactoriamente al desarrollo de capacidades para la formulación del Plan Ambiental Provincial e Informes Ambientales, al fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental Provincial como nodo del Nacional, al desarrollo del Sistema de control ambiental provincial, de estructuras institucionales para el manejo de la cuenca hidrográfica del Tunuyán, etc. Particularmente relevante ha sido el Programa de solución integral del Colector Pescara en el Componente "Control de contaminación industrial".

Otros entes involucrados en la gestión ambiental

• DE GESTIÓN

" DIRECCION DE HIDRAULICA

" ENTES REGULADORES DE SERVICIOS PUBLICOS: EPAS - ENERGAS - EPREE

" OBRAS SANITARIAS - ENERGIA MENDOZA

" DEPARTAMENTO GRAL DE IRRIGACION

" INPRES - INST. PREVENCIÓN SISMICA

- CONSEJO PROVINCIAL DEL AMBIENTE - ONG'S

- ACADEMICOS

- " UNIVERSIDAD NAC. DE CUYO

- " UNIVERSIDAD DE CONGRESO

- " UNIVERSIDAD DE MENDOZA - IEMA

- DE INVESTIGACION

- " IADIZA- INST. ARG. DE INVESTIGAC. DE ZONAS ARIDAS

- " CRICYT - CENTRO REG. DE INVEST. CIENT. Y TECNOLOG.

- " IANIGLA - INST. ARG. NIVOLOGÍA Y GLACIOLOGIA

- " INAA - INST. NACIONAL DEL AGUA Y EL AMBIENTE

IV. Principales Objetivos, Metas y Acciones

Se describen a continuación, las acciones prioritarias en relación con los problemas ambientales identificados.

- Desertificación y desequilibrio territorial

Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo

Resulta estratégico obtener la promulgación de una norma que regule la planificación y el ordenamiento ambiental, con vistas a un desarrollo ordenado del territorio provincial. Se presentan en el proyecto de ley las bases para la elaboración consensuada de planes de ordenamiento territorial provinciales, regionales y municipales, en el marco de la ley de ambiente 5961 y criterios uniformes para loteos (Ley 4341). Este proyecto en este momento está en discusión.

Ordenamiento ambiental del piedemonte de la Precordillera, al oeste de la ciudad de Mendoza.

El Programa piedemonte busca ordenar los conflictos por el uso de la tierra en un territorio altamente desertificado por la presión urbana generada por el crecimiento desordenado hacia el oeste de la ciudad de Mendoza. En la reglamentación de la Ley 5804/93 se incorporó las premisas de la zonificación y el ordenamiento del área. En la actualidad se están realizando los estudios complementarios de hidrología urbana y código urbano, para alcanzar una ocupación restringida racionalmente.

Los emprendimientos son analizados en la Comisión Reguladora del Piedemonte, con los Municipios adheridos.

La política de crecimiento urbano ordenado sobre el piedemonte se inscribe en las consensuadas para el crecimiento del Area Metropolitana Norte:

Consolidación de la trama urbana, ocupación de los vacíos urbanos.

Protección de áreas agrícolas de alto valor para la producción de vinos de calidad.

Fortalecimiento de centros intermedios

Ampliación de espacios verdes

Grandes Obras Públicas y Ordenamiento Corredores Andino y Pehuenche

Los corredores de comercio son espacios con grandes oportunidades de desarrollo y altos riesgos ambientales generados por usos extractivos (sobre todo minería), turísticos y comerciales. Coinciden con las fuentes de aprovisionamiento de agua y presentan altos valores paisajísticos y de conservación de la Naturaleza. Su ordenamiento resulta urgente por las transformaciones que está sufriendo el territorio.

En el corredor andino se ha avanzado en la propuesta de Ley de declaración del valle de Uspallata como área ambiental protegida, fundamentada en los estudios de planificación efectuados y con la propuesta de realización del Plan de Manejo integral del área. A través de Convenios con organismos científicos se está estudiando la vulnerabilidad de los Corredores.

Es importante destacar en este punto el impacto de la política de obras públicas como rectora de los nuevos procesos de ordenamiento. Dos grandes emprendimientos se relacionan con los corredores Andino y Pehuenche: el emprendimiento múltiple Potrerillos en el primer caso y el trasvase del río Grande en el segundo. En ambos casos se han diseñado los pliegos para las licitaciones públicas de las evaluaciones de impacto ambiental de modo de obtener una buena información de base para el ordenamiento de los usos del suelo y la puesta en valor del territorio.

Las grandes obras públicas se convierten en nuestro caso, en la gran oportunidad del ordenamiento territorial de la Provincia con la posibilidad de regular recursos estratégicos como el agua o la incorporación de nuevos oasis productivos.

Programas Arraigo, Colonización y Tierras Fiscales

La migración rural hacia los centros urbanos obedece entre otras causas a los problemas de tenencia de la tierra en las zonas del secano.

Los objetivos principales son la integración de los puesteros en programas de crecimiento productivo, posibilitando el acceso a la propiedad de las tierras que ocupan en el desierto, a través del reordenamiento parcelario. El proceso ha comenzado con la inscripción el Registro único de puesteros, continúa con los estudios de títulos y mensuras y culminará con la entrega de escrituras a las familias que ocupan tierras fiscales.

- Pérdida de biodiversidad

Manejo de Áreas Naturales Protegidas

Entre las diez áreas conservadas por Ley, la provincia cuenta con 737.513 ha. resguardadas, encuadradas en distintas categorías de protección y altamente representativas de los ecosistemas principales.

Cuatro áreas protegidas existen en la Provincia Alto-andina (Parques Provinciales Aconcagua y Volcán Tupungato, Area Natural Protegida Laguna del Diamante y Area de Reserva Paisajística Natural y Cultural Protegida de Uso Controlado "Manzano Histórico"), tres en la Patagonia mendocina (Reserva Provincial La Payunia, Reserva Faunística Laguna de Llananello y Reserva Natural Caverna de Las Brujas) y tres en las llanuras y piedemontes de la Provincia Fitogeográfica del Monte (Reserva de Biosfera Ñacuñán, Reserva Florística y Faunística Telteca y Reserva Natural Divisadero Largo). Todas las áreas tienen sus planes de gestión y se ha iniciado el desarrollo de los planes de manejo en Aconcagua, Ñacuñán, Caverna y Manzano Histórico.

Para el manejo de estas áreas y para las actividades de control de caza, pesca, flora nativa y forestación se cuenta con el Cuerpo de guardaparques provinciales (en formación), inspectores profesionales y técnicos de la Dirección de Recursos Naturales Renovables y un grupo creciente de inspectores ad-honorem (se han capacitado más de 60 interesados).

Otros programas relacionados son los de rehabilitación y reintroducción de fauna silvestre en criaderos y áreas protegidas; promoción y desarrollo del patrimonio forestal y preservación del arbolado público. Todos cuentan con sus respectivos consejos asesores, con miembros destacados de la comunidad.

El programa de prevención y control de incendios en ecosistemas de montaña, piedemonte y llanura, realizado con apoyo de la SRNyDS, ha avanzado en el diseño e implementación de un sistema de alerta temprana, la conformación de brigadas para el combate del fuego, cursos de adiestramiento e integración

de la Regional Cuyo al Plan Nacional de Manejo del Fuego.

- Déficit de espacios verdes

- Coordinación y desarrollo de políticas y programas de espacios verdes

El objetivo es reproducir a escala departamental Parques Municipales, con el apoyo de la infraestructura y recursos humanos de la Administración del Parque General San Martín. En siete departamentos se están realizando acciones para instalar o ampliar diversos espacios verdes.

- Ampliación y refuncionalización del Parque Gral. San Martín

El Parque General San Martín cuenta con 370 ha. cultivadas y 17 km de recorridos. Se está trabajando en su ampliación en 70 ha. Este año se inauguró el Centro de Interpretación, desde donde se realizan variados programas de educación ambiental.

Está en ejecución el Plan de Manejo del Parque, donde, desde el marco de la Reforma del Estado, se plantean acciones para optimizar la gestión operativa, mejorar el conocimiento de la estructura y el funcionamiento del ecosistema (racionalización y optimización del riego, del alumbrado, de la seguridad, recuperación y revalorización del patrimonio forestal, paisajístico, cultural, planes operativos de obras e infraestructura, mejora de servicios y equipamientos, programación de inversiones). Otros programas en desarrollo tienen que ver con el ordenamiento de los usos del suelo, promoción y capacitación, y análisis y reordenamiento de la normativa vigente y formulación de normas complementarias, así como el proceso de transformación del Zoológico provincial..

- Contaminación atmosférica

Monitoreo de la calidad del aire y modernización de la red

Mendoza posee más de 15 años de datos de mediciones de la calidad del aire. Esta red de 20 estaciones fijas emplazadas en los municipios del área metropolitana permite construir los índices de calidad ambiental y advierte sobre la necesidad de incrementar los controles sobre las fuentes de emisiones. Esta red está en proceso de ampliación con 10 estaciones fijas de medición y una móvil.

Control de emisiones fuentes fijas y móviles

En Mendoza la cantidad de vehículos particulares circulando asciende a 233.000 y son alrededor de 900 las unidades de transporte público. En conjunto estas fuentes móviles representan el 70% de las emisiones. El 30% restante provienen de las fuentes fijas (industrias). Los parques industriales están localizados en la dirección de los vientos del sureste y del noroeste. Esto, unido al fenómeno de calmas frecuentes e inversión térmica en invierno, hace descender la calidad del aire por contaminación de gases y partículas.

Las acciones para reducir la contaminación por fuentes móviles se llevan en cooperación con otro ente del Ministerio: La Dirección de Vías y Medios de Transporte. En el corto plazo se están instrumentando carriles exclusivos de circulación; cumplimiento de horarios de carga y descarga; racionalización del estacionamiento; jerarquización vial; regulación de la onda semaforica; campañas de control de contaminación. En el mediano plazo: capacitación de conductores; restricción vehicular en el microcentro; investigación y promoción de tecnologías menos contaminantes; optimización de la infraestructura vial existente; escalonamientos horarios; educación vial. En el largo plazo se piensa en el desarrollo de sistemas de transportes integrales intermodales.

En relación con las fuentes fijas, todas las industrias con emisiones han presentado un Informe de partida con su situación ambiental. Luego deben presentar un Informe de Situación Anual para confrontar los datos propios con los de las inspecciones de la Dirección de Saneamiento y Control ambiental. Bajo este contexto, las más importantes cementeras han incorporado filtros y procesos de control. En total se controlan hoy alrededor de 32 empresas. En caso de accidentes y denuncias en el marco de la ley 24051, actúa el Poder Judicial Federal.

Es objetivo de la Subsecretaría la promoción del autocontrol y la certificación de la calidad ambiental. Para ello está en proceso de definición el Sello Eco provincial para aquellas empresas que incorporen la

protección ambiental a sus procesos de producción.

- Residuos sólidos y líquidos

Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos

El problema de los Residuos Sólidos Urbanos en Mendoza se debe principalmente a deficiencias en los sistemas de gestión, bajo responsabilidad de las Jurisdicciones Municipales. Desde la Subsecretaría, se está promoviendo el Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos que propone la integración de los diferentes departamentos en regiones en función de la nuclearización en una única planta de tratamiento. Esta disposición permitiría reducir notablemente los costos de inversión y de operación, con significativas ventajas desde el punto de vista ambiental.

Se han definido las cuatro zonas en que se dividiría la Provincia y están en distinto grado de avance los Convenios de adhesión y las preinversiones. La puesta en marcha se calcula para mediados de 1999.

Registro y control de residuos peligrosos y patológicos

La Provincia no cuenta con plantas de tratamiento de residuos peligrosos y patológicos. Diversas iniciativas han fracasado por incumplimiento del procedimiento de evaluación de impacto ambiental o por la resistencia de la población a convivir en sectores productivos con estos emprendimientos. Se ha implementado un Registro provisorio y se está realizando el mapa de riesgo de la actividad para la identificación de los sitios con mayor aptitud para su localización, teniendo en cuenta el impacto ambiental y social. Al mismo tiempo, una Comisión Interministerial está analizando la producción de residuos patológicos y patogénicos, para implementar su clasificación y fundamentar el llamado a licitación pública.

Solución Integral Colector Pescara

Cuando fue construido, el colector Pescara, a lo largo de sus 15 km, cumplía exclusivamente las funciones de canal de desagües de riego y pluvioaluvionales. El crecimiento urbano e industrial y la falta de una adecuada infraestructura de tratamiento y disposición de los efluentes provenientes de los establecimientos industriales cercanos lo convirtieron en un foco de contaminación. En la actualidad hay 62 industrias ubicadas en el área del proyecto de saneamiento. La mayoría son de base agraria como las conserveras, bodegas, destilerías de subproductos vínicos, etc., pero también hay curtiembres, mataderos, y una papelera. El agua de riego se mezcla con los efluentes sin tratar y se utiliza para irrigar más de 10.000 ha. de cultivos de hortalizas y vid. La concentración salina, metales pesados y las variaciones de acidez y alcalinidad conducen al deterioro de los suelos y acuíferos, al mismo tiempo que, al atravesar zonas urbanizadas, provoca serias molestias a los pobladores. La implementación de un sistema de saneamiento y control de la contaminación industrial del Pescara se lleva a cabo a través de uno de los Proyectos del PRODIA (Componente Control de Contaminación Industrial). Su ejecución se realiza en forma conjunta entre la SRNyDS y el MAyOP. El financiamiento proviene del BID.

La solución comprende obras comunes y tratamientos individuales en las industrias. Las primeras se resuelven en un ducto cerrado, paralelo al cauce actual, y una red de colectoras secundarias que partiendo de cada industria, volcarán sus efluentes en el nuevo conducto. Previo a este paso cada industria deberá realizar un tipo de tratamiento de sus líquidos. El ducto principal los conducirá hasta la zona de riego de Guaymallén donde se construirá una cámara de mezcla y una batería de pozos para diluir con agua subterránea la concentración salina. Un Consorcio compuesto por los mismos industriales administrará el sistema de control, promoviendo así la autogestión.

En la actualidad el Pescara abierto está siendo limpiado y se ha iniciado el llamado a Licitación pública para la realización de las obras de saneamiento, que esperan concluirse el año próximo.

Control de la actividad petrolera

Se efectúan controles en la actividad de exploración, explotación y transporte en la actividad hidrocarbúrfica y distribución y comercialización de combustibles líquidos y gaseosos.

Se verifican en la etapa exploratoria las tareas sísmicas y la degradación de las áreas sujetas a exploración. En la etapa de explotación principalmente se supervisa el almacenamiento y destino final de las aguas de

purga por su alto contenido salino, induciendo a las empresas a que éstas sean reinyectadas a la formación.

En la etapa de transporte por distintos medios –ductos, automotor de carga y FFCC– se verifican el estado óptimo de cada uno de ellos. En el caso de algún accidente por rotura de ductos o transporte móvil, son verificados los derrames y exigida la recuperación del petróleo derramado y la mitigación de los impactos producidos en el ambiente. Se exige la indemnización de los daños ocasionados a los superficiarios, tanto en cultivos como en terrenos incultos. En la etapa de distribución de productos para su comercialización, que también se efectúa por ductos, transporte automotor y FFCC, son exigidas las Normas que regulan al sector, con las verificaciones y mitigaciones correspondientes en el caso de accidentes.

Las empresas deben elaborar planes de contingencia que son aprobados por áreas de esta Subsecretaría

Monitoreo y control de la actividad minera

En Mendoza la actividad minera ha tenido un desarrollo relativamente escaso (0,3 % del PBI) en los últimos años; pero, tras la sanción de herramientas legales que alientan la inversión extranjera, la minería está creciendo.

La autoridad de aplicación ambiental está compartida entre la Dirección de Minería (Ministerio de Economía) y la de Fiscalización y Control Ambiental de esta Subsecretaría.

En la etapa exploratoria son verificadas principalmente las explosiones que se realizan y que puedan afectar áreas significativas. En la etapa de explotación las empresas deben tratar los residuos químicos que surgen de la misma, evitando los derrames y contaminaciones de cauces, con exigencia de su mitigación en el caso de que se produzcan accidentes. En la etapa de transporte se verifican los medios utilizados, principalmente trenes y camiones, y las plantas de almacenamiento.

Control de residuos radioactivos

En Mendoza son recibidos los residuos de las colas de uranio una vez extraído el mismo en plantas industriales de Córdoba. Los mismos son envasados en tambores y enterradas en el mismo yacimiento de donde provienen (Sierra Pintada, Departamento de San Rafael). En este complejo existen aproximadamente 1.700.000 toneladas de residuos radioactivos almacenados, efluentes líquidos y lodos radioactivos contenidos en diques de evaporación. Los monitoreos para obtener los valores de uranio natural y de Radio 226 los realiza la Facultad de Ciencias Aplicadas a la Industria de la Univ. Nac. de Cuyo. La CNEA debe preparar un plan de gestión de desechos.

• Programa provincial de educación ambiental

Una herramienta básica para el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental son las distintas acciones de educación ambiental, tanto formal como no formal.

Como propuestas más relevantes pueden destacarse:

Elaboración de manuales y videos pedagógicos con contenidos ambientales para el primero, segundo y tercer ciclo. Realizados por especialistas ambientales y pedagogos, este material estará disponible para el próximo ciclo lectivo.

Realización de "Campamentos ambientales" para alumnos del tercer ciclo de EGB y Polimodal.

"Aprender para cuidar" consiste en un programa de visitas educativas a las áreas naturales protegidas para valorar el esfuerzo en mantener la biodiversidad. Las escuelas son acompañadas por guías especializados.

A través del programa "Ambiente joven" los clubes de ciencia de los colegios o las ONG desarrollan proyectos que tiendan a solucionar los problemas ambientales cotidianos de su barrio o comunidad. Las propuestas se ponen en práctica con apoyo del MAyOP. Estos programas se complementan con diversas campañas de concientización en relación con los residuos o la contaminación atmosférica.

Se trabaja con las organizaciones intermedias, apuntando a capacitar ciudadanos mayores de edad en las uniones vecinales, a través del programa "Guarda-ambiente". Se busca concretar a largo plazo una red

vecinal de Guarda-ambientes en toda la Provincia.

V. Escenario Futuro

El cumplimiento de los objetivos y acciones descriptos se ve obstaculizado, entre otras cosas por el carácter relativamente reciente de la articulación de la problemática ambiental en el gobierno provincial. Esto se manifiesta en la escasez de recursos humanos y materiales (la Subsecretaría de Medio Ambiente recibe un 0,49% del Presupuesto Provincial), la dificultad para planificar y realizar la fiscalización y el control, la ausencia de capacitación sistematizada, la dificultad del desarrollo de habilidades individuales en la Administración, y fundamentalmente los procesos administrativos complicados, lentos y burocráticos.

El Decreto 1939/96 en su Cap. VIII, Art. 34° propende a la creación de una "Agencia de Protección ambiental" (A.P.A.), en la que se centralizarán las competencias, funciones y recursos del área de la Subsecretaría de Medio Ambiente. Como paso previo al establecimiento de dicha Agencia, el Art. 35° del citado Decreto, establece la creación de una "Unidad de Gestión Ambiental" (U.G.A.) para avanzar en la transformación institucional que implicará la A.P.A. El avance en la creación primero de la U.G.A. y luego de la A.P.A., responde a la necesidad de definir una instancia de coordinación de las políticas, programas y acciones que se implementan en el ámbito de la Subsecretaría, mediante la integración y articulación del trabajo que desarrollan sus Direcciones y la Administración de Parques y Zoológico.

El crecimiento de las demandas sociales en relación con lo ambiental, la necesidad de una respuesta más sistémica, rápida, dinámica y flexible, y la adaptación del aparato estatal a este requerimiento social con eficiencia técnica y agilidad en la gestión ambiental, son los fundamentos de la creación de la Agencia de Protección Ambiental. Entre sus objetivos se destaca el promover el abordaje integral en el manejo del ambiente y la descentralización de su gestión.

Se cuenta con un importante grado de avance en esta propuesta, desarrollada fundamentalmente en el ámbito de las consultorías del PRODIA (Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, Subprograma B, "Sistema de Control Ambiental").

VI. Relación con los Municipios

El reconocimiento constitucional de la autonomía del Estado municipal tiene una causa que no debe desvirtuarse: la relación de inmediatez con la comunidad. Esta relación permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una comunidad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. Como autoridad más cercana al pueblo, el Estado municipal debe organizarse adecuadamente para que estos objetivos se alcancen, ya que son los miembros de la comunidad vecinal quienes primero reconocen los problemas ambientales y los padecen. Así, la autonomía municipal se construye promoviendo una activa participación vecinal.

La Ley 5961 adjudica a los municipios la responsabilidad de cumplir con el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental en las obras municipales que establece en el Anexo punto II. Sin embargo, como esta ley no es autoejecutiva, requiere para su aplicación de la instrumentación por el poder municipal. El Decreto 605/95 invitó a los municipios de la provincia a adherir al Decreto reglamentario del procedimiento o a dictar uno similar. Únicamente los municipios de Maipú y Godoy Cruz han intentado regularla. Destacándose en la reglamentación del municipio de Maipú - Decreto 60/95- las disposiciones concernientes a la Audiencia Pública, aplicando en lo demás en forma supletoria el Decreto provincial 2109/94.

Se espera con la sanción de la Ley de Uso del Suelo un gran protagonismo de los gobiernos municipales y una organización supramunicipal, bajo la forma de consejos regionales. Intertanto, la mayor parte de los programas de la Subsecretaría se desarrollan con una contraparte municipal, focalizando las acciones en la formación de recursos humanos y la capacitación de los cuerpos técnicos y profesionales.

Es necesario promover a nivel municipal la aplicación de los instrumentos participativos de la política ambiental. Se adolece de una falta de contención institucional de la creciente demanda de participación vecinal.

VII. Relación entre la política nacional y el nivel provincial. Principales obstáculos

Con el retorno a la vida democrática, las provincias y el Gobierno Nacional comenzaron a ser conscientes que debían abandonar las políticas aisladas e iniciar un proceso de integración consensuada. Este proceso se llevó adelante a través de convenios interjurisdiccionales directamente concertados por las partes interesadas o por el sistema de las leyes-convenio de adhesión. Se destaca entre los primeros, el Tratado Constitutivo del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (Mendoza, Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Gobierno Nacional). Entre las leyes-convenio están, entre otras, las Leyes Nacionales 13.273 sobre régimen forestal, la Ley 20.284 sobre preservación del aire, la Ley 22.421 sobre fauna, la Ley 22.428 de conservación de suelos y la Ley 24.051 de residuos peligrosos. Sin embargo, el perfeccionamiento de estos acuerdos ha sido lento y, en muchos casos, las adhesiones son mínimas.

Hacia un federalismo de integración. El COFEMA.

Desde una perspectiva más integral, comprensiva globalmente de la problemática ambiental, la inflexión en el proceso se produce cuando los Estados Provinciales suscriben el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con el objeto esencial de establecer un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados Miembros (art.1 del Acta Constitutiva). Se trata de una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados Provinciales, el Gobierno Federal y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (art. 3). Desde entonces, el COFEMA viene afirmando su funcionamiento, a través de la participación mayoritaria de las provincias y una voluntad firme de protagonizar la definición de la política ambiental del país. El Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993, suscripto por el Gobierno Nacional y las Provincias, ratificó y consolidó este proceso al reconocer, recién entonces el Gobierno Nacional, al COFEMA como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en el país.

En esta etapa de la evolución de la relación Nación-Provincias, el modelo se elabora a partir de las posiciones que sostenían la necesidad de alcanzar un tratado interjurisdiccional del que emergiera una legislación común. En este contexto y para perfeccionar el proceso de integración, se preparó una propuesta de Acuerdo-Marco para Ejecutar el Pacto Federal Ambiental, que partía del antecedente australiano que superó la imprevisión constitucional en el campo ambiental con un acuerdo intergubernamental sobre el ambiente. Pedro TARAK al explicar la propuesta describe con exactitud la meta institucional: "La Argentina dada su estructura federal y multijurisdiccional, y con el fin de ofrecer garantías mínimas de salud, seguridad y bienestar para todos sus habitantes, se encuentra sometida y obligada a un proceso interno similar de concertación de intereses el que, frente a los desafíos de la crisis ambiental actual, le permita dar las respuestas institucionales eficientes y adecuadas a cada uno de los estamentos gubernamentales reclamados por sus habitantes. Al hacerlo es menester forjar una base común de entendimiento a través de la adopción de principios rectores que luego se reflejen en las políticas, en las legislaciones que los expresen y en los programas, proyectos que se adopten en consecuencia..."

Finalmente, ante la convocatoria a la reforma de la Constitución Nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente dirigió un pronunciamiento a todos los convencionales constituyentes del país para que se incluyera la facultad del Congreso de la Nación para dictar "normas marco ambientales".

La nueva distribución de competencias

La última reforma de la Constitución Nacional introdujo la cuestión ambiental en el ordenamiento político fundamental del país, incorporando entre los Nuevos Derechos y Garantías, un criterio de distribución de competencias ambientales entre la Nación y las Provincias que ha cambiado estructuralmente las relaciones del federalismo preexistente.

Los convencionales constituyentes tenían muchos antecedentes para tratar de resolver las dificultades que suscitaba la coordinación de las competencias ambientales entre las provincias y la Nación. Se partía de un diagnóstico cierto: no se había conseguido resolver el irregular desarrollo de la política y legislación ambiental en muchas provincias. Los vacíos normativos, como su diversidad y dispersión impedían una gestión ambiental mínimamente eficaz. Esto hacía que se insistiera en soluciones institucionales extremas. Es decir, también se operaba la degradación institucional del sistema federal en la medida que no se desarrollaban políticas ambientales coordinadas, siendo que la coordinación es la propia imagen del sistema federal.

Así cuando el artículo 41 de la Constitución Nacional dispone que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para

complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales", se está incorporando un cambio estructural al sistema ambiental preexistente, pero que de ningún modo significa la supresión o eliminación del federalismo o de su principio esencial de funcionamiento que es la coordinación.

Los presupuestos mínimos de protección

Las normas de presupuestos mínimos son una especie de normas de fondo, caracterizada por la magnitud limitada del ejercicio de la competencia legislativa. Sin embargo esta limitación está circunscripta a la materia ambiental. No ocurre lo mismo con la materia civil, comercial, penal, laboral o minera aún cuando sus normas puedan tener efectos ambientales. Estas normas deberían seguir siendo tratadas como ejercicio de la competencia privativa del Congreso de la Nación, no pudiendo ser complementadas por las provincias. Recíprocamente, sería inconstitucional incorporar normas ambientales en sentido estricto en un código de fondo, ya que se impediría que las provincias ejercieran su competencia para dictar las normas complementarias, por lo que resulta que la competencia legislativa nacional en materia ambiental, por regla general, se regiría en virtud de la delegación expresa y especializada del artículo 41 de la C.N. y sólo por excepción por las normas que atribuyen las facultades de dictar los códigos de fondo, circunscripta a la materia jurídica que éstos regulan.

Las normas ambientales en los códigos de fondo

Los llamados códigos de fondo, Civil, Penal, Comercial, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, tienen normas con efectos ambientales. El artículo 41 no contiene ninguna aclaración al respecto. Sin embargo, tampoco se ha hecho reserva alguna en el artículo 75 inciso 12 C.N., por lo que una interpretación armónica indica que estas normas de fondo, no serían de presupuestos mínimos, ya que están orientadas esencialmente a regular la materia de la que forman parte (civil, penal, etc.). Esto quiere decir que si una ley general o sectorial ambiental contuviera normas de responsabilidad civil o penal ambiental, sería una norma mixta que contendría normas dictadas en ejercicio de las competencias del artículo 41 de la C.N. y otras, las de responsabilidad, en virtud del mencionado artículo 75 inciso 12 de la C.N.

No sólo se distinguen por la fuente de su validez constitucional, sino por el fin. La norma ambiental en sentido estricto, está orientada al entorno como un conjunto global, tomando en cuenta los ecosistemas integralmente.

Las competencias provinciales después del establecimiento de los presupuestos mínimos.

Las provincias tienen la posibilidad de mejorar y perfeccionar las normas nacionales de presupuestos mínimos. La legislación necesaria para complementar los presupuestos mínimos debería o podría, según corresponda: 1) establecer estándares más exigentes, 2) establecer procedimientos, incorporar etapas en ellos y agregar nuevos requisitos a los actos que lo conforman con el objeto de asegurar en su territorio el cumplimiento de los objetivos de la legislación nacional, 3) establecer nuevas sustancias o actividades sometidas a la regulación y en su caso 4) integrar la norma nacional cuando no fuera directamente operativa.

Guarda también interés considerar la situación de la legislación ambiental provincial preexistente. ¿ Quedará automáticamente derogada una vez sancionada la norma de presupuestos mínimos?, ¿ En forma total o parcial? En principio hay un nuevo sistema de distribución de competencias en el que las normas de presupuestos mínimos nacionales y las complementarias provinciales son una clase de norma jurídica diferente a las conocidas. Luego las normas preexistentes no fueron concebidas bajo este sistema. Su naturaleza es por lo menos de difícil armonización, dada la diversidad normativa actual entre las provincias. Como correspondería inicialmente al Congreso de la Nación establecer el límite entre lo mínimo y lo complementario, la normativa nacional de presupuestos mínimos podría adoptar dos formas: ser operativa, pudiendo ser directamente aplicable por la autoridad ambiental provincial, sin perjuicio de que pueda establecer mayores exigencias, o ser una especie de ley ambiental en blanco, sujeta a la integración normativa provincial. En el primer supuesto, la derogación de la norma provincial preexistente sería incuestionable. En el segundo supuesto, debería otorgarse expresamente un plazo para su efectiva puesta en vigencia, quedando autorizada la supervivencia normativa preexistente.

Sin embargo el adecuado funcionamiento de este sistema exige que se establezca en forma expresa un régimen para la transición normativa ambiental, en el cual debería resolverse temas tales como: a) entrada en vigencia de la ley nacional; b) condiciones para el dictado de la legislación complementaria provincial preexistente y c) situación de la legislación provincial preexistente no comprendida por los presupuestos

mínimos (residual).

La legislación nacional preexistente a los presupuestos mínimos

Las leyes nacionales de fauna, de riqueza forestal, de preservación del aire, de conservación de suelos o principalmente de residuos peligrosos ¿pueden ser consideradas desde la reforma constitucional leyes de presupuestos mínimos? Al respecto es extensivo a todas las leyes nacionales preexistentes, el criterio de Kaufman con respecto a la Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos, cuando sostiene que "su ámbito de aplicación tampoco puede considerarse alterado y sostenerse que se aplica de un modo automático en todo el territorio nacional, dado que el artículo 41 de la Ley Suprema habilita al Congreso a dictar normas ambientales; de ningún modo transforma cualquier norma ambiental preexistente con un ámbito restringido de aplicación federal en una norma de alcance nacional".

Hacia los principios e instrumentos comunes

El desarrollo equilibrado de la política ambiental depende de la adecuada coordinación de las competencias concurrentes. La legislación, que importa la instrumentación de esa política, está compartida entre la Nación y las Provincias. Pero la gestión es exclusiva de éstas. Sin coordinación será difícil alcanzar el éxito de la realización de los objetivos de la política ambiental. De la misma manera que la interdependencia de los factores del desarrollo hacen imposible el éxito de una gestión provincial aislada del contexto nacional, la diversidad y complejidad de la problemática ambiental hace también imposible el éxito de políticas centralizantes.

Establecer un ámbito dinámico de coordinación, del que emanen los acuerdos necesarios para sostener procesos institucionales en todo el país es la esencia del sistema ambiental federal. Por eso, como etapa previa a cualquier intento de legislar sobre presupuestos mínimos de protección ambiental, debería el Gobierno Nacional ratificar los instrumentos de la organización ambiental federal, éstos son: el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente del 31 de agosto de 1990 y el Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993.

Construida esta base de estabilización de competencias diversas, sería necesario para un desenvolvimiento armónico de la legislación ambiental, nacional y provincial, la elaboración de una ley general del ambiente, que debería otorgar un marco global de protección, estableciendo los principios e instrumentos de la política ambiental nacional.

Por supuesto que el sistema institucional resultante trasciende las posibilidades de la ley general. Aquel es comprensivo de todas las relaciones institucionales del país, en todos los niveles de decisión. Simplemente debería encontrar en la ley general la consagración de los principios e instrumentos comunes que posibiliten alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable, sin perjuicio que los mismos puedan ser sometidos a los ajustes que indique la realidad.

Estos principios para ser efectivos, necesitan ser desarrollados e implementados en el ámbito del COFEMA, pero en un COFEMA, fortalecido por la real participación, con solvencia presupuestaria y técnica, donde, en un verdadero acto de cooperación interprovincial e intrarregional se plantearan, consensuaran y ejecutaran al más alto nivel los presupuestos y problemas ambientales del territorio. Así, debería solicitarse a su Asamblea, la aprobación de una resolución destinada a regular las relaciones interjurisdiccionales entre sus miembros.

Además se impone avanzar sobre reglas de estabilización del sistema institucional, reglas que permitan acoplar y armonizar las expectativas políticas nacionales con los objetivos y metas políticas provinciales, que permitan anticiparse a los innumerables conflictos de interpretación que puede suscitar la implementación del nuevo sistema normativo de presupuestos mínimos. Para esto debería incorporarse "la consulta legislativa recíproca", en el ámbito del COFEMA, entre las autoridades nacionales y provinciales con respecto a la sanción de normas ambientales. Cuando se trate de presupuestos mínimos este procedimiento establecería la necesaria conexión que la "complementariedad" normativa provincial supone.

También se propone la consulta previa al COFEMA, cuando se ejerzan las competencias atribuidas al Congreso de conformidad con los incisos 10 °, 13 °, 18 ° o 30 ° del art. 75 ° C.N. y tengan efectos sobre el ambiente o el manejo de los recursos naturales de una o más provincias. Incluso para el caso de conflictos entre las provincias debería establecerse en este ámbito un procedimiento de mediación, conciliación y

arbitraje facultativo como instancia previa a la Corte de Justicia de la Nación.

* Subsecretaria de Medio Ambiente, Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, Gobierno de Mendoza. Investigadora del CONICET en Geoecología y Planificación regional.

** Secretario General de la Gobernación, Gobierno de Mendoza. Ex Subsecretario de Medio Ambiente y Director del Programa de Investigación y Difusión del Derecho Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de Mendoza.