

Ordenamiento territorial, gestión territorial y gobernanza.

Instrumentos de gestión sustentable

Land Use, territorial management and governance. Sustainable Management tools

Ana María Vernetti y Claudia Luján Oviedo

amvernetti@gmail.com - claudialujanoviedo@hotmail.com.

Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

Resumen

Los desafíos actuales de la problemática ambiental exigen una política integral que apunte a atacar las causas y/o disminuir las consecuencias del daño ambiental, protegiendo los recursos naturales, generando medidas de prevención para disminuir las emisiones industriales nocivas, como así también reducir el consumo de productos de alto impacto; es decir, garantizar el pleno desarrollo sustentable. En esta oportunidad se propone una serie de políticas que incluyen instrumentos eficaces para la financiación de proyectos, planes y programas orientados a la protección de los recursos naturales y de la salud de los habitantes. Se analizan los diversos instrumentos de gestión sustentable aplicables a políticas de OT, para lo cual se utiliza una metodología descriptiva y cualitativa típica de las ciencias sociales, obteniendo conclusiones que hacen a la utilización práctica de los fondos ambientales y orientaciones para la instrumentación de las cuentas verdes como nuevo sistema de contabilidad integrada.

Palabras clave: Prevención del daño, Ordenamiento Ambiental Territorial, cuantificación de los recursos naturales, Fondos Ambientales

Abstract

Current challenges of environmental problems require a comprehensive policy that aims to attack the causes and/or reduce the consequences of environmental damage, protecting natural resources, generating preventive measures to reduce harmful industrial emissions, as well as reduce consumption high impact product, ie ensure full sustainable development. This time a set of policies is proposed that include effective instruments for financing projects, plans and programs oriented to the protection of natural resources and the inhabitants' health. It reviews the various instruments of sustainable management policies applicable to OT, for which we use a typical qualitative descriptive methodology of the social sciences, drawing conclusions that make practical use of environmental funds and guidelines for the implementation of the green accounts as a new integrated accounting system.

Key words: damage prevention, Environmental Planning, quantification of natural resources, environmental funds.

Este trabajo es producto de la investigación llevada a cabo en el instituto de investigadores y becarios en Ciencias Jurídicas y Sociales "Doctor, Carlos Santiago Nino", de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Por otra parte, es la propuesta académica de las autoras al Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial Rural del partido de Balcarce, provincia de Buenos Aires, en el marco del Convenio Interinstitucional celebrado entre: Municipalidad de Balcarce, INTA, Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible y Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Agronomía y Facultad de Derecho, Argentina.

Introducción

En el presente trabajo se intenta, mediante la observación de los problemas ambientales, identificar los sistemas actuales de Prevención de daños al ambiente.

A fin de lograr una política coherente y una utilización racional de los recursos financieros, de manera que su efecto no se atomice sino que sea acumulativo y conduzca a un desarrollo sostenible, se propone incorporar cuatro referencias como instrumentos necesarios para lograr una planificación para el desarrollo sostenible, en el siguiente orden: Prevención, Ordenamiento Ambiental del Territorio, Cuantificación de los recursos naturales y Creación de Fondos Ambientales.

Tales Instrumentos fortalecen los de evaluación de impacto ambiental, sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación, el sistema de diagnóstico e información y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable y la Prevención del Daño Ambiental, definiendo este último concepto como la lesión o menoscabo al derecho individual o colectivo de vivir en un ambiente sano y equilibrado afectando intereses individuales, difusos y/o colectivos; es decir supraindividuales.

La ley general del ambiente N° 25.675/02, establece en el art. 27:

” Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos”.

Y respecto al ordenamiento ambiental del territorio el art. 10 expresa “ debe tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local , regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas ,garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social , en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable...”

Completa el abordaje el concepto de Evaluación Impacto Ambiental: “proceso de análisis para identificar relaciones causa-efecto, predecir cuanti-cualitativamente, valorar o interpretar y prevenir el impacto ambiental de una acción o acciones provenientes de la ejecución de un proyecto en el caso de que éste se ejecute, a fin de contribuir a la toma de decisiones, basada en procedimientos explicitados legalmente, sobre las incidencias ambientales de un proyecto”.

La ley 25831/04, sobre *Información Pública. Régimen de Libre acceso a la Información Pública Ambiental. Creación. Régimen, en particular*, el art.2 define la información ambiental como “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

- a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) las políticas, planes, programas, y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

Dentro del régimen económico de promoción donde incluimos la necesidad de incorporar la “cuentas verdes” y la implementación de los fondos ambientales, como así también la obligatoriedad del seguro ambiental e incentivos fiscales.

Prevención

En la actualidad se jerarquiza de manera notable la *labor preventiva*. Esta tendencia fue desarrollada en forma paulatina por la Doctrina Nacional y la Jurisprudencia como así también fue objeto de preocupación a nivel internacional y comunitario, un ejemplo de ello son las numerosas directivas emanadas de la Unión Europea en el tema. La Ley General del Ambiente N° 25.675/02 ya mencionada reafirma la adopción de los principios constitucionales señalando como presupuesto mínimo de la política de *prevención* (Art.4), es así que la misma los explica:

- Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. En cuanto a las normas preventivas de la Comunidad Europea, pudimos seleccionar las siguientes:
 - Principios del Primer programa de acción de 1973, Directiva 20-12-73:.. "La mejor política consiste en evitar desde el origen la creación de la contaminación o de daños antes que combatir posteriormente sus efectos.(...) Conviene tener en cuenta lo antes posible la incidencia de todos los procesos técnicos de planificación y decisión sobre el medio ambiente.-(...) Los gastos ocasionados por la prevención y la supresión de los daños incumbe en principio al contaminador "
 - Segundo Programa de Acción, 1977-1981, otorga especial atención a la protección y gestión racional de los recursos naturales.- Tercer Programa de Acción, período 1983-1986, sostiene el desarrollo de los sectores industriales, estimula el reciclado de residuos, prevenir y reducir efectos negativos ligados a la utilización de los recursos energéticos alternativos del petróleo. En 1992 el Quinto Programa de Acción, marca un cambio de estrategia, desplaza el foco de atención de las acciones correctivas hacia las acciones preventivas.
- Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la

adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación de medio ambiente...”.

Asimismo, los arts. 11 a 13 de la citada normativa se relacionan con el aspecto preventivo, pues se ocupan del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, instaurándolo como requisito necesario para la ejecución de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de las personas de manera significativa.

Un conjunto de medidas posibles que desempeñan un rol de gran influencia en la política preventiva serían entre otras, las siguientes:

- Implementación del Estudio del Impacto Ambiental, como requisito para la autorización administrativa de toda actividad pública o privada considerada como generadora de riesgos y renovable periódicamente; ej: cada seis o doce meses y como condición indispensable para la continuación de la actividad;
- Creación de cargas impositivas a las actividades que influyan en el medio ambiente a través de ciertos grados de contaminación.
- Disminución o exención de cargas impositivas a toda empresa o actividad, que observen todas las disposiciones referentes al saneamiento ambiental y acrediten de forma fehaciente el control ambiental periódico sobre la misma, por medio de la certificación de la autoridad de aplicación creada al efecto. También resultarían adheridas a este beneficio, las empresas que utilicen métodos de purificación, depuradores de material biodegradable, máquinas filtradores.
- Otorgamiento de créditos bancarios a las PyMES para la obtención de máquinas depuradoras y mejoramiento de sus sistemas depurativos. A partir de Mayo de 1992, aparecieron los primeros créditos ecológicos para ayuda de la Pequeña y Mediana Empresa, cuyo destino específico es la construcción, ampliación y modificación de sistemas de reconversión, filtrado o depuración de desechos industriales.
- Reciclaje de todo tipo de residuos, instalación obligatoria de plantas de tratamiento en todas sus fases de purificación, hasta convertir el residuo en material no contaminante.
- Obligatoriedad de exhibir, con el producto destinado al consumo, la leyenda "no perjudica la capa de ozono", "no afecta el medio ambiente", u otras similares, a los efectos de posibilitar al consumidor una elección responsable del producto a consumir.
- Implementación generalizada de las normas de la serie ISO 9000 de Calidad, e ISO 14.000 de Gestión ambiental, etc.

Aplicación Preventiva del Art. 2499 2 parte del Código Civil.-

Del Art. 2499 - 2o parte del Código Civil- agregado ley 17711/68 - surge la llamada acción o denuncia por daño temido:

“Quien tema que de un edificio o de otra cosa derive un daño a sus bienes, puede denunciar ese hecho al Juez, a fin de que se adopten las oportunas medidas cautelares” La denuncia del daño temido tiene origen remoto en el Derecho Romano con la cautio damni infecti.

En cuanto a fallos que aluden a la tutela preventiva, se citan: Altamirano E. c. Cerámica San Martín, LL.1987-D p.365, G.D c. Gob. Nac. C F La Plata. 8.8. 88. J.A. 1988 -III p.96. Municipalidad de Rosario v. Provincia de Entre Ríos y otro, Corte Suprema ,9/12/2009,

“Responsabiliza a las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con fundamento en el art. 124,CN,por ser las titulares de las jurisdicciones donde se origina el factor degradante y por omitir planificar y controlar dichas actividades productivas e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño ambiental lo cual resulta violatorio a su entender ,del art.41 CN , Ley General del ambiente, de la Convención de Biodiversidad y la Convención de Ramsar y “Salas, Dino y otros v. Provincia de Salta y otro, Corte Suprema, 26,/3/2009,”la aplicación del principio precautorio implica armonizar la tutela de ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras. Que la aplicación de principio precautorio, en este caso obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos”

“El principio de preservación del Medio ambiente está reconocido por el Derecho Internacional General y convencional y en particular, por la Convención Americana de Derechos humanos - Pacto de San José de Costa Rica” II Jornadas Marplatenses de Responsabilidad Civil y Seguros, Mar del Plata 1992.- Dentro del ámbito de Naciones Unidas, cabe destacar que la temática Medioambiental ha evolucionado progresivamente desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, Estocolmo 1972, hasta la Conferencia sobre Medio Ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992: emergiendo de dicha Convención los siguientes documentos: -Agenda XXI (contiene programas de política institucional, programas de protección de la atmósfera, prevención del efecto invernadero, etc; temas relacionados con las ONG, poblaciones indígenas, instituciones; y medidas de ejecución: mecanismos financieros, transferencia de tecnología, etc).- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Formada por 27 principios, los relacionados con la prevención del daño ambiental son, entre otros, los siguientes: Pcip.4 “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir un elemento integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada”, Princ.13. Trata sobre la responsabilidad y la indemnización por daño ambiental, Princ.15 “Con el fin de proteger el ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución...Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Ordenamiento Ambiental Territorial

El ordenamiento ambiental del territorio (OAT) es una preocupación acuciante en los últimos tiempos. Las políticas de gestión apuntan a priorizar la implementación de medidas que cumplan con las normativas vigentes, para lo cual el diseño de una adecuada planificación del territorio y su factibilidad resulta prioritaria para garantizar el desarrollo sustentable.

El concepto clásico de OT no consideraba un enfoque integral en la planificación, ya que solía hacer mención a un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales, reflejando una mera planificación de los usos del suelo en estas dimensiones. El OAT actual se basa en la moderna concepción del ambiente, inclusiva de los bienes y valores naturales, sociales económicos y culturales, desde una perspectiva más sistémica en la que ninguna de esas dimensiones puede ser dejada de lado.

El OT adoptaba un enfoque tecnocrático, estático y no participativo, siendo elaborado por funcionarios y sin que existiese participación de la ciudadanía en dicho proceso. El OAT propone, en cambio, un enfoque dinámico, flexible y con capacidad adaptativa a los cambios de contexto, construido de manera participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel como requisito de legitimidad del proceso.

Es por ello que, paulatinamente, algunos municipios están desarrollando esta clase de Plan de ordenamiento; un ejemplo de ello es el caso del partido de Balcarce, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Desde el año 2010 está llevando a cabo un Plan de Ordenamiento Territorial Rural en el marco de un Convenio Interinstitucional de Cooperación Técnica entre el INTA, las Facultades de Ciencias Agrarias y Derecho de la UNMDP, el OPDS (Organismo provincial para el desarrollo sustentable) y la Municipalidad del Partido de Balcarce.

Actualmente ha finalizado la etapa de diagnóstico y se encuentra en elaboración el Plan de Ordenamiento indicando las temáticas a regular, por ejemplo agroquímicos, producciones intensivas, minería, valoración de la naturaleza, cuentas verdes, incentivos económicos, fondo ambiental, educación ambiental, entre otras y el plazo de ejecución que se dividirá en corto, mediano y largo plazo.

La experiencia interdisciplinaria de la que fuimos parte en el proyecto mencionado, nos permitió comprobar la viabilidad y eficacia del trabajo en equipo para la elaboración de proyectos para esta temática.

Sistemas de Contabilidad Ambiental Integrada

A través de la planificación ambiental territorial se puede conocer y cuantificar los valores naturales habilitando la creación de medidas eficaces en función de los costos. Una vez identificados y georeferenciados los recursos naturales, se propone la implementación de indicadores que permitan contabilizar la pérdida de capital natural que no es parte del mercado, sistema llamado *Cuentas Verdes*.

Desde la perspectiva de la política ambiental y de la economía ambiental y ecológica moderna, el concepto de sostenibilidad se ha transformado en un elemento vital de análisis. Esta orientación requiere la utilización de instrumentos adecuados de medición que permitan diseñar e implementar políticas de desarrollo que tomen en cuenta la variable ambiental.

Sin embargo, esto no ha sido posible en la práctica debido a que el nivel de desarrollo se asocia únicamente al crecimiento económico y tradicionalmente se mide utilizando los agregados derivados del Sistema de Contabilidad Nacional (SCN).

El SCN es un sistema de medición incompleto que no valora la destrucción del capital natural asociado a la producción económica y tampoco cuantifica la depreciación de los mismos, satisfaciendo las necesidades del presente a expensas de las futuras generaciones. Al no tomar en cuenta el valor de los bienes y servicios ambientales se afecta a los ecosistemas, los recursos naturales no renovables no son considerados en relación a su nivel de escasez, por lo que se les explota sin considerar los costos y beneficios que pudiera tener cambiar sus niveles de explotación tomando en cuenta a las generaciones futuras (costo de oportunidad).

Debido a esta situación, en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos por intentar modificar el SCN y sus agregados (tal como el PIB) para reflejar los impactos reales de los procesos económicos en el ambiente. Una de las formas de medir estos impactos es a través del concepto de la contabilidad ambiental, e comúnmente conocida como “cuentas verdes”.

El esfuerzo más relevante dentro de las cuentas verdes ha sido el desarrollado por Naciones Unidas en colaboración con diversas instituciones internacionales introduciendo un sistema de cuentas satélite que no modifican el SCN pero armonizan con su estructura.

Las deficiencias del SCN y específicamente del PIB han tratado de ser corregidas por muchos años con diversas propuestas de académicos y economistas.

El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI2002 y SEEA2003 por sus siglas en inglés). De acuerdo a El Serafy (1997) este sistema de contabilidad integrada

es una prioridad para aquellos países en vías de desarrollo que están consumiendo rápidamente sus recursos naturales, los cuales al mismo tiempo representan la fuente primaria de su riqueza.

El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI) fue impulsado por Naciones Unidas en 1993. Es un tipo de cuenta satélite que proporciona información física y económica de especial importancia para la integración de políticas económicas y ambientales en una forma consistente con las estadísticas económicas en general.

Las cuentas proveen una colección de indicadores que permiten monitorear el desempeño económico y ambiental a nivel sectorial y macroeconómico. Otra de las grandes ventajas es que la información del SCAEI permite medir los intercambios de usos de los ecosistemas y la capacidad cambiante de los mismos para proveer bienes y servicios críticos para el presente y futuro bienestar de un país.

El SCAEI comprende cuatro categorías: las cuentas de flujos, las cuentas de activos, las cuentas de transacciones económicas y los indicadores macroeconómicos ajustados.

Las cuentas de flujo físicas e híbridas proveen información a nivel de las industrias del uso de materiales como recursos para la producción y demanda final y la generación de contaminantes y desechos sólidos. El objetivo de estas cuentas es ver la dependencia que tiene la economía en ciertos recursos ambientales y la sensibilidad del ambiente a ciertas actividades económicas. Las cuentas de transacciones y protección ambiental identifican las inversiones en protección o gestión ambiental que son incurridas por la industria, el gobierno y los hogares. Se utilizan para compilar el gasto dividido por actividad y producto. En general, brindan la posibilidad de evaluación de los costos y beneficios económicos, incluyendo el impacto sectorial de reducir los impactos ambientales.

Las Cuentas de activos incorporan diversos activos ambientales en términos monetarios y físicos que ayudan a determinar dónde el ingreso está creciendo a partir del uso de recursos naturales y cómo se distribuye entre el propietario y el explotador del recurso. Por consiguiente, también son relevantes para los temas de equidad inter e intra generacional. Nueva Zelanda es un ejemplo de la aplicación de esta cuenta de activos monetarios para energía renovable donde se muestra la estructura de los diferentes componentes energéticos y la contribución de cada uno, así como los cambios que se producen en el valor de los activos. Estas cuentas dan un indicador más preciso del stock del capital natural y reflejan su ritmo de utilización a través del tiempo.

Por último los indicadores macroeconómicos ajustados implican incorporar la reducción y degradación ambiental, contabilizar las inversiones en defensa o protección contra efectos de la economía nacional para lo cual se propiciará las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias que garanticen la estabilidad general.

Los actores necesarios para la ejecución e implementación de la “cuentas verdes” son:

a) Institucionales: lo constituyen los actores con poder de decisión cuya participación es ineludible; o sea que obtener consensos a este nivel podría representar el fracaso inminente de la iniciativa.

b) Unidades altamente especializadas en la elaboración de estadísticas económicas, generando los resultados necesarios para la aplicación de las cuentas verdes, las cuales podrán ir solidificando su capacidad técnica y estructura organizacional.

No obstante estos elementos, es preciso capturar recursos financieros adicionales para impulsar una iniciativa concreta de cuentas verdes.

Su aplicación podría instalar el desarrollo de un Anuario estadístico ambiental y un directorio de instituciones vinculadas con la gestión ambiental que debería centrarse desde el nivel municipal. El resultado desde el nivel mencionado es relevante en el sentido de que se establecería un vínculo directo con los gobiernos provinciales.

El método de contabilidad verde pretende ser un instrumento compatible con los sistemas de contabilidad pública nacional de forma tal que permite integrar la temática ambiental al presupuesto general. A partir de esto se podrá construir mejoras relevantes en los sistemas estadísticos y de medición de la interrelación economía-ambiente.

Esta metodología es una contribución al derecho de información del ciudadano, en cuanto a que permitiría al ciudadano obtener una fuente de comunicación periódica y actualizada, que a su vez posibilitaría en forma efectiva la participación ciudadana.

Fondos Ambientales

En el derecho comparado se destaca la importancia de los *fondos ambientales* para financiar programas, cumplir un rol indemnizatorio en caso de daños ambientales efectivamente sufridos, como así también en atención a catástrofes naturales.

Los fondos de indemnización tienen como fin primordial otorgar resarcimiento a la víctima de dichos daños. El Maine Coastal Protection Fund, del Estado de Maine, se ocupa de compensar a particulares o a organismos del Estado los daños sufridos por la contaminación

del petróleo, independientemente del sujeto agente causante; en el mismo sentido Japón cuenta desde 1973 con la ley de Compensación de Daños a la Salud relacionados con la contaminación (Fondo de Minamata).

Los fondos ambientales de indemnización pueden actuar en forma *subsidiaria*; es decir que solo se podrá recurrir a dicho organismo cuando el agente causante es desconocido o conocido pero insolvente. La función subsidiaria del fondo implica que no exista otra vía legal para obtener la indemnización correspondiente o que, aún intentando la demanda judicial de responsabilidad por daños, ésta se frustre y no se logre el objetivo perseguido que es la reparación del daño.

Canadá cuenta con un Fondo que acepta reclamos por daños ocasionados por contaminación marina pero solo en caso de falta de identificación del agente causante o responsable; también Holanda prevé esta modalidad en la ley de contaminación atmosférica, art.64 inc1: el fondo internacional Fipol actúa en forma subsidiaria cuando el buque causante de la contaminación petrolera es incapaz patrimonialmente de asumir sus responsabilidades o cuando el daño es causado por un acontecimiento que reviste las características de un caso fortuito o fuerza mayor.

En EE.UU. el Superfondo creado por CERCLA actúa en forma subsidiaria y tiene por finalidad recomponer predios contaminados. Cuando el fondo reviste la calidad de ser *complementario*, su rol consiste en reparar el monto del daño que debería percibir la víctima en concepto de indemnización integral y que no puede obtener del régimen legal de responsabilidad civil por presentar una limitación cuantitativa, presenta esta modalidad el fondo para daños ocasionados por hidrocarburos FIPOL.

Cabe recordar que en Argentina la Ley 25.675 crea un “Fondo de Compensación Ambiental”, administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción que está *“destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente. Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado. La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial”* (art. 34).

También podemos ver que algunas provincias argentinas como Salta (Ley 7.070), La Pampa (Ley 1.352), Chaco (Ley 3.964), Formosa (Ley 1.060) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley.3.341) ha instrumentado un fondo ambiental propio.

A su vez en la provincia de Buenos Aires el actual proyecto de Código de Faltas Ambientales dedica un capítulo al FONDO AMBIENTAL PROVINCIAL creando el mismo dentro de la órbita del O.P.D.S (Organismo provincial para el Desarrollo Sostenible) previendo que el mismo se integrará con el ingreso de las multas, recargos, intereses y demás rubros económicos de esta ley, cuando estas sean recaudadas por la justicia provincial, cuando sean juzgadas por la justicia municipal de faltas el municipio percibirá el total del producido por el cobro de multas.

En general, los *fondos ambientales* pueden ser estructurados desde un punto de vista financiero desde tres modalidades:

- de capital: donde solamente los dividendos de las inversiones se utilizan para financiar actividades previstas para en la planificación y destino para el cual fue creado.
- extinguidos: desembolsan su ingreso principal a lo largo de un período fijo;
- revolventes: reciben nuevos recursos sobre una base regular (ej. ganancias a partir de impuestos especiales asignados para pagar programas de conservación).

Desde la evaluación del GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) creado en París en 1990, formado por aportes de países desarrollados y en desarrollo; se ha concluido que existen dos condiciones para su éxito: el apoyo gubernamental en todos los niveles y la existencia de una masa crítica de diversos sectores de la sociedad -ONG, gobierno, sectores educativos, privados, etc.- que puedan trabajar en conjunto. Además, solo pueden operar con un riguroso control de registros, transparencia, y sistemas bancarios, legales y auditorías confiables.

Cabe destacar que en toda creación de un fondo ambiental deberá:

- diseñarse la estructura jurídica del mismo conforme a las características, finalidades y objetivo,
- desarrollar un plan estratégico de ejecución,
- organizar un comité directivo,
- definir la fuente de recursos financieros y
- garantizar la transparencia en la gestión.

De acuerdo a estos indicadores, todo fondo que se genere a nivel nacional a los efectos de dar cumplimiento a la ley 25.675, sin perjuicio de las modalidades que adoptaron las

provincias en este tema, deberá estructurarse de tal modo que priorice su eficiencia a nivel operativo.

El modelo citado, una vez constituido a nivel nacional, debería ser trasladado y adaptado a nivel provincial y municipal. Se propone de esta forma teniendo en cuenta que los recursos nacionales se integran de impuestos directos e indirectos de acceso más inmediato.

Conclusión

Es tarea pendiente de las políticas de estado apuntar a estrategias de gestión en prevención a fin de garantizar la calidad ambiental y la mitigación de efectos nocivos sobre la salud y los recursos naturales.

En el presente trabajo se ha desarrollado una tarea de síntesis descriptiva sobre los cuatro instrumentos de gestión: Prevención, Ordenamiento Ambiental del Territorio, Cuentas verdes y Fondos Ambientales, cuya aplicación consideramos indispensable en la actualidad, como para el futuro del desarrollo de políticas preventivas.

Para ello, es necesaria la creación de dependencias encargadas de elaborar los programas para la obtención de estos objetivos a nivel municipal, provincial y nacional.

A tal fin, se propone en principio un trabajo mancomunado entre el Ministerios y Secretarías gubernamentales y asegurar una labor articulada con los medios de comunicación social, con el fin de facilitar la difusión a la comunidad de los instrumentos de prevención descriptos, y garantizar el acceso a la dicha información.

El principal problema es contar con los recursos económicos necesarios para la ejecución de estos programas. Para ello es necesario adecuar la estructura técnica presupuestaria de los estados. El financiamiento puede provenir directamente del Estado Municipal, o bien de aportes de Provincia y Nación. Asimismo para garantizar la eficacia del desarrollo de acciones conjuntas planteadas en una agenda común. Las partidas presupuestarias deben estar aseguradas desde el inicio de cada periodo de gestión. Aquí radica la importancia de la creación del Fondo ambiental.

Además, las Municipalidades deben contar con un acompañamiento técnico (propio y/o de otras instituciones) a fin de lograr un código de comportamiento de protección coherente con el medio ambiente y la salud. Es indispensable la utilización racional de los recursos financieros destinados a la protección de la salud y a proyectos ambientales, y canalizarlos hacia áreas prioritarias, creando medios legales que faciliten el manejo de dichos recursos.

Una vez creados los instrumentos propuestos debe existir una permanente articulación entre la política municipal con la de los niveles provincial y nacional. Mantener vivos los canales de comunicación en los tres niveles, es indispensable para una utilización racional de los recursos financieros destinados al campo ambiental y la salud. De esta manera evitamos que su efecto no se atomice, sino que sea acumulativo y conduzca a un desarrollo sostenible.

A todo lo mencionado debemos incorporar la obligatoria participación ciudadana, promoviendo la creación de verdaderos espacios de concertación. A tal efecto es necesaria la existencia de una plataforma que articule y coordine la gestión y ejecución de proyectos en función de los actores, especialmente si se encuentra en juego el derecho al ambiente, cuyo daño repercute directamente en la salud individual. Será cuestión de aprovechar las oportunidades, reconocer las tendencias y enfrentar los desafíos.

Bibliografía

Achakar, Marcel; Cantón, Victor; Díaz Ismael; Dominguez, Ana; Faccio Carolina; Ferrnandez, Gabriela; Pesce Fernando; Sosa Beatriz. (2010). *Areas protegidas. Un desafío en el ordenamiento ambiental del territorio*, pag.43-53, Departamento de Publicaciones, Unidad de comunicación de la Universidad de la Republica. Montevideo: UCUR.

Alterini, Atilio, (1991). *Contornos Actuales de Responsabilidad Civil*. C.4, p.23. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

Cafferata, Néstor A, (2011) *El principio de prevención en el Derecho Ambiental*". En "Principio precautorio en el derecho argentino y brasileño" del mismo autor. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

Cascio, Joseph; Woodside, Gayle y Mitchel Philip (1997). *Guía ISO 14000. Las nuevas normas internacionales para la administración ambiental*, p.127. México: Mc. Graw-Hill.

Castañeda, Juan Pablo, (2009) *Cuentas Verdes: Estado y perspectivas*. En "Perfil Ambiental de Guatemala" URL-IARNA-FCAA/IIA, pp.7-13. Ed. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA). Guatemala: Universidad Rafael Landívar (URL).

De Miguel Perales, Carlos, (1993) *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, p.259. Madrid: Civitas.

Deniz Mayor, J. J. (2006). *Contabilidad nacional, Full Cost Accounting y resultado contable empresarial ambientalmente sostenible*. En "Cuadernos de Administración", ISSN 0120-3592 versión impresa, volumen19, N° 32, jul/dic 2006. Bogotá: Departamento de Administración de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Di Paola, María Eugenia; Walsh, Juan Rodrigo (2000). *El Daño ambiental y la sustentabilidad* En "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad", pp.359-60. Buenos Aires: La Ley.

Echecuri, Héctor; Ferraro, Rosana; Bengoa, Guillermo (2002). *Evaluación de Impacto Ambiental*, CIAM -Centro de Investigaciones Ambientales, p.26. Buenos Aires: Espacio.

Falbo, Aníbal (2011). *Evaluación de impacto ambiental: su concepto y caracteres*. Tomo I, p.521. Buenos Aires: Summa Ambiental.

Goldenberg, Isidoro y Cafferata, Néstor (2011). *El principio de precaución*. Tomo I, pp. 268, 302 y 404. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Laquis, Manuel (1985). *Derechos Reales*, p.617. Buenos Aires: Depalma.

Mesler, Craig R. y Flahive, Tomás J. (1999). *Breve guía para ISO 14000*, pag.44. México: Ed. Panorama.

Messina de Estrella Gutiérrez, Graciela (1989). *La Responsabilidad Civil en la era Tecnológica*, ps.209. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Parejo Alfonso, Luciano; Krämer, Ludwig y otros (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, p.122. Madrid: Mc Graw-Hill.

Pelle, W. D, Verneti, A. M, (2004). *Daño ambiental colectivo en la ley Nro 25.675 Ley General del Ambiente*, DJ 2004-3, p.1209. Buenos Aires: La Ley.

Rèmond-Gouilloud, Martine, (1994). *El Derecho a destruir*", p. 169. Buenos Aires: Losada.

Rodriguez, Aldo, (2011). *Principio precautorio: aplicación jurisprudencial*. En Summa Ambiental, Tomo I. p.426. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot.

Sili, Marcelo. (2010) *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. INTA, Ministerio de Ganadería y Agricultura de la Nación. Buenos Aires: INTA.

Smith, Scott E. (1999). *¿Qué es un fondo ambiental, y cuándo es la herramienta correcta para la conservación?* En "Manual de Fondos Ambientales del IPG, Un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales", pp. 10, 11, 12 y 13. Monterrey México: Ruth Editora, Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe.

Valls, Mario (2011). *La vigencia temporal de la declaración de impacto ambiental en un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza*. Tomo. I, p.554. Buenos Aires: Summa Ambiental.

Valls, Mario (1992). *Derecho Ambiental*, p. 171. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Vernetti, Ana María (2000-2). *"Daño Ambiental: Las normas ISO 14000 de Gestión Ambiental como herramienta de prevención de daños"*. En: "Doctrina Judicial 2000-2", p.83. Buenos Aires: Argentina: Editorial La Ley.