



ISSN 2314-2251

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Instituto de Derecho Ambiental
y de los Recursos Naturales

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030



Número XIII

**CUADERNO DE
DERECHO AMBIENTAL**

OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número XIII

**OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030**

ISSN 2314-2251

Córdoba - Argentina
2021

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS Copyright © 2022 Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina) www.acaderc.org.ar

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Las posturas doctrinarias expresadas en los artículos aquí incluidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista de la Editorial, la Institución, el Director, ni del Comité Editorial.

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES DE CÓRDOBA**

AUTORIDADES

ARMANDO S. ANDRUET (H)
Presidente

MARCELA ASPELL
Vicepresidente

JUAN MANUEL APARICIO
Secretario

MANUEL CORNET
Tesorero

JUAN CARLOS PALMERO
Director de Publicaciones

EFRAÍN H. RICHARD
Revisor de cuentas

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL Y
DE LOS RECURSOS NATURALES**

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT
Directora

MARÍA ALEJANDRA STICCA
Secretaria

COMITÉ EDITORIAL CONSEJO ACADÉMICO

RICARDO ALONSO
(Universidad Complutense de Madrid-España)

LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE
(Universidad Nacional de Buenos Aires-Argentina)

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ
(Universidad Rey Juan Carlos de Madrid-España)

MARÍA TERESA INFANTE
(Universidad de Chile-Chile)

JOSÉ JUSTE RUIZ
(Universidad de Valencia-España)

MIEMBRO HONORARIO

Ernesto J. Rey Caro

MIEMBROS TITULARES DEL INSTITUO

Carmen Del Valle ARÉVALO
Rafael CONSIGLI
Lorena Eva DASENCHICH
Cristina Del CAMPO
Susana Beatriz GALVÁN
Marta Susana JULIÁ
Adriana LISTOFFSKY
Alicia MORALES LAMBERTI
Emma MINI
María Inés ORTIZ
Irma PASTOR
Laura RENNELLA
María Cristina RODRÍGUEZ
Gloria ROSENBERG
Graciela Rosa SALAS
Marta Susana SARTORI
María Alejandra STICCA
Graciela TRONCA
María Ofelia ZAMZEM

MIEMBROS CORRESPONDIENTES

Néstor CAFFERATTA (Buenos Aires-Argentina)
José Alberto ESAIN (Mar del Plata-Argentina)
Aldo GUARINO ARIAS (San Rafael-Argentina)
José JUSTE RUIZ (Valencia-España)
Hugo LLANOS MANSILLA (Santiago-Chile)
Liber MARTIN (Mendoza-Argentina)
Manuel PÉREZ GONZÁLEZ (Madrid-España)
María Teresa PONTE IGLESIAS (Santiago de Compostela-España)
Daniel SABSAY (Buenos Aires-Argentina)
Gianfranco TAMBURELLI (Roma-Italia)
Budislav VUKAS (Zagreb-Croacia)

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

Como todos los años desde hace más de una década, el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba este año presenta este Cuaderno que refleja parte de las actividades del Instituto de Derecho Ambiental durante 2021. El tema elegido por los miembros para el trabajo del año ha sido *Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030*.

A más de la publicación del Cuaderno, anualmente, se lleva a cabo una Jornada de *feed back* bajo la organización de la Secretaría de Extensión y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración, el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (ambos Institutos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba), el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI-sección Córdoba) y el Instituto Argentino-Chileno de Cultura (filial Córdoba).

El tema elegido es de gran relevancia para el medio ambiente y para la economía y las relaciones sociales y políticas, ya que la Agenda 2030 pretende “transformar el mundo” y el sistema de convivencia en el planeta. Presentamos las distintas colaboraciones en este cuaderno yendo de lo general a lo especial y siguiendo el orden numérico de los objetivos de desarrollo sostenible asignados en la Agenda.

Los Objetivos de la Agenda 2030 han sido consagrados en la Res. 1 del período 70 de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada en septiembre de 2015.

Esos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden ser definidos como el *conjunto de propósitos globales para erradicar la pobreza, pro-*

teger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda universal de desarrollo sostenible, proponiendo un nuevo mundo y nuevo modelo de sociedad global.

Todos los ODS de la Agenda 2030 (17 objetivos y 169 metas) se insertan en una misma columna vertebral: *el derecho sostenible*, desarrollo que, el que si bien tiene sus raíces en tiempos anteriores a la Conferencia y Declaración de Estocolmo de 1972, fue poniendo el acento en distintos fines -si bien todos subyacentes a la idea de desarrollo sostenible- durante toda la evolución del derecho ambiental, ampliando progresivamente su visión global social.

Los principales hitos históricos del Desarrollo sostenible se pueden resumir en:

- * *Declaración de Estocolmo* de 1972 centrado en la *defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras*;
- * *Declaración de Río* de 1992 con los ejes puestos en la *protección del medio ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo*; *erradicación de la pobreza*;
- * *Objetivos del Milenio* de 2000 (8 objetivos, 21 metas) todos ellos dirigidos a *combatir la pobreza y el hambre en el mundo, las enfermedades, promover la igualdad*;
- * *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la Agenda 2030 de 2015, que continúan los *Objetivos del Milenio* y son *universales* (para todo el planeta), *indivisibles* (deben ser trabajados al mismo tiempo), *integrales* (enlazan ambiente, economía y sociedad como unidad amalgamada).

Esa continuidad lógico finalista se observa incluso en el hecho de que Maurice Strong hubiese dirigido la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo-Suecia en junio de 1972, primera reunión intergubernamental internacional de alcance universal sobre cuestiones ambientales, en la que se adoptó la Declaración de Estocolmo y se sentaron las bases del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); que esa misma persona, seis meses después, fuera designada por la Asamblea General de la ONU

(AGNU) como Director Ejecutivo del PNUMA, cargo que ocupó hasta 1975. Más aún, continuando su obra estocolmense, en 1992, Strong dirigió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra, que se llevó a cabo en Río de Janeiro-Brasil y, luego -alargando su acción-, fue Asesor Principal del Secretario General de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (Río + 20), cimentando en cada paso el camino a la Agenda 2030. Jamás se alejó de los desarrollos en materia ambiental de las Naciones Unidas. Poco antes de su muerte abogó por la adopción del Acuerdo de París de 2015 y la adopción de la Agenda 2030.

Podemos observar esta continuidad de 50 años si atendemos a algunos enunciados y virtualidades de la Declaración de Estocolmo: “la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo”; “la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad”; “el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”; “los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras”; “la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente”; “los Estados tienen la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”; “todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente”, etc.

En este cuaderno incluimos solo unos pocos resultados de la larga labor del año desarrollada en las sesiones del Instituto atento a las limitaciones que impone una publicación de este tipo.

APROXIMACIÓN GENERAL A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030*

GENERAL APPROACH TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF THE 2030 AGENDA

Zlata DRNAS DE CLÉMENT**

Resumen: En este trabajo consideramos la evolución de la concepción de “desarrollo sostenible”, presente ya antes de la Conferencia de Estocolmo de 1972. Nos detenemos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS) y su nuevo modelo de sociedad y orden mundial.

Palabras-clave: Desarrollo sostenible - Concepto - Evolución - Agenda 2030.

Abstract: In this paper we consider the evolution of the concept of “sustainable development”, already present before the Stockholm Conference of 1972. We focus on the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda and its new model of society and world order.

Keywords: Sustainable development - Concept - Evolution - Agenda 2030.

Sumario: I. Evolución del concepto de desarrollo sostenible Aspectos introductorios. Conferencia de Estocolmo 1972. Conferencia de Río 1992. Declaración del Milenio 2000. Río + 20. El Futuro que queremos 2012. II. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. III. Reflexiones finales.

* Trabajo recibido el 8 de abril de 2022 y aprobado el 29 del mismo mes y año.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Directora de su Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.

I. Evolución del concepto de desarrollo sostenible

Aspectos introductorios

Si bien se suelen señalar distintas etapas en la construcción del Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA) en sentido contemporáneo, deseamos aclarar que, aun antes de la expansión de la expresión “derecho sostenible” a partir de 1987, toda la *ratio juris* de la construcción del DIMA -desde sus inicios (los que se ubican en la década de 1960)¹- ha tenido la misma columna vertebral: el derecho sostenible².

¹ V. BIRNIE, P. - BOYLE, A. - REDGWELL, C. *International Law and the Environment*, 4th.ed. Cambridge University Press, Cambridge, RH, 2021; BIRNIE, P. “The Development of International Environmental Law”, *British Journal of International Studies*, Vol. 3, No. 2 (Jul., 1977), pp. 169-190; DUPUY, P.-M. - VIÑUALES, J. E. *International Environmental Law*, 2d. ed., Cambridge University Press, UK, 2018; HINOJO ROJAS, M. - GARCÍA-GARCÍA REVILLO, M. *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016; KISS, A. - SHELTON, D. L. *Guide to International Environmental Law*, George Washington University Law School, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007; NANDA, V. P. - PRING, G. *International Environmental Law and Policy for de 21st. Century*, 2d. ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2013; SAND, P. H. “The Evolution of International Environmental Law”, en BODANSKY, D. - BRUNNÉE, J. - HEY, E. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Cap. 2, Oxford University Press, 2007; JUSTE RUIZ, J. “Orígenes y evolución del Derecho internacional del medio ambiente”, en SÍNDICO, F. - FERNÁNDEZ EGEA, R. - BORRÀS PETINAT, S. (Eds.) *Derecho Internacional del Medio Ambiente. Una visión desde Iberoamérica*, Cameron May, 2011 pp. 3-30; TECHERA, E. - LINDLEY, J. - SCOTT, K. N. - TELESSETSKY, A. (Eds.). *Routledge Handbook of International Environmental Law*, 2d. ed., Routledge, London UK, 2021.

² En general, el término “sostenible” suele utilizarse como equivalente a “sustentable”, “durable”, siguiendo los alcances lingüísticos de las expresiones, más allá de que pueda hacerse una distinción entre ellos. “Sustentable” (de uso anglo germánico) puede interpretarse como capacidad de sostenerse en su propio e inmediato círculo o circuito de actividad con miras a un largo plazo; “sostenible” (de uso preferentemente latino) puede entenderse como sustento interconectado de actividades y situaciones de tipo general a largo plazo; en tanto “durable” (de origen latino, predominantemente de uso francés), tácitamente hace referencia al desempeño sustentable-sostenible, pero centra su referencia sólo en la temporalidad (DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. *Comercio y Ambiente. Las restricciones no arancelarias como instrumento de preservación ambiental en el Mercosur*, Lerner Editora, Córdoba, 2005, p. 11).

La UNESCO ya había patrocinado desde 1962 el *Programa Mundial de Estudios Ecológicos* de la *Unión Internacional de Ciencias Biológicas*, el que estaba destinado a desarrollar, durante 10 años, verificaciones globales de las pérdidas sufridas en los recursos naturales por causa de un desarrollo económico inadecuado. Los documentos del *Programa* (también conocido como *Biológico Internacional*), fueron base de las sesiones científicas que condujeron a la *Conferencia de Estocolmo*.

El *Programa “El Hombre y la Biosfera”* de la UNESCO, conocido como MAB por su acrónimo en inglés, creado en 1971, combina las ciencias naturales y sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos, salvaguardar los ecosistemas naturales y gestionados, promoviendo así enfoques innovadores para el desarrollo económico, social y cultural apropiados y ambientalmente sostenibles. Como señalara James Dean Brown³, el concepto de reserva de la biosfera -que está en el centro del programa MAB-concentra en sí el corazón mismo del manejo ecosistémico. MAB ha sido, según él, el primer esfuerzo internacional para llevar adelante el concepto de desarrollo sustentable.

La *Res. de la AGNU 2849 (XXVI)* de 1971, titulada “*El Desarrollo y el Medio*”, preparatoria de la *Conferencia de Estocolmo*, destacó las relaciones entre los *elementos base del desarrollo sustentable: social, económico, ambiental*.

Tal como lo señala Pierre-Marie Dupuy⁴, la contradicción entre los objetivos del desarrollo y los de la salvaguarda del mundo natural, es lo que ha llevado a construir una nueva visualización en la relación de desarrollo y medio ambiente y elaborar los conceptos de *ecodesarrollo, desarrollo sustentable, sostenible, durable*.

Conferencia de Estocolmo 1972

Debe tenerse en cuenta -tal como lo recuerda Fernando Estenssoro⁵- que los países en desarrollo del Sur tenían desconfianza con relación a

³ BROWN, J. D. “The integration of Man and the Biosphere”, *The Georgetown Int’l Law Review*, Vol. 14, p. 77.

⁴ DUPUY, P.-M. «Où en est le Droit International de l’Environnement», en *RGDIP*, 1997-4, p. 877.

⁵ ESTENSSORO, F. “El *ecodesarrollo* como concepto precursor del desarrollo sus-

cómo el mundo desarrollado enfocaba el problema ambiental. Tras la segunda reunión preparatoria de la Conferencia, los representantes del Sur comenzaron a considerar la posibilidad de boicotear el evento. Maurice Strong, que había sido puesto al tanto de esta situación por el embajador de Yugoslavia, se encargó de llevar adelante un intenso *lobby* con los representantes del Tercer Mundo para evitar que la Conferencia fracasara. Entre otras acciones convocó a una reunión *ad hoc* a un selecto grupo de 27 personalidades de renombre mundial, principalmente representantes del Sur y expertos en temas del desarrollo, a fin de alcanzar un acuerdo y consensuar aspectos referidos a *superar el subdesarrollo, miseria y pobreza y unirlos al tema de la crisis ambiental*. Se reunieron en el pueblito suizo de Founex. Los reunidos entre el 4 y 12 de junio de 1971, expertos en temas del desarrollo, economía y relaciones internacionales, vinculados a la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a la FAO, entre otras agencias, y emitieron el *Informe de Founex* en el cual, por primera vez, se unían en el ámbito global dos ideas que hasta ese momento aparecían como contradictorias: la idea de proteger el medio ambiente y la idea de alcanzar el pleno desarrollo. Además, también se señaló que la crisis ambiental, en gran parte se debía el estilo de desarrollo de los países altamente industrializados y que, a diferencia del Primer Mundo, en el Tercer Mundo, la pobreza y la miseria eran la mayor expresión de la crisis ambiental. El *Informe de Founex* fue incorporado como documento base a la Conferencia de Estocolmo. Es decir que ya desde Estocolmo la preservación del ambiente se relaciona a la necesidad de erradicar la pobreza, aspecto que ha ido tomando hasta la fecha cada vez mayor peso, tal como lo veremos más adelante.

Las labores de la *Conferencia de Estocolmo sobre Medio Humano* se desarrollaron en tres comités: *Necesidades sociales y culturales de planificar la protección ambiental; *Recursos naturales; *Aspectos internacionales de la lucha contra la contaminación ambiental.

El plenario de la *Conferencia* adoptó la *Declaración de Estocolmo*⁶ conformada por dos enunciaciones de *Principios*. La primera (I) corres-

tentable y su influencia en América Latina”, *Universum*, vol.30 no.1, Talca, 2015.

⁶ 10 de junio de 1972. V. <http://www.mauricestrong.net/>

ponde a 7 *proclamas*, la segunda (II) a los 26 *principios* ampliamente difundidos.

Principio II (Parte II- Principios) enuncia los elementos básicos del *uso sostenible* al señalar que los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, “*deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga*”⁷.

Por su parte, el *Principio 2 de la Parte I (Proclamas)* expresa que la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero y es “*un deber de todos los gobiernos*”, señalando un principio activo de responsabilidad.

El *Principio 6 ‘in fine’ de la Parte I* señala que *la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperativa de la humanidad*, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo y de conformidad con ellas.

El *principio XIV de la Parte II (Principios)* declara que la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las *exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio*”, acercando así la percepción ecosistémica.

Numerosos principios (proclamas y declaraciones) se ocupan del “desarrollo sostenible” en su perfil actual. Mucho antes que Gro Harlem Brundtland en su Informe “*Nuestro Futuro Común*” (1987) consagrara y expandiera la expresión “derecho sostenible”, el Director Ejecutivo del PNUMA Maurice Strong⁸, en 1975, en el 61º Período de Sesiones del

⁷ Aparece aquí la temprana formulación de un derecho de *cuarta generación*, en tanto, no sólo exige la concertada acción positiva de todas las fuerzas sociales en pos de un objetivo común, sino que lo hace con miras a satisfacer las necesidades e intereses de las generaciones por venir, con la responsabilidad de quien administra un bien que es del género humano como tal y no de una población determinada en un tiempo dado.

⁸ Quien fuera Secretario General de la Conferencia de Estocolmo 1972. V. nuestro trabajo “Maurice Strong, artífice de la Declaración de Estocolmo y de la construcción de

Consejo Económico y Social de las NU, hizo referencia, en forma expresa, al “*desarrollo sostenible*”⁹.

Conferencia de Río 1992

La *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* hace numerosas referencias al desarrollo sostenible a lo largo de sus veintisiete principios y, prácticamente, todos ellos construyen elementos integrantes del desarrollo sostenible. No obstante, nos detendremos solamente en aquellos que pronuncian el término en forma expresa. La parte preambular del referido documento enraiza a la Declaración de 1992 en la de 1972, integra la protección del medio ambiente con el desarrollo económico mundial y reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra.

El *Principio 3* señala que el “derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

un nuevo orden mundial desde la protección del medioambiente”, en Néstor A. Cafferatta (Coord.) *Cicuenta años del Derecho ambiental, La Ley, Año LXXXVI N° 132, 2022-D* (16 de junio de 2022), pp. 8 y ss.

⁹ Strong, asimismo, empleó la expresión “ecodesarrollo”, concepto que utilizara inspirado en el *Informe de Founex*. Lo planteó en la primera reunión del Consejo Consultivo del PNUMA llevada a cabo en Ginebra en junio de 1973 para graficar una forma de desarrollo económico y social en cuya planificación debe considerarse la variable medio ambiente. Para Strong, el desarrollo y el medio ambiente constituían dos aspectos diferentes de un mismo concepto. Ignacy Sachs, catedrático del *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, ya en la segunda mitad de los años sesenta había expuesto por primera vez el sentido de “ecodesarrollo” en el seminario “Medio Ambiente y Desarrollo: Estrategias para el Tercer Mundo”, organizado por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico en el Colegio Nacional de Economistas de México (agosto de 1973). Al año siguiente, en 1974, aparecieron publicados sus planteamientos en el artículo “Ambientes y estilos de desarrollo”, en el que señalaba que era posible un desarrollo social continuo en armonía con el medio ambiente, pero para eso era necesario entender que el ambiente era una dimensión del desarrollo y por esto debía ser asimilado en todos los niveles de decisión, lo que obligaba a replantearse las definiciones de desarrollo hasta ese momento dominantes y entender que podían existir múltiples formas del mismo por lo que no cabía proponer una sola forma. Es decir, Sachs entendía que el *ecodesarrollo* era una de múltiples formas de desarrollo en tanto adaptado a las realidades eco-sistémicas de cada región o eco-región (V. ESTENSORO, F., cit.).

El *Principio 4* enuncia que, a los fines de alcanzar el desarrollo sostenible, “la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”¹⁰.

El *Principio 5* considera que “*erradicar la pobreza*” es un “*requisito indispensable del desarrollo sostenible*”.

Tras la *Cumbre de Río*, numerosas *conferencias internacionales*¹¹ elaboraron políticas de erradicación de la pobreza desde distintos planos:

¹⁰ Esta Declaración impactó en la Unión Europea, adoptándose junto al Tratado de Maastricht la *Declaración relativa a la evaluación de las repercusiones de las medidas comunitarias sobre el medio ambiente*, en la que la Conferencia toma nota del compromiso de la Comisión en el marco de sus propuestas y las de los Estados miembros en el contexto de su aplicación, de tener plenamente en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, así como el principio del crecimiento sostenible. De allí que toda propuesta debería estar acompañada de consideraciones ambientales (*Tratado de la Unión Europea* https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf).

¹¹ V.g.: La *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (1994), la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (1995), la *Conferencia Mundial sobre la Mujer* (1995), la *Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I-1976, Hábitat II-1996, Hábitat III-2016)*, la *Cumbre Mundial sobre la Malnutrición* (1996), la *Conferencia de los Estados Partes sobre Desertificación* (1997), la *Conferencia del Grupo de Expertos (Comisión de Derechos Humanos) para la Elaboración de Estrategias el Derecho al Desarrollo* (1997), el *Congreso sobre Florestas Mundiales* (1997), la *Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre Cambio Climático* (1997), la *Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre Diversidad Biológica* (1998), etc.

económico, cultural, educacional¹², de salud¹³, de nutrición¹⁴, de servicios sociales¹⁵, de planificación demográfica¹⁶, de asentamientos¹⁷, etc.

Por su parte, en el ámbito del continente americano, la *Agenda de la Primera Cumbre de las Américas* (1994), definió al desarrollo sostenible como la necesidad de satisfacer los requerimientos económicos y sociales de la población actual sin poner en peligro los de las generaciones venideras, señalando que ese desarrollo debe basarse en cuatro pilares fundamentales: *crecimiento económico, *equilibrio ambiental, *equidad social, *transparencia y responsabilidad en el manejo de las instituciones públicas.

¹² En el marco de la concepción del *desarrollo sostenible*, la educación se considera paso fundamental para la reducción de la pobreza desde el plano individual, especialmente la primaria de alfabetización, en tanto permite una mejor inserción laboral y social.

¹³ La vida en condiciones poco salubres o de hacinamiento está vinculada a enfermedades infecciosas y degenerativas, a expectativas de vida más cortas, a modalidades de vida más violentas, a formas de subsistencia degradantes, etc.

¹⁴ Las disponibilidades de alimentos por habitante en algunas partes del planeta (como por ej.: África subsahariana, Asia meridional, algunos países de América Latina y el Caribe, de conformidad al *Índice Global Alimentario* confeccionado por el *Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO*) han sufrido serias disminuciones desde mediados de los '80, conllevando efectos negativos sobre la salud de la población, la seguridad social y la estabilidad política. La carga de la malnutrición en todas sus formas sigue constituyendo un desafío (SOFI 2020 <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>).

¹⁵ Los servicios sociales, especialmente se consideran los dedicados a cobertura médica, seguridad social, alimentación.

¹⁶ Se estima que el Globo contará, en el año 2050, con 9.400 millones de habitantes, de los cuales la mayoría se hallará en países en desarrollo y con dificultades de nutrición. Sólo la tendencia ideológica predominante en la actualidad explica la minimización del número excesivo de individuos en el planeta como problema ambiental, por una parte, y la falta de búsqueda de un acuerdo internacional en la materia, por otra (<https://www.un.org/es/global-issues/population>).

¹⁷ Los asentamientos humanos están vinculados a las condiciones de vivienda, al acceso al agua potable, al saneamiento y a la salud, en particular, en el contexto de la urbanización acelerada, el aumento de la contaminación y la degradación ambiental, en general.

Declaración del Milenio 2000

En el año 2000, 189 países de la ONU adoptaron en Nueva York la *Declaración del Milenio* (Res. 55/2) la que reconoció la necesidad de un crecimiento económico sostenible con un enfoque en la pobreza y en el respeto a los derechos humanos. En la parte relativa a “Protección de nuestro entorno común” reafirmó el apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en la Agenda 21 de Río 92, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo e *i.a.* decidió adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas las actividades relacionadas con el medio ambiente, centrándose en lo social. La declaración se propuso en el plazo 2000 a 2015 alcanzar 8 objetivos con 21 metas, denominados los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, entre los cuales, el séptimo se proponía “garantizar la sostenibilidad del medioambiente”.

El *numeral 2* de la Declaración los Estados -que adoptada en la Resolución 55/2 por consenso- expresan que “reconocen” que, además de las responsabilidades que todos tienen respecto de sus sociedades, les incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial; que tienen un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

Es de observar que esta Declaración asigna un rol esencial a las Naciones Unidas -a diferencia de la Agenda 2030-. Así, en el *numeral 3*, los Estados reafirman su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser *intemporales y universales*, y señalan que su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos.

El *numeral 6* considera de modo expreso que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, el respeto a la naturaleza, responsabilidad común. Con relación a la *libertad*, declaran que los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia, entendiendo que “*la mejor forma de garantizar esos*

derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”. Con relación a la *igualdad* expresan que no debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres. Con relación a la *solidaridad* señalan que los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social: consecuentemente, los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados. En lo que hace a la *tolerancia*, manifiestan que los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas; que no se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad; debiendo promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones. Con relación al *respeto de la naturaleza* declaran que es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Entienden que sólo así es posible conservar y transmitir a las generaciones venideras las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Por ello estiman preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo. En lo referente a la *responsabilidad común* manifiestan que la responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. “*Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central*” a ese respecto.

Los ocho objetivos -de modo resumido- se expresan en: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, (2) lograr la enseñanza primaria universal, (3) promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, (4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, (5) mejorar la salud materna, (6) combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Río + 20. El Futuro que queremos 2012

En 2012, la ONU llevó a cabo en Río la tercera Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como *Cumbre Mundial Río + 20*, la que adoptó un documento no vinculante designado *El Futuro que Queremos* (*Res. Asamblea General de Naciones Unidas 66/288*), en el que los Estados declararon *i.a.* que la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible; que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos; que es necesario promover modalidades de consumo y producción sostenibles y la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

En el *numeral 1* al referirse a “nuestra visión común”, expresa que los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, reunidos en Río de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012, *con la plena participación de la sociedad civil*, renuevan su compromiso en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras. Es decir, el desarrollo sostenible muestra su primigenia faceta. Sin embargo, en el numeral siguiente (*numeral 2*) abren la visión en la línea social en permanente evolución hasta nuestros días al expresar que “la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible. A este respecto, estamos empeñados en liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre”. Reconocen en el *numeral 4* que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirman también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, que contribuye, entre otras cosas, al desarrollo

económico, social y humano y facilita al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes.

En el *numeral 6* reconocen que “*las personas son el elemento central del desarrollo sostenible*” y, a este respecto, se comprometen a esforzarse para lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo, y a asumir el compromiso de trabajar juntos para promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, lo cual redundará en beneficio de todos. Llama la atención una visión antropocentrista tan fuerte a pesar del crecimiento científico en esos momentos de la visión ecosistémica.

II. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

El 25 de septiembre de 2015 -tras 8 rondas de negociaciones intergubernamentales con amplia variedad de actores¹⁸- fue aprobada la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* -que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)- por la 70a. Asamblea General (A/RES/70/1) durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible 2015, que tuvo lugar del 25 al 27 de septiembre del 2015 en Nueva York. El “Compromiso” “entró en vigor” el 1 de enero de 2016, tal como la misma Declaración en su versión oficial española, en su numeral 21 lo señala en esos términos, si bien no se trata de un tratado, ni los ODS no son jurídicamente vinculantes a menos que se afirme que sus enunciados reflejan norma consuetudinaria general.

El denso y extenso documento final (40 páginas) constituye un conjunto de propósitos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Por ello se habla de las “Las 5 P del Desarrollo Sostenible”¹⁹:

¹⁸ En la Asamblea General tuvieron voz varias ONG y distintas entidades no gubernamentales del mundo privado colectivo e individual. Durante tres años la Secretaría General reunió opiniones de particulares, las que superaron los 10 millones de aportes.

¹⁹ <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258>

People (*Personas*): Poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y asegurar la dignidad e igualdad de todas las personas;

Planet (*Planeta*): Proteger los recursos naturales del planeta y combatir el cambio climático para asegurar un ambiente digno para las futuras generaciones;

Prosperity (*Prosperidad*): Asegurar que todos puedan disfrutar una vida próspera y plena en armonía con la naturaleza;

Peace (*Paz*): Fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas;

Partnership (*Partenariado*): Implementar la Agenda 2030 a través de alianzas globales sólidas²⁰.

En su *Preámbulo*, la Declaración, señala que la Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Los Estados -reforzando declaraciones previas- reconocen que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Anuncian que el plan de la Agenda será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Se declaran resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger el planeta, estando decididos a tomar las medidas audaces y transformativas necesarias para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia.

²⁰ Alejandro Bustamante hace presente que la Agenda 2030 es **universal*: los beneficios del desarrollo deben ser para todos y es responsabilidad de todos los países su logro; **indivisible*, ya que insta a abordar los 17 Objetivos en conjunto, evitando fragmentaciones; **integral*, puesto que conjuga las tres dimensiones del desarrollo: económico, social y ambiental; **civilizatoria*, dado que propone erradicar la pobreza extrema como imperativo ético, poniendo a la dignidad y a la igualdad de las personas en el centro; y **transformadora*, ya que requiere aproximaciones alternativas a la forma habitual de hacer las cosas (*business as usual*) para alcanzar el desarrollo sostenible; **igualitaria*, ya que igualdad de derechos y de género están presentes en toda la Agenda; y es **multiactoral* ya que el enfoque de múltiples interesados se hace imprescindible para su apropiación e implementación (BUSTAMANTE, Alejandro *et al. Guía Metodológica Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 2018, p. 6).

En el Preámbulo mismo aparece la expresión “*nadie se quedará atrás*”. Por nuestra parte la consideramos retórica o “populista”, ya que una interpretación estricta implicaría un estancamiento de la humanidad para retroceder en milenios a fin de enlazar a las culturas y civilizaciones rezagadas y avanzar juntos, luego, hacia un nuevo tipo de desarrollo. Esa vuelta -en muchos casos- a casi 10.000 años atrás no condice, además, con las condiciones de vida y cultura de quienes generaron y adoptaron esa frase.

La *Declaración* -propriadamente dicha- en su *Introducción*, en el *numeral 17*, bien señala que el marco de la Agenda 2030 *tiene un alcance que va mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Por nuestra parte, creemos que es el anuncio de un Nuevo Orden Internacional. Se mantienen algunas prioridades de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, pero se establece además una amplia gama de objetivos y presupuestos político-sociales que modifican el sistema democrático, las relaciones intergubernamentales, y el rol de las Naciones Unidas, tal como lo aclararemos más adelante.

Bajo el subtítulo “*Nueva Agenda*”, la Declaración hace presente que nunca hasta el momento de la adopción del documento se habían comprometido los *líderes del mundo* con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal.

Reafirmaron que cada Estado tiene *plena soberanía permanente sobre la totalidad de su riqueza, sus recursos naturales y su actividad económica, y que la ejercerá libremente*. Esta frase en particular y toda la construcción de la Agenda 2030 y sus ODS muestran un *revival* de los postulados del *Nuevo Orden Económico Internacional* de la década de los 70, en particular, del Derecho al Desarrollo, que se insertó y expandió en las Naciones Unidas al influjo de la descolonización y los reclamos de los países en desarrollo y los más postergados. Ya la Res. 1803 (XVII) de la AGNU hizo referencia a la *soberanía permanente sobre los recursos naturales*. Por su parte, la Res. 3281/XXIX) de la AGNU denominada *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados* -también llamada “*Carta Echeverría*”, por haber sido Luis Echeverría, presidente de Méjico entre 1970 y 1976, quien propuso y promovió el texto de la Resolución- retomó esa visión desarrollista. El “parentesco” con la *Agenda 2030* es notorio. Por ejemplo, el Preámbulo de la Resolución 3281 (XXIX) de

1982 *i.a.* hace referencia a “la aceleración del crecimiento económico de los países en desarrollo con miras a eliminar la brecha económica entre países en desarrollo y países desarrollados”, “la protección, la conservación y el mejoramiento del medio ambiente”, “la necesidad de establecer y mantener un orden económico y social que sea justo y equitativo”, etc. Su art 2 expresa: *Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas*²¹. La Carta también trata explícitamente cuestiones económico-ambientales y puramente ambientales. Así, el Art. 29 expresa: “(...) *Sobre la base de los principios aprobados por la Asamblea General en su resolución 2749 (XXV), de 17 de diciembre de 1970, todos los Estados deberán asegurar que la exploración de la Zona*²² *y la explotación de sus recursos se realicen exclusivamente para fines pacíficos y que los beneficios que de ello se deriven se repartan equitativamente entre todos los Estados, teniendo en cuenta los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo (...)*”, y el Art. 30: “*La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias*

²¹ La Res. 3281 (XXIX) de la AGNU agrega: “Todo Estado tiene el derecho de: a) *Reglamentar y ejercer autoridad* sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera; b) *Reglamentar y supervisar* las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acudan. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso; c) *Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros*, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la *compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios*”.

²² Fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional.

políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Todos los Estados deben cooperar en la elaboración de normas y reglamentaciones internacionales en la esfera del medio ambiente”.

El numeral 19 reafirma la “importancia” de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional.

El numeral 35 al referirse a los derechos humanos incluye el “derecho al desarrollo”. Debe tenerse en cuenta que ya en 1986, la Resolución de la AGNU 41/128 denominada *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, en su art. 1.1. establece: *1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.*

El numeral 35, además, señala que “*el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible*”. De allí que reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. Recuerda que en la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. En este numeral -como en otros- hace referencia a la necesidad de eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente. También la Agenda reaviva la rica construcción internacional

en el ámbito en torno a los conceptos “colonialismo formal”, “neocolonialismo” y “colonialismo interno”²³.

Llama la atención en el *numeral 36* la referencia “*ciudadanía mundial*” al expresar “*Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida*. Ello, especialmente si se tiene en cuenta que la declaración en el *numeral 38* reafirma que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados. Además, la ciudadanía, si bien es un concepto socio-jurídico mutante en el tiempo, en sustancia refiere la condición de pertenencia, lealtad de una persona a una comunidad organizada de la que es parte. La idea de “ciudadanía mundial” es opuesta a concepción de divisiones estatales, las que -desde la supremacía del Estado/nación- establecen derechos y deberes a las personas que viven bajo su jurisdicción según la condición de su participación en esa comunidad humana de convivencia. Cuando nos referimos a ciudadanos mundiales, globales nos preguntamos cuál es la comunidad política de pertenencia, a quién corresponde la facultad de establecer los derechos-deberes de las personas del planeta; de conformarse ese ente, en virtud de qué autoridad lo haría. En la Agenda aparecen actores difusos de ese colectivo amplio, como los “pueblos”, los “líderes mundiales”, entre otros. Es de observar que la Organización de las Naciones Unidas, en la Agenda, pierde protagonismo con relación

²³ Por la naturaleza de la Agenda 2030, el centro de atención gira en torno al neocolonialismo y el colonialismo interno. En las situaciones neo coloniales, un Estado aparentemente independiente y soberano ha disfrutado y disfruta de la libre determinación, no obstante, su status político real y su libre desarrollo económico social y cultural se hallan trabados. Ello, debido a la dependencia económica, a inversiones de capital de países desarrollados en países en desarrollo o subdesarrollados generalmente en el sector primario: *i.a.* petróleo, minerales, productos agrícola-ganaderos; al manejo de los mecanismos del comercio internacional (v.g. aumento de los precios de los productos manufacturados y disminución relativa de los precios de las materias primas), ayuda económica condicionada a los países subdesarrollados, etc. El colonialismo interno, en estos últimos tiempos, se ha canalizado con preferencia hacia las situaciones de no reconocimiento al interior de un Estado de comunidades indígenas como pueblos con derecho a la libre determinación. Ello, frecuentemente, en una construcción progresista, ajena a los principios consolidados por el Derecho internacional y sus requerimientos para que un grupo humano pueda ser considerado “pueblo” conforme las fuentes normativas internacionales en vigor.

de la Declaración del Milenio y las anteriores declaraciones referidas, ya que en la Agenda se limita a “acompañar” a “nosotros los pueblos” junto a otros actores. Así, el numeral 52 declara: *La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”²⁴. Hoy día somos “nosotros los pueblos” quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población. Ya se han comprometido con esta Agenda millones de personas que la asumirán como propia. Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (...).*

Agustín Horacio Perissé²⁵ hace presente que son los sectores de la izquierda, quienes afirman la necesidad de la “participación popular”, mientras que sectores políticos conservadores sostienen la importancia de la “cultura cívica” mayormente entendida como respeto a las instituciones vigentes.

A ello se agrega que esa ciudadanía mundial probablemente haría perder a las ciudadanía nacionales al poco tiempo su identidad étnica, cultural, lingüística, religiosa en tanto, por ejemplo, al ocuparse la Declaración de los distintos ODS, en el Objetivo 10.7 señala como meta “*Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*”. Ello, en el entendimiento de lo positivo que es aporte de las migraciones a los objetivos de la Agenda. Así, el nu-

²⁴ Los redactores de la Agenda -al igual que algunos altos funcionarios de la ONU en su momento- muestran haber olvidado que la expresión “Nosotros los Pueblos” en la Carta se debió a que dos miembros originarios (India y Filipinas) no eran Estados independientes todavía y a que la Europa liberada no tenía todavía las fronteras definitivas delimitadas, como tampoco soberanos estatales estables. Así, la Francia de Dumbarton Oaks y de la Carta de San Francisco era la Francia en el exilio de De Gaulle; Alemania y Japón aún no se había rendido, etc. Sin embargo, “nosotros los puenlos” se refería a instituciones públicas de conformacion estatal (UNCIO. Vol. I <https://search.archives.un.org/documents-of-united-nations-conference-on-international-organization-general-volume-1>).

²⁵ PERISSÉ, Agustín Horacio. “La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 26 2010-2).

meral 29 de la Declaración expresa: “Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo”. Esa visión migratoria amplia y la necesidad de fronteras abiertas -base de la ciudadanía mundial, del *demosi* contemporáneo como pueblo de pueblos- ya fue formulada en la “Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, adoptada en Ciudad de México el 16 de noviembre del 2004²⁶.

Al ocuparse de los *Medios de Implementación* señala en el numeral 39 la necesidad de una Alianza Mundial que trabaje con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad; que facilite una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y Metas, aglutinando a los gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil, al sistema de las Naciones Unidas y a otras instancias y movilizandolos todos los recursos disponibles. Como podemos observar, al igual que en el numeral 52 el rol de las Naciones Unidas no es central, como lo fuera en los ODM.

El numeral 40, al considerar el cumplimiento de los ODS, a más de los medios contemplados en el Objetivo 17, estima que pueden cumplirse con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en el documento final de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación

²⁶ Declaración y Plan de Acción de México de 2004 en su parte preambular expresa “el compromiso de los países de América Latina con el mantenimiento de fronteras abiertas”. V. nuestro trabajo “Systematic migrations as an instrument for the construction of global citizenship”, *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Roma, OIDU N. 1/2022, 15 marzo 2022, pp. 1-17.

para el Desarrollo, que se celebró en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, *Agenda de Acción de Addis Abeba*, la “*que es parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”. Esa Agenda fue aprobada por la AGNU en su Resolución 69/313. El Anexo a la Resolución en el Punto 1, “*Un marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015*”, declara que los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes asumen el firme compromiso político de hacer frente al problema de la financiación y de la creación de un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible, en un espíritu de alianza y solidaridad mundiales²⁷, que su objetivo es poner fin a la pobreza y el hambre y lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social; asegurar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; promover sociedades pacíficas e inclusivas y avanzar plenamente hacia un sistema económico mundial equitativo en que ningún país o persona quede a la zaga, posibilitando el trabajo decente y los medios de vida productivos para todos, y al mismo tiempo preservar el planeta²⁸, adelantándose así a la Agenda 2030, de la cual pasaría a formar parte. Asimismo, el numeral 8 del primer punto de la Agenda de Addis Abeba reafirma la necesidad de lograr una transformación socioeconómica positiva en África y la necesidad de atender las diversas necesidades de desarrollo específicas de los países de ingresos medianos, incluida la lucha contra la pobreza en todas sus formas. A este respecto, apoyan la aplicación de las estrategias y los programas de ac-

²⁷ En la Conferencia de Addis Abeba, la Unión Europea señaló que seguirá aportando su contribución a ese esfuerzo, tanto dentro de sus fronteras como afuera, con especial hincapié en los países más necesitados y el continente de África. Recordó que la Unión es el mercado más abierto del mundo para los países en desarrollo, el mayor donante del mundo y una pionera en la elaboración y el uso de mecanismos de financiación innovadores (V. A/69/PV.99).

²⁸ Es de observar que en la Conferencia de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), varios países manifestaron sus reservas sobre distintos aspectos en base a intereses políticos y económicos particulares. Así, por ejemplo, Venezuela lo hizo con relación al párrafo 31 relativo a la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles por asignarle un carácter intervencionista en las políticas públicas del Estado, afectando su soberanía. Por la misma razón rechazó los párrafos 60 y 69, relativos a las economías bajas en carbono y el listado de nuevos mecanismos innovadores (V. A/69/PV.99).

ción pertinentes, incluida la *Declaración y el Programa de Acción de Estambul*²⁹, las Modalidades de Acción Acelerada para los *Pequeños Estados Insulares en Desarrollo* (2011)³⁰ y el Programa de Acción de Viena en Favor de los *Países en Desarrollo Sin Litoral* (2011) para el Decenio 2014-2024³¹, todos ellos programas puestos en valor por la misma Agenda 2030 en su numeral 42. A estos programas se agrega el de la Gran Muralla Verde de África (2014), barrera vegetal que los países del Sahel han comenzado a construir para contener el avance de la desertificación y el hambre (8.000 km de vegetación por 15 km de ancho. Si bien la Agenda 2030 en su *numeral 41* reconoce que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, en la Declaración se indican los medios necesarios para implementar los Objetivos y las Metas (*i.a.* la movilización de recursos financieros, la creación de capacidad y la transferencia a los países en desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales en condiciones favorables³², la financiación pública nacional como internacional y otras fuentes de financiación. La resolución destaca el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas. Ello, en el entendimiento de que la financiación pública internacional es un complemento fundamental de los esfuerzos que realizan los países para movilizar recursos públicos a nivel interno, especialmente en los países más pobres y vulnerables con recursos internos limitados. Destaca el importante papel de la financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo. Hace presente que los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus compromisos respectivos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de

²⁹ Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los *Países Menos Adelantados*, Estambul (Turquía), 9 a 13 de mayo de 2011 (A/CONF.219/7).

³⁰ Resolución AGNU 69/15, anexo.

³¹ Resolución AGNU Resolución 69/137, anexo II.

³² La *Comisión sobre el Desarrollo Sostenible* del Consejo Económico y Social de la ONU (reemplazada por el *Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible*) ha señalado prioridades -que aún están en primera línea- en materia de conocimiento y capacidad científica: hábitos de consumo y modelos de producción, energía, transporte, urbanismo, gestión empresarial, abastecimiento de agua potable y prevención de riesgos.

destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el progreso de los países en desarrollo y entre un 0,15% y un 0,2% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados³³.

³³ Ya en la *Agenda 21*, los Estados desarrollados reafirmaron su compromiso de aportar anualmente el 0.7 % de su PBI para la *Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Official Development Assistance/ODA)*. No obstante, de conformidad al *Informe sobre Desarrollo Humano (1996)* del *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, el monto total de la *AOD* alcanzaba en 1994 sólo el 0,3 del PBI mundial y mostraba una tendencia declinante. Debe tenerse en cuenta que, en 1991, los países donantes, a través del *Banco Mundial*, establecieron el sistema *Global Environment Facility (GEF)*, con sede en Washington, para apoyar acciones *i.a.* en el campo del cambio climático, de la biodiversidad, de las aguas internacionales, de la capa de ozono. Este sistema se implementa a través del *PNUD*, del *PNUMA* y del *Banco Mundial (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)*. Este sistema fue reestructurado en 1994, en Ginebra, para ajustarlo a nuevas exigencias de universalidad y transparencia (V. BOISSON DE CHAZOURNES, L. “Le Fonds pour l’environnement mondial: Recherche et conquête de son identité”, *AFDI*, XLI, 1995, p. 612 y ss. En 1992, se sacó del sistema del Banco Mundial para constituirse en institución permanente y separada que actúa como mecanismo financiero de acuerdos ambientales multilaterales. A 2021 sólo seis países (Dinamarca, Suecia, Noruega, Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido) han contribuido con el 0.7% comprometido. Más aún, en 2020, la asistencia para el desarrollo de Noruega alcanzó un nivel récord de 39.500 millones de coronas noruegas, lo que representa el 1,11% del su ingreso nacional bruto. Según informe de 2018 de la OECD, la ayuda extranjera proveniente de donadores oficiales sumó 146.6 mil millones de dólares en 2017. La ayuda bilateral (de un país a otro) a los países menos desarrollados aumentó 4% en términos reales, a 26 mil millones de dólares, tras varios años a la baja. La ayuda a África subió 3%, a 29 mil millones de dólares y, en este mismo rubro, la otorgada al África Subsahariana también aumentó 3%, a 25 mil millones de dólares. La ayuda humanitaria se elevó 6.1% en términos reales, a 15.5 mil millones de dólares. La baja en la cifra global provocó que la ODA total proveniente de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) equivaliera a sólo 0.31% de su Producto Nacional Bruto (PNB) combinado, en comparación con 0.32% de 2016 y muy por debajo del objetivo de las Naciones Unidas de mantener la AOD/ODA en 0.7% o más del PNB del donante (<https://www.oecd.org>). El 11 de enero de 2021 Francia fue país anfitrión virtual de la Cumbre “One Planet Biodiversity”, organizada en cooperación con Naciones Unidas y el Banco Mundial, con el objetivo de elevar el nivel de objetivos de la comunidad internacional sobre la protección de la naturaleza, respondiendo al mismo tiempo a la crisis planteada por la pandemia del Covid-19. En la cumbre, más de 50 países se comprometieron a la movilización de fondos y a la actuación de gobiernos, empresas y ciudadanos para proteger el 30 % del mar y de la tierra en la próxima década. Reino Unido anunció que invertirá un equivalente a 4.040 millones de dólares para cumplir con el objetivo. Este aporte, procedente del fondo de 15.633 millones de dólares que tiene el país para afrontar la crisis climática, irá a proyectos destinados a impedir la destrucción

Al tratar los *Objetivos y Metas*, detalla los mismos. Dada la facilidad de acceso a la Resolución 70/1 de la AGNU sólo enunciamos los Objetivos con una breve referencia a su contenido, si bien, tal como lo señala el *numeral 55*, los objetivos y las metas son de *carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales*. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la aspiración general de la Agenda.

Los *Objetivos de desarrollo sostenible* que enuncia son:

Objetivo 1. *Poner fin a la pobreza* en todas sus formas y en todo el mundo

Objetivo 2. *Poner fin al hambre*, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. *Garantizar una vida sana* y promover el bienestar de todos a todas las edades

Objetivo 4. *Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad* y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Objetivo 5. *Lograr la igualdad de género* y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. *Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*

Objetivo 7. *Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos*

de las selvas y la conservación marina, indicó el Gobierno británico. En la actualidad, se estima que solo el 15 % de la tierra de todo el planeta y el 7 % de los océanos tienen algún grado de protección. Paralelamente a la Cumbre “One Planet Biodiversity” se desarrolló una conferencia enfocada en la inversión para el proyecto de la Gran Muralla Verde de África, que implica grandes esfuerzos para evitar que el desierto del Sahara se extienda más al sur. El proyecto fue lanzado en 2007 con el objetivo de plantar un arco de árboles que recorra 8.000 kilómetros a través de África con un ancho de 15 km, desde Senegal a lo largo del Atlántico hasta Djibouti en el Golfo de Adén. Los participantes consideraron la creación de un llamado “acelerador”, que se espera que libere 14.300 millones de dólares durante los próximos cinco años para financiar el programa (V. <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20210111-one-planet-summit-paises-protoger-tierra-mar-biodiversidad>).

Objetivo 8. *Promover el crecimiento económico* sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir *infraestructuras resilientes, promover la industrialización* inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10. *Reducir la desigualdad* en los países y entre ellos

Objetivo 11. Lograr que las *ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*

Objetivo 12. Garantizar *modalidades de consumo y producción sostenibles*

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para *combatir el cambio climático* y sus efectos

Objetivo 14. Conservar y *utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos* para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. *Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad*

Objetivo 16. Promover *sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible*, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Objetivo 17. *Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial* para el Desarrollo Sostenible.

Por nuestra parte, recordamos sólo ejemplificativamente que, al tratar a los ODS en otro trabajo nuestro (dedicado a los humedales, ODS 6)³⁴ pudimos observar la riqueza de las dimensiones ampliadas de los objetivos y las metas. Así, al considerar el *ODS 1 Fin de la pobreza* hicimos presente que los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas dependen de los humedales (principalmente en los países en

³⁴ “Los humedales como instrumento de cooperación en América Latina para el logro de metas de los ODS”, en BRANT, L.N. - DINIZ, P. I. R. (Orgs.) *Agenda 2030 y el Desarrollo Sostenible en el Contexto Latinoamericano*, UFLA-Brasil, CEDIN-Fundación Konrad Adenauer, Bello Horizonte-Brasil, 2021, pp-111-138 (consultable en <https://www.kas.de/documents>).

desarrollo). Sus pueblos obtienen la mayor parte de su proteína animal de los humedales. La pesca en humedales es un componente importante de las economías nacionales. Al menos 35 millones de personas en el mundo directamente viven de la pesca y la acuicultura en los humedales. Más del 70% de los productos acuáticos provienen de estimaciones de que solo los humedales costeros aportan 34 mil millones de dólares de productos acuáticos cada año, y la industria pesquera crea un volumen anual de comercio internacional de 55 mil millones de dólares. Además, durante años, los pueblos indígenas en Perú han utilizado recursos de la Laguna de Salinas y la Laguna del Indio, sitios Ramsar ubicados a una altura de 4.000 m sobre el nivel del mar. Si estos ecosistemas desaparecen, los recursos de los que viven, desaparecerán. Con relación al *ODS 2 - Hambre cero*. El arroz, que se cultiva en arrozales de los humedales, es el principal alimento de 3.500 millones de personas. Considerando las varias especies animales que se encuentran en los humedales, tales como insectos, moluscos, cangrejos y camarones, los humedales son un componente esencial de la seguridad alimentaria de muchas comunidades rurales. Hace más de veinte años que los habitantes de los humedales e interesados han tomado conciencia de que las larvas de peces, camarones, langostas y otras especies que se encontraban en los manglares y pantanos eran parte de la cadena alimentaria más allá del propio humedal y que su destrucción o daño rompe esa cadena, afectando recursos esenciales y fuentes de supervivencia. Sobre *ODS 3 – Salud y bienestar*. La mitad de los turistas internacionales eligen a sabiendas o no zonas de humedales, especialmente zonas costeras y termales, lo que impacta en el ODS 8. Con referencia al *ODS 6 – Agua limpia y saneamiento* observamos que casi todo el consumo de agua dulce del mundo es directa o indirectamente dependiente de los humedales. Se estima que al menos 1.5-3 mil millones de personas en el mundo dependerá de los humedales directamente para obtener agua potable en unas décadas. Las enfermedades relacionadas con el agua y la falta de acceso a agua potable provocan 3,5 millones de muertes cada año en el mundo. 2.000 millones de personas todavía no cuentan con acceso a agua potable, y millones más no disfrutan de este servicio en sus hogares (www.isagua.es). Los humedales también proporcionan un filtro natural del agua. La vegetación de los humedales captura nutrientes, contaminantes y sedimentos, limpiando el agua y mejorando su calidad. Los enfoques a escala de las cuencas ofrecen un marco adecuado a sistemas-ecosistemas. Por ejemplo, en el Brasil, el río Paraná suministra gran

parte del agua potable de San Pablo. Ante la disminución de la calidad del agua debido a la deforestación de la Mata Atlántica y el desecamiento de humedales un proyecto de pagos por los servicios de los ecosistemas de “The Nature Conservancy” dio lugar a que los principales usuarios del agua, tales como empresas de suministro de agua e industrias, paguen una tarifa destinada a ofrecer apoyo a los agricultores y criadores de ganado para plantar árboles a lo largo de las zonas ribereñas de las cabeceras del río. Con relación al *ODS 7 – Energía asequible y no contaminante*. El manejo sostenible aguas arriba permite proveer energía asequible y no contaminante. Numerosas fuentes de energía limpia, como la solar, eólica y termal se encuentran en los humedales. El *ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico*. Los humedales proporcionan 266 millones de puestos de trabajo en turismo y viajes relacionados con los humedales. Los humedales contribuyen a esta meta suministrando servicios valiosos para la agricultura y la producción industrial, tales como reciclaje de nutrientes, protección contra las inundaciones y filtración del agua que, de otro modo, deberían realizarse por medio de procesos de ingeniería, a un costo financiero mucho más elevado y contaminante. El *ODS 10 – Reducción de las desigualdades*. Los humedales saludables mitigarán el riesgo de carencias a cerca de 5 billones de personas con acceso limitado al agua para el 2050. Para el año 2050 se espera que al menos un 25% de la población mundial viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce. La sequía afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudece el hambre y la desnutrición enlazando ODS. El *ODS 11 – Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*. Los desastres relacionados con el agua representaron el 90 % de todas las catástrofes de los dos últimos decenios. Las soluciones basadas en la naturaleza, como los arrecifes de coral, los manglares y las marismas de agua salada, proporcionan una protección de bajo costo para las costas, reduciendo la altura y fuerza de las olas, disminuyendo las mareas de tempestad y absorbiendo parte del agua excedente. Debe tenerse en cuenta que el 50% de las principales ciudades del mundo están situadas dentro de los 50 km de las costas, detentando densidades demográficas 2,6 veces más elevadas que las zonas continentales. Por otra parte, las ciudades también han invadido las tierras costeras, destruyendo las barreras de protección natural con serios riesgos de desastre cuando la naturaleza recobra espacios y el cambio climático alimenta tornados, huracanes, tsunamis de modo sorprendentemente frecuente y fe-

roz. El *ODS 12 – Producción y consumo responsables*. Las zonas de humedales, gestionadas en forma adecuada, pueden prestar un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores. Si bien los humedales del hemisferio Sur se estima que mantienen aún gran parte de su biodiversidad original, el deterioro cada vez mayor se va sintiendo, así por ejemplo, algunos mallines patagónicos presentan daños por desecamiento, ganadería, contaminación, introducción de especies foráneas que provocan la disrupción de la ecología originaria. El *ODS 13 – Acción por el clima*. Tal como lo señaláramos, las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el conjunto de la biomasa forestal mundial. Los humedales crean climas más moderados en tanto son importantes reguladores del ciclo del agua (enfían de 1 a 3 grados el entorno). El *ODS 14 – Vida marina y submarina*. Los océanos saludables y productivos dependen del buen funcionamiento de humedales costeros y marinos. Casi la mitad del planeta (3.000 millones de personas) dependen de los recursos marinos como su fuente principal de proteínas. Este objetivo, que reconoce la importancia de los recursos marinos, tiene por finalidad principal reducir la contaminación, gestionar y utilizar sosteniblemente los ecosistemas costeros, reducir la pesca excesiva y conservar las zonas costeras y marinas. El *ODS 15 – Vida de ecosistemas terrestres*. El 40% de todas las especies del mundo viven y se reproducen en humedales. Los pantanos y marismas mantienen alrededor de 126.000 especies de agua dulce. Esta cifra representa un 9,5% del total de las especies de fauna, un número significativamente alto si se considera que los cuerpos de agua dulce (lagos, ríos, acuíferos, etc.) abarcan alrededor del 0,01% de la superficie total del planeta. Los humedales involucran casi la mitad de los servicios ecosistémicos que proveen todos los ecosistemas terrestres³⁵. El *ODS 16 – Paz, justicia e instituciones sólidas*. El manejo efectivo de los humedales transfronterizos -al igual que sus cuencas hídricas compartidas con otros Estados- contribuye a la paz y seguridad internacionales. Además, la escasez de agua desestabiliza aún más las relaciones conflictivas de distintas sociedades, haciendo que tengan menor capacidad de resolver las disputas de manera consensuada. El *ODS 17 - Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alian-*

³⁵ <https://www.losandes.com.ar/article/view/?slug=humedales-ecosistemas-estrategicos-en-el-ordenamiento-territorial>

za mundial para el desarrollo sostenible. Los esfuerzos cooperativos incluyen la Alianza de la Vía Migratoria Asia Oriental-Australasia, la Iniciativa Regional Ramsar, la Red de Reservas para Aves Playeras del hemisferio occidental. El propio sistema del Convenio de Ramsar cuenta con 15 redes de cooperación regional y cuatro Centros Regionales Ramsar de formación, fomento de capacidad, apoyo financiero a programas regionales³⁶.

La Resolución 70/1 de la AGNU, en su *Parte Final*, en el numeral 91 reafirma el inquebrantable compromiso de los distintos actores de cumplir la Agenda y utilizarla al máximo para “transformar nuestro mundo en un lugar mejor de aquí a 2030”.

III. Reflexiones finales

Suele afirmarse repetidamente que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Res. de la AGNU 55/2) -a los que el tercer párrafo preambular de la Res. de la AGNU 70/1 dice “retomar” para “conseguir lo que estos no lograron”- se centraron principalmente en la agenda social, a diferencia de los nuevos Objetivos de 2015 (ODS 2030) que abordan temas interconectados del desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Sin embargo, los textos de ambos documentos -más allá de su extensión cuadruplicada en el segundo documento- no permiten considerar válida esa afirmación, ya que, en los objetivos de 2015, es mucho más concentrado y específico el tratamiento de la cuestión socio-económica que el ambiental.

También se ha señalado que los ODM estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular los más pobres, en cambio los ODS se aplican a todo el mundo, los ricos y los pobres. Si bien, ello es cierto, induce a confusión ya que los objetivos 2015 “cargan” sobre los desarrollados en beneficio de los pobres. Más aún, la idea de “ayuda” para el desarrollo va cediendo paso a una idea de “responsabilidad secular” de los desarrollados por el retraso de los pobres, a modo de relación única o al menos central de causa-efecto. Además, tanto los ODM como los ODS se han

³⁶ Ibidem. V. asimismo https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wetlands_sdgs_s.pdf.

concebido en el marco de la idea “un concepto más amplio de libertad” (no puede haber libertad desde los condicionamientos de la pobreza, la indigencia, la dependencia, la falta de dignidad³⁷).

Otra afirmación frecuente es que, a diferencia de los ODM, que fueron elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, los ODS son el resultado de un proceso de negociación que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU, a la sociedad civil y otras partes interesadas (3 años de participación), lo que habría llevado en la Agenda 2030 a la representación de una amplia gama de intereses y perspectivas. Esta consideración también puede llevar a errores de percepción, ya que la Asamblea General de las Naciones Unidas que adoptó la Resolución 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, es órgano principal de las Naciones Unidas y, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, está integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas, no pudiendo ningún Miembro tener más de cinco representantes en la Asamblea General (art. 9). En consecuencia, la referencia “a puertas cerradas”, no es más que reflejo de la naturaleza interestatal del órgano y su funcionamiento. La Asamblea General, al igual que el Consejo de Seguridad, en varias oportunidades han permitido o convocado a hacer oír su voz a Organizaciones No Gubernamentales, pueblos, individuos cuando lo estimaron conveniente. Los tres años de participación de la sociedad civil y otras partes interesadas mediante encuestas, comunicaciones no se ha producido en la Asamblea como tal, sino como etapa previa en la Secretaría General, lo que no es algo excepcional. En el caso de la Res. 70/1, se permitió a ciertas personas que en representación de colectivos expresen su opinión en la sala antes de la manifestación de voluntad de los Estados (los únicos con derecho a voto). Sólo a modo de ejemplo, recordamos que, en oportunidad de la adopción de la Resolución 70/1, Salil Shetty, secretario general de Amnistía Internacional, invitado a

³⁷ Kofi Annan con esa frase señalaba que el desarrollo es posible sólo en condiciones de libertad y que la gente sólo puede beneficiarse de la libertad política si tiene al menos una buena posibilidad de alcanzar un nivel de vida decente. Pero puede interpretarse “que un concepto más amplio de libertad” abarca también los otros objetivos. Se puede ser auténticamente libre sólo si se está amparado de la guerra y la violencia, y si la legislación garantiza los derechos fundamentales y la dignidad. Los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad son interdependientes, y en su conjunto dan como resultado una libertad más amplia (www.un.org/largerfreedom).

expresarse en representación de la sociedad civil, dijo -en manifestación de un activismo en permanente expansión- que la implementación de los nuevos Objetivos debía pasar, entre otras pruebas, *la prueba de la igualdad y convertir a las personas pobres y marginadas en las principales personas que tomen las decisiones en cada etapa*. Esa expresión, acorde a la idea de igualdad como percepción absoluta sin condicionamiento alguno, reflejante del rechazo al mérito y a la idoneidad, acorde a la premisa sofista “no hace falta estar preparado para gobernar” (Antifón de Atenas), ha pretendido avanzar en el nuevo modelo de objetivos que se adopta con la Agenda 2030, modelo que consideramos se puede designar “Construcción de un Nuevo Orden Internacional”, en el que se busca -según sus propias expresiones y posición ideológica- que los “postergados”, tomen los espacios que por décadas y centurias les fueron “negados”.

Decimos que se trata de un Nuevo Orden Internacional en tanto, en la Agenda 2030:

- *desaparece toda referencia a “gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”, enunciado consagrado en el *numeral 6* de los ODM al expresar los “valores fundamentales”, “esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”;
- *se debilita la valorización -con carácter de “preciados bienes de la humanidad”- asignada en ese mismo numeral a la “diversidad de creencias, cultura e idiomas”. En su reemplazo la Agenda 2030 se compromete a “*fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial*”;
- *se desjerarquiza a la Organización de las Naciones Unidas, la que pasa a tener rol secundario a diferencia de los ODM que asignan en el *numeral 1.6* “rol central” a la ONU en la responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo³⁸. Esa

³⁸ Es de observar que -en el ámbito de las Naciones Unidas- Liu Zhenmin de China ha sido nombrado Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales a partir de 2017 y que le antecedieron en ese cargo otros dos funcionarios chinos (Sha Zuhang 2007-2012 y Wu Hongbo desde 2012-2017), con lo que por más de 14 años el rol de Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales, ha estado en manos de chinos. Debe tenerse en cuenta que Liu, por su función, lidera los procesos de seguimien-

desjerarquización se observa -entre otros- en el numeral 52 de la Agenda 2030 ya referido al expresar: “52. *La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”. Hoy día somos “nosotros los pueblos”³⁹ quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población. Ya se han comprometido con esta Agenda millones de personas que la asumirán como propia. Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (...)*”.

Es de observar que no aparece en toda la Agenda 2030 quién es el vocero, legítimo representante de “nosotros los pueblos”. Ese actor “(no-

to por parte de la ONU de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (<https://www.un.org/development/desa/es/usg-liu.html>). Por su parte, Wu ha tendido manifestaciones incompatibles con su cargo de funcionario internacional y no de su gobierno en varias oportunidades. Por ejemplo, con relación a la situación de los uigures señaló (olvidando su rol de funcionario de la ONU) que “cuando se trata de ciudadanos chinos soberanía y seguridad, sin duda defenderemos los intereses de nuestro país”. En lo que hace al rol de China en el Nuevo Orden vía Agenda 2030 se confirma la visión positiva de China que tuvo Maurice Strong por más de 50 años sin tomar en cuenta su gobierno totalitario con violación de derechos humanos, a más de su condición de mayor contaminador en el mundo. Citamos algunas de las expresiones de Strong, en lo que hace a su visión del orden global deseable: “*Es interesante observar que en los países en desarrollo, con China e India quizás a la cabeza, es donde se decidirá el futuro del medio ambiente global*”. “*¿Qué pasaría si un pequeño grupo de líderes llegara a la conclusión de que el principal riesgo para la Tierra proviene de las acciones de los países ricos (...) y para salvar el planeta, el grupo considerara y decidiera que la única esperanza para el planeta que las civilizaciones industrializadas colapsen? ¿No es nuestra responsabilidad lograr eso?*” ([https://www.inspiringquotes.us/author/4513-maurice-strong](https://www.inspiringquotes.us/quotes/f3lh_Uds3WcP4)). “*El sistema capitalista ha demostrado ser incapaz de hacer frente a todos los problemas de la sociedad*”; “*El sistema de los Estados Unidos no funciona*”; “*Es necesario que los países ricos apliquen una política de solidaridad con los pobres y se cree una nueva cooperación global*” (AYUSO, Javier, “El organizador de la Cumbre de la Tierra pide la reforma del orden económico mundial” (https://elpais.com/diario/1992/02/05/sociedad/697244411_850215.html).

³⁹ Recuérdese lo señalado precedentemente sobre el rol de la expresión en la Carta de las Naciones Unidas.

sotros) los pueblos” es quien conduce la Agenda y su concreción. A esos pueblos los “acompañarán” otros actores, entre ellos -y en lugar secundario- el sistema de Naciones Unidas. Lo sorprendente es que los 193 Estados que por consenso adoptaron la Agenda 2030, hacen suya la inusual expresión: *“Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*. Una verdadera “revolución” institucional para el sistema internacional vigente, evocadora desde su terminología de la Revolución Francesa.

La Agenda 2030 propone estrategias y políticas que trasciendan las fronteras sectoriales y el corsé de las instituciones tradicionales, proponiendo un impulso de los objetivos y las metas de desarrollo sostenible por la sociedad en su conjunto (“los “pueblos”), si bien deja en las sombras -como lo señaláramos- al diseñador originario, conductor y responsable central de la ejecución de la nueva Agenda, a pesar de tornarse visible la necesidad de una ordenación compleja y dirigida desde un “centro” para lograr un accionar holístico, sistémico y sistemático como el que requiere una dinámica planetaria y el logro de tan ricos objetivos y metas.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO DEL ODS 2 PARA 2030*

FOOD SECURITY WITHIN THE FRAMEWORK OF SDG 2 BY 2030

M. Ofelia ZAMZEM**

Carmen ARÉVALO***

Resumen: El artículo presenta algunos aspectos referidos al esquema de diseño para el cumplimiento de las tres metas que persigue el Objetivo 2 “Hambre Cero” de los ODS, a saber: seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible, como objetivo de desarrollo sostenible para 2030.

Palabras-clave: Seguridad alimentaria - Nutrición - Agricultura orgánica.

Abstract: The article presents some aspects related to the design scheme for the fulfillment of the three goals pursued by Objective 2 “Zero Hunger” of SDGs, namely: food security, nutrition and sustainable agriculture, as a sustainable development objective for 2030.

Keywords: Food security - Nutrition - Organic agriculture.

Sumario: I. Introducción. II. Seguridad Alimentaria y Nutrición. III. Implementación Nacional del ODS 2 relativo a la seguridad y nutrición alimentarias. IV. Promoción de la Agricultura Sostenible. V. Factores necesarios para la implementación de

* Trabajo recibido para su publicación el 20 de junio de 2022 y aprobado para su publicación el 4 de julio del mismo año.

** Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y de otras Universidades del país. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

*** Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomada en Derechos Humanos y Ambiente. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

una agricultura orgánica. VI. Plan Estratégico del Sector de la Producción Orgánica de Argentina 2030.

I. Introducción

La actual población mundial, estimada en algo más de 7.500 millones de personas se incrementaría a 10.000 millones en las próximas décadas. Esta proyección exige plantearse un modelo de desarrollo que satisfaga los requerimientos necesarios en armonía con condiciones aceptables en materia económica, social y ambiental.

La FAO en su publicación se ocupa del tema “*Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS: 20 acciones interconectadas para guiar a los encargados de adoptar decisiones*”¹. Diferentes autores coinciden en afirmar que hay evidencia que la forma de producción actual de alimentos es uno de los principales factores del cambio ambiental mundial y que dicho cambio es la mayor amenaza para la salud en el siglo XXI.

En búsqueda de las soluciones que puedan paliar esta problemática, se proponen cinco principios clave:

- aumentar la productividad, el empleo y el valor añadido en los sistemas de alimentación,
- proteger e impulsar los recursos naturales,
- mejorar los medios de subsistencia con crecimiento económico,
- potenciar la resiliencia de las personas, las comunidades y los ecosistemas, y
- adaptar la gobernanza a los nuevos retos a través de un conjunto de acciones que permitan mejorar la salud del suelo y restituir la tierra, proteger el agua y gestionar su escasez, fomentar la conservación de la biodiversidad, proteger las funciones de los ecosistemas, reducir las pérdidas, fomentar la reutilización y el reciclaje y promover el consumo sostenible.

¹ Nota número 1 FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2018- ISBN 978-92-5-130674-1.

A partir de los principios y acciones enunciados, se fijan las siguientes metas:

- alcanzar la seguridad alimentaria,
- mejorar la nutrición,
- promover la agricultura sostenible.

II. Seguridad Alimentaria y Nutrición

Cabe señalar, que gran parte del Objetivo 2 de los ODS, se basa fundamentalmente en este ítem que implica, tener comida, modo de conseguirla y que los alimentos obtenidos, sean suficientemente inocuos y nutritivos, para que el cuerpo humano consiga su energía y nutrientes. Se pretende que la alimentación sea no sólo saludable, sino que a su vez respete características culturales y regionales propias conforme al concepto mayoritario de seguridad alimentaria que incorpora los criterios de usos, costumbres, preferencias y modalidades de alimentación de los diversos pueblos, adhiriendo a lo establecido por la FAO en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, que concluye que *“la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*.

Por ende, la seguridad alimentaria toma en consideración primordialmente dos cuestiones: a) la disponibilidad de los alimentos: esto es, la existencia de cantidades suficientes con calidad adecuada, suministrados a través de la producción de un país², respetando el nivel de ingresos de la población a la que va dirigida, y tomando en cuenta que han de establecerse medidas tendentes a reforzar dichos esfuerzos con acciones que logren una educación nutricional consciente a la par que respeten con-

² Acorde al criterio de soberanía alimentaria como el derecho de cada pueblo, a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias que sean ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas a sus propias circunstancias.

diciones ambientales y de salud entre otras; y b) el consumo nutricional adecuado, relacionado con la alimentación saludable y su inocuidad.

Cabe destacar asimismo la diferencia entre nutrición y alimentación, la segunda es la acción voluntaria que se pone de manifiesto en la preparación e ingesta; en tanto que la nutrición es la forma en que el organismo asimila dichos alimentos³, en relación con la inocuidad se toma en consideración que los alimentos estén libres de peligros como potenciales riesgos para la salud.

Así, el consumo de alimentos debe respetar criterios que tengan en cuenta la salud de los consumidores en tanto “combustibles” esenciales para la vida y educar para evitar trastornos alimenticios⁴.

La base legal relacionada con los ítems mencionados surge de las siguientes leyes:

- Ley 18284/69, Código Alimentario: Regula los aspectos bromatológicos y de higiene sanitaria de los alimentos para consumo humano. Es actualizado anualmente y designa como organismos ejecutores de sus disposiciones al Instituto Nacional de Alimentos (INAL) y al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

³ La Organización Panamericana de la Salud, explica que, a través de una nutrición saludable, se evitan factores de riesgo, haciendo hincapié en la lactancia materna, alimentación complementaria, y sistemas alimentarios saludables y sostenibles. Por su parte los doctores Escribano Zafra, A., y Escribano Ocón, A., en el libro “Potencia tus defensas una guía para prevenir enfermedades” (Ed. Espasa, España 2015. ISBN 9788467060201), entienden que “*la nutrición es fundamental para la supervivencia de los seres vivos, porque permite crecer, desarrollarse, renovar los tejidos y disponer de las energías*”

⁴ La licenciada en nutrición S. Barruti en su libro *Mal Comidos, Cómo la Industria Alimentaria Argentina nos está Matando* (Ed, Planeta, 5° Edición Enero 2013, ISBN-10 9504934536 e ISBN-13 978-9504934530) considera, que en los últimos tiempos se modificaron los hábitos alimenticios, destacando “que no se consumen alimentos, sino, productos”. Entiende a “los productos procesados como no saludables”, y previene sobre “*publicidades, equívocas, avasallantes, e inescrupulosas*”. En una exhaustiva investigación arriba a conclusiones inquietantes en el sentido que “estamos mal comidos y peor encaminados”.

- Ley 25724, “Programa de Nutrición y Alimentación Nacional” sancionada el 27 de diciembre de 2002 por el cual el Estado garantiza el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.
- Ley 24240, “Normas de Protección y Defensa de los Consumidores”. Tiene por objeto la defensa del consumidor o usuario.
- Ley 27642, “De etiquetado frontal” de octubre del 2021. Tiene como meta lograr que la población cuente con información sobre los productos que consume exigiendo que los envases de determinados productos incorporen en su cara principal sellos de advertencia tales como “exceso en azúcares”, exceso en sodio”, “exceso en calorías”, etc.

III. Implementación nacional del ODS 2 relativa a la seguridad y nutrición alimentarias

En el año 2002 se articulan distintas áreas de gestión del Estado Nacional, con el objeto de planificar estratégicamente políticas y programas sociales, creando el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS)⁵, para definir cursos de acción y coordinar la planificación de la política social nacional en el marco de los Objetivos que se propusieron en la Declaración del Milenio⁶.

El Consejo recibe un nuevo impulso en el año 2017 a través del Decreto 499 toda vez que es considerado como el más apropiado para implementar una metodología de trabajo interministerial e intersectorial a nivel interno y para articular las acciones a llevar a cabo con los distintos organismos internacionales cuyas competencias se relacionen con los postulados de la Agenda 2030 aprobados por la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 25 de setiembre de 2015.

A través de él se estructura en forma integral la seguridad alimentaria de los sectores vulnerables de la sociedad, se planifican las estrategias de

⁵ Dec. PEN 357 de fecha 21 de febrero de 2002.

⁶ Esta Declaración, aprobada por Res. 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de Setiembre de 2000, fue suscripta por nuestro país en el marco de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

políticas y programas sociales del gobierno por medio de una administración ordenada y coordinada de recursos estatales.

Entre sus objetivos, recalcamos los siguientes: articular, planificar y coordinar políticas sociales; diseñar y elaborar una canasta saludable, accesible a toda la población; diseñar planes de educación alimentaria nutricional; elaborar planes anuales de monitoreo, y evaluación de políticas y programas.

El Consejo estableció un Plan Estratégico, para poder cumplir sus objetivos y realizar entre otros los siguientes seguimientos: enlace interministerial sobre temas de política social a través de mesas de trabajo; plan de monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales; instrumentos de registro y relevamiento; identificación tributaria y social y proceso de adaptación del Consejo con la Agenda 2030.

Así mismo se facilita a las provincias la asistencia técnica, para la definición de las metas intermedias y finales y para el monitoreo de indicadores de seguimiento. A tales efectos debe centrarse en el análisis de las características locales en función de la información obrante relacionada a las políticas públicas y derechos humanos.

El sistema de seguimiento y evaluación opera a través de la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento con el apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Por ser el programa de carácter nacional, a los fines de volcar las directrices generales a los distintos territorios provinciales sin violentar las jurisdicciones y atribuciones locales, se suscriben Acuerdos de Cooperación con las distintas provincias contabilizando 22 convenios celebrados desde 2016 a 2020⁷.

Los Acuerdos de Cooperación que celebra el CNPS implican el cumplimiento de una serie de etapas como parte de la coordinación que ejerce

⁷ En 2016 con Jujuy, La Rioja, San Juan, Mendoza, Salta, Tucumán, CABA y Tierra del Fuego; en 2017 con Santa Fe, Neuquén, Chaco, Corrientes, Córdoba y Misiones; en 2018 con La Pampa y Río Negro y la provincia de Buenos Aires, durante 2019 con Catamarca y Santiago del Estero y con Chubut, Santa Cruz y Entre Ríos en el transcurso de 2020. En el caso de la Provincia de Córdoba el Convenio de Cooperación fue celebrado en noviembre de 2016 y en virtud del mismo se sancionó la Ley 10577, promulgada el 10 de octubre del 2018 y vigente a partir del 19 de octubre del 2018.

el Consejo, a saber: a) la Designación del Punto Focal en la Provincia⁸, b) Acta de Integración del equipo técnico del organismo que actúa como Punto Focal, c) Plan de Acción provincial; d) Presentación ante el Punto Focal de las metas e indicadores globales priorizados por los ministerios nacionales; e) Correlación de Plan Estratégico Provincial con los ODS⁹; y f) Constitución de la Mesa interministerial.

IV. Promoción de la agricultura sostenible

En este sentido, acercarse al Objetivo exige aumentar la productividad y el valor agregado en los sistemas de alimentación y mantener los criterios de protección de los recursos naturales para potenciar la resiliencia de los ecosistemas y de las comunidades.

A la luz de la Meta 2.3¹⁰ la alimentación no puede descansar únicamente en un sistema de producción agrícola industrializado y altamente tecnificado -cuyos logros son por demás meritorios (mayor estabilidad y rendimiento en la producción de alimentos, mejora en la superación de plagas y enfermedades, resistencia a factores climáticos adversos, entre otros)- debe también rescatar sistemas de producción tradicional desplazados o postergados a regiones marginales.

Brindar alimentos a una población mundial en constante crecimiento no se satisface bajo el enunciado “*producir más con menos*” es necesario establecer condiciones que alienten a los pequeños agricultores a sumarse

⁸ Se designa así el área gubernamental provincial responsable del desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de las ODS en el territorio respectivo.

⁹ Los gobiernos provinciales planifican su gestión a partir de un plan estratégico, planes de gobierno, planes sectoriales, etc. Un paso hacia la adecuación es la correlación de los ejes y objetivos de los planes provinciales con los objetivos y metas de desarrollo sostenible (<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guiaadaptacionprovincial2.pdf>).

¹⁰ Naciones Unidas. Meta 2.3. De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

a la cadena productiva favoreciendo el agregado de valor¹¹ convirtiéndolos en actores destacados en el marco de las actividades comerciales sostenibles.

Se destacan las ventajas y atributos de sistemas de producción respetuosos de los ciclos naturales de los ecosistemas, caracterizados por una administración a veces tuitiva pero normalmente eficiente del suelo, del agua, del aire y de los restantes componente de la biodiversidad y en ese marco de ideas la agricultura orgánica satisface las expectativas de una provisión de alimentos en cantidad y calidad adecuadas.

Desde esta óptica la visión sustitutiva de los inicios de la agricultura industrial deviene en complementaria en tanto requiere del esfuerzo mancomunado que vincule productividad y sostenibilidad para cubrir las necesidades de una alimentación suficiente y adecuada.

V. Factores necesarios para la implementación de una agricultura orgánica

Como todo proceso de creación de bienes o de servicios, corresponde determinar cuáles son los insumos requeridos para posteriormente optar por un sistema de producción adecuado al resultado esperado.

En el tema que nos ocupa estos requerimientos están cubiertos por las siguientes normas¹²:

- Ley 20247, de Semillas y Creaciones Fitogenéticas. A través de ella se establecen derechos de propiedad intelectual *sui generis* a

¹¹ Tradicionalmente, los productos orgánicos se comercializan fuera del sistema de distribución convencional, por ejemplo, en ventas realizadas en las granjas o en los mercados establecidos temporalmente por autoridades municipales. Otra característica que los identifica es que la mayor parte del procesamiento y el envasado está a cargo de los propios productores. Incentivar y apoyar estos emprendimientos permitirá trasladar sus productos al comercio minorista tradicional y participar en la industria alimenticia convencional.

¹² En armonía con los preceptos de la Constitución Nacional, la Ley de Política Ambiental 25675 y la Ley de Agricultura Familiar 27118 en cuanto al fomento de sistemas de producción agraria que caen en la órbita del CNPS.

favor de aquellos agricultores que logran por métodos tradicionales el mejoramiento heredable de especies silvestres. Esta norma que data de 1973 fue reflejo de la (primer acta) Unión de Productores de Obtenciones Vegetales (UPOV), en reconocimiento que las especies cultivadas y sus variedades son el resultado de la selección y adaptación continuas a lo largo del tiempo y sienta las bases de la defensa de los derechos del agricultor en tanto sustenta la ancestral práctica de recolección e intercambio de semillas (véase art. 27)¹³.

Si bien la norma puede adecuarse al contexto actual, entendemos que a tales efectos debe tenerse presente lo manifestado en el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Michael Fakhri por ante el Consejo de DD.HH. de la ONU en su 49º período de sesiones celebrado del 28 de febrero al 1º de abril de 2022¹⁴ en el que propuso un marco para la promoción de los derechos de los agricultores, los pueblos indígenas y los trabajadores por medio del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura¹⁵, en armonía con el Convenio de Diversidad Biológica¹⁶, y el derecho de los derechos humanos que incluiría: el reconocimiento del derecho de los agricultores y de los pueblos indígenas a las semillas; la protección de los conocimientos tradicionales de los agricultores y de los pueblos indígenas; el derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas conservadas en las explotaciones; el derecho a participar equitativamente en el reparto de beneficios; y el derecho a participar en la toma de decisiones.

- Ley 25127 de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica del año 1999. Propende al establecimiento de un sistema de manejo holístico para la producción, procesamiento, certificación, etiquetado y

¹³ Los últimos años la norma fue objeto de tratamiento en el Congreso de la Nación generando cinco proyectos de reforma en 2015, uno de los cuales fue presentado nuevamente durante el período de sesiones de 2020. La firme resistencia que generaron en su momento impidió las reformas propuestas en tanto que, a merced de la defensa de los derechos de propiedad intelectual de titulares de OGM, se limitaban excesivamente los derechos de los agricultores.

¹⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/397/89/PDF/G2139789.pdf?OpenElement>

¹⁵ Ley 27182.

¹⁶ Ley 24375,

comercialización de los alimentos a condición de evitar el uso de productos de síntesis química y/o tóxicos por su capacidad real o potencial de afectar la salud humana¹⁷. Comprende los sistemas de producción y agroindustria agropecuaria y los de recolección, caza y captura en tanto sustentables en el tiempo bajo un esquema de calificación, certificación, promoción, identificación y control minuciosamente reglamentados sistematizados a través de la Resolución 374/2016 de SENASA¹⁸.

VI. Plan Estratégico del Sector de la Producción Orgánica de Argentina 2030¹⁹

Con la intervención de la Comisión Asesora para la Producción Orgánica (CAPO), la Secretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación dio a conocer la Resolución 17/21 que lo implementa.

En concordancia con el Plan Estratégico para el Fomento y Control de la Producción Orgánica en los Países Miembros de la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO) para 2030, se conformaron los siguientes objetivos estratégicos:

1. Estimular la investigación, desarrollo, difusión, transferencia y adopción de innovaciones tecnológicas orientadas a la Producción Orgánica.

¹⁷ Por ejemplo prohíbe la clonación como técnica de producción animal y el empleo de organismos genéticamente modificados y sus derivados, entre ellos semillas y materiales de propagación vegetativa. Especifica que los OGM son organismos -planta, animal o microbio- cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no ocurre en el apareamiento y/o recombinación natural. Se describen asimismo las "técnicas que dan origen a la modificación genética.

¹⁸ [Http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-374-2016-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria](http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-374-2016-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria)

¹⁹ [Https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-17-2021-346477](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-17-2021-346477)

2. Promover instrumentos fiscales, comerciales, financieros y de competencia para la Producción Orgánica, equitativos desde lo social y alentadores para la inversión privada.
3. Promover formas organizativas (primarias e industriales), como redes productivas por cadenas de valor, clúster, consorcios, cooperativas, fundaciones, entre otras, que permitan el desarrollo del sector orgánico en la región.
4. Fortalecer la presencia de la Producción Orgánica en ámbitos institucionales nacionales, regionales e internacionales.
5. Incrementar la cantidad de productores y elaboradores/procesadores de productos orgánicos. Más producción con más productores.
6. Aumentar el volumen, destinos y participación de productos orgánicos exportados, en especial aquellos con mayor valor agregado.
7. Incrementar el volumen y la participación de los productos orgánicos en el mercado interno, con estrategias de promoción del consumo local.
8. Fomentar el desarrollo y disponibilidad de insumos necesarios para la Producción Orgánica.

En cumplimiento de estos objetivos se destacan distintas acciones de promoción y sensibilización dirigida a productores, elaboradores y consumidores, ferias de productores, encuentros y rondas de negocios para el mercado interno y externo, articulación de actividades con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y las agencias de promoción de exportaciones provinciales.

**ODS Y PROTECCIÓN DE CABECERAS DE CUENCA
UN MODELO DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y
EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LAS
SIERRAS GRANDES DE CÓRDOBA***

*SDGs AND PROTECTION OF BASIN HEADWATERS
A MODEL OF ECOLOGICAL RESTORATION AND
ENVIRONMENTAL EDUCATION IN THE
“SIERRAS GRANDES” OF CÓRDOBA*

Cristina DEL CAMPO**

Pablo FRIEDLÄNDER***

Por Nury...

Resumen: En este trabajo nos centraremos en describir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS) cuyo contenido se despliega en los componentes ambientales base de las cabeceras de cuenca, esto es: agua, bosque nativo, suelos (drenaje), flora nativa, y en trazar una ruta entre los ODS internacionales y lo que a nivel país ha sido comprometido. Lo que la provincia afirma estar realizando y lo que a nivel local de las ONG se ha concretado y sigue concretándose *i.a.* con capacitaciones, promoción de voluntariados, recolección de semillas de flora autóct-

* Trabajo recibido el 21 de abril de 2022 y aprobado para su publicación el 5 de mayo del mismo año.

** Abogada y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Gestión Ambiental por la UNC. Docente de grado y postgrado UNC; UCC; UNCa; UES21; UNDEF. Investigadora Principal UNDEF. Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba

*** Doctor en Filosofía de la Naturaleza (UNC), Magister de Historia y Antropología por la Universidad de Barcelona, Consultor e investigador en I+D. Presidente de la Fundación de Actividades Biosféricas. Miembro del Instituto de Ecotécnicas y de la Red de Restauración Ecológica de Argentina. Director del Proyecto *Acción Serrana*.

tona, reforestación, charlas, acuerdos de protección de cabeceras de cuenca entre propietarios, trabajos en conjunto con las fuerzas locales (defensa civil, bomberos etc.) escuelas, y agrupaciones locales varias. Entre los lugares seleccionados están las nacientes y faldeos del Cerro Champaquí en las Sierras Grandes de Córdoba como modelo de acción local.

Palabras-clave: Cuencas - Restauración - ODS - Acción local - ONG.

Abstract: In this work we will focus on describing the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda (SDGs) whose content is deployed in the basic environmental components of the headwaters of the basin, that is: water, native forest, soils (drainage), native flora, and in tracing a route between the international SDGs and what has been committed at the country level. What the province claims to be doing and what at the local level of the NGOs has materialized and continues to materialize i.a. with training, promotion of volunteers, collection of autochthonous flora seeds, reforestation, talks, agreements for the protection of the headwaters of the basin between owners, joint work with local forces (civil defence, fire fighters, etc.), schools, and various local groups. Among the selected places are the springs and slopes of Cerro Champaquí in the Sierras Grandes de Córdoba as a model of local action.

Keywords: Basins - Restoration - SDGs - Local action - NGO.

Sumario: I. Introducción. II. ODS Internacionales y Nación-Provincia. III. Cabece-
ras de Cuenca: ODS, Presupuesto y Programas concretos. IV. Las ONG y Protección
de cabeceras de cuenca. V.- A modo de Matriz: Reflexiones. VI. Algunas Conclu-
siones.

I. Introducción

El desafío en el cumplimiento de los ODS como metas internacionales viene a refrescar antiguos objetivos en los cuales el agua siempre ha estado presente: agua y alimento; agua y salud; agua y desarrollo; agua y vida, que son relaciones de indudable necesidad en el vínculo *desarrollo-ambiente*, evidenciándose *agua y pobreza* como la relación que -desde la ética ambiental global- se encauza hacia objetivos de sustentabilidad.

La lógica imperante de apropiación y desarrollo no viene permitiendo la preservación de las fuentes de vida, tales como el agua. Las cuencas constituyen el recorte territorial natural tanto para la gestión, como en materia ambiental. Las cabeceras de cuenca son las áreas de principal resguardo del agua: *agua-ambiente y agua-recurso natural*. Lamentablemente, no contienen la misma textura regulatoria. Los derechos del desarrollo han venido pautando la modalidad de gestión de los recursos hídricos.

La Argentina, como país federal, expone su relación con el agua y el ambiente de manera dicotómica ya que el dominio de los componentes ambientales y de los recursos naturales es de las provincias, por lo que la regulación de tales recursos es en general de las provincias. Por su parte, el Congreso de la Nación establece la regulación de lo ambiental mediante de los presupuestos mínimos ambientales (PMA).

Los PMA reconocen la cuenca como unidad de gestión y la incluyen -en caso de estar en riesgo- en la posibilidad de ser declarada zona crítica de protección especial por sus características naturales o de interés ambiental. Al estar éstas vinculadas a la disponibilidad de agua, cuentan desde la gestión con una serie de herramientas que se adaptan a los objetivos de tutela desde lo recursista y, en algunos casos, desde lo ambiental (por ej. bosque nativo o glaciares). Sin embargo la protección de cabeceras de cuenca en nuestro país no está regulada en particular. No existen instrumentos específicamente orientados a su tutela (sí a sus componentes), además, cuenca se orienta -desde la regulación de la gestión- hacia la interjurisdiccionalidad.

La gestión del agua es la encargada y responsable de metas relacionadas entre agua-desarrollo. Los usos del agua son múltiples y variados según sus funciones, siendo la provincia la principal responsable no solo de los usos sino del cuidado y preservación de las aguas mismas desde su “comienzo”, esa parte del ciclo que contiene y regula parte del agua y desde donde se gestiona su dosificación natural aguas abajo.

En este escrito nos centraremos en describir los ODS cuyo contenido se despliega en los componentes ambientales base de las cabeceras de cuenca; esto es: agua, bosque nativo, suelos (drenaje y regeneración), flora nativa. Los lugares seleccionados son las nacientes y faldeos del Cerro Champaquí en las Sierras Grandes de Córdoba como modelo de acción local mediante el *Proyecto de Restauración Ecológica y Educación Ambiental “Ordeñando Nubes”* (conjugando acciones de la comunidad local organizada en distintas ONG a los fines de la protección de la cabecera de cuenca desde hace veinte años), así como su contexto regional cordobés y sudamericano, el movimiento regenerativo *Acción Serrana* en múltiples áreas de la Reserva Hídrica Provincial Pampa de Achala y en el Parque Nacional Quebrada del Condorito -a su vez parte o “fractal” argentino de la *Iniciativa Multinacional Andina para Bosques de Polylepis Acción Andina-* y los objetivos internacionales, metas y ejes nacionales y provinciales y la relación de ello con lo que se concreta a nivel local desde las ONG.

II. ODS Internacionales y Nación-Provincia

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Nueva York en septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó mediante la A/RES/70/1 la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual fue adoptada por 193 Estados y entró “en vigencia” -a pesar de no ser un tratado- el 1 de enero del 2016. Su documento base “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” presenta una serie de Objetivos y Metas mediante los cuales se aspira a erradicar el hambre, lograr la seguridad alimentaria, alcanzar la igualdad de género, asegurar el acceso al agua y la energía sustentable, promover el crecimiento económico sostenido, adoptar medidas urgentes contra el cambio climático, promover la paz, facilitar el acceso a la justicia y fortalecer una alianza mundial para el desarrollo sostenible -entre otros-. Los ODS buscan proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda: la Agenda 2030 en la que se enlazan las dimensiones económica, social y ambiental del Desarrollo Sostenible. En el citado documento se aprobaron 17 Objetivos y 169 Metas a cumplirse desde ese momento al 2030¹. Los 17 Objetivos son: 1 Fin de La Pobreza; 2 Hambre Cero; 3 Salud y Bienestar; 4 Educación de Calidad; 5 Igualdad de Género; 6 Agua Limpia y Saneamiento; 7 Energía Asequible y No Contaminante; 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico; 9 Industria, Innovación e Infraestructura; 10 Reducción de las Desigualdades; 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12 Producción y Consumo Responsables; 13 Acción por el Clima; 14 Vida Submarina; 15 Vida de Ecosistemas Terrestres; 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; 17 Alianzas para Lograr los Objetivos.

La República Argentina como parte de este compromiso, establece sus propios Objetivos de Gobierno e iniciativas prioritarias de gestión. Conforme los objetivos establecidos por el Decreto N° 880/16, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CONSEJO)² es el organismo asignado para coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030” y los Objetivos de Desarrollo

¹ V. en <http://www.odsargentina.gob.ar/Agenda2030>.

² Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Decreto 499/2017 “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Sostenible; debiendo implementar una metodología de trabajo interministerial e intersectorial con participación de los Organismos competentes de la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de su cometido (arts. 1 y 2) y podrá conformar comités técnicos y grupos de trabajo, tanto sectoriales como territoriales, para el adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de los ODS y la Agenda 2030.

Para la adaptación, implementación y el seguimiento de los ODS, internamente se realiza un Acuerdo parlamentario (Buenos Aires, 27 de Octubre de 2016)³ por parte de la Cámara de Diputados de la Nación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en la República Argentina, que establece pautas de organización interna. Se concreta una serie de los denominados *Informe País Metas e Indicadores*⁴, en los que se incluye la priorización y adecuación del contenido de las metas a las prioridades nacionales (contenido y horizonte temporal) con una selección de indicadores pertinentes de seguimiento. Estos Informes nacionales (2016/2021)⁵ permiten un seguimiento y análisis de los progresos en el nivel nacional.

Los Objetivos de Gobierno de Argentina fueron presentados en diciembre de 2016. Se establecieron 8 grandes Objetivos de Gobierno y 100 iniciativas prioritarias de gestión para los diferentes Ministerios y organismos de la APN. Estos tienen una directa vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Así se lee en la página web del gobierno⁶:

³ [Http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/relacionesinstitucionales/acuerdo_parlamentario_web.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/relacionesinstitucionales/acuerdo_parlamentario_web.pdf)

⁴ V. en: http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/informe-ods-todo.pdf; <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf>; [argentina_informe_de_pais_2021_final.pdf https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infor_12112019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infor_12112019.pdf) ; http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadores__para_web_.pdf; [metadata_ods.pdf \(argentina.gob.ar\)](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadores__para_web_.pdf)

⁵ V. por ej. <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/07/18/argentina-y-el-informe-voluntario-sobre-la-agenda-2030-presentacion-en-el-foro-politico-de-alto-nivel-en-unny/>

⁶ V, en: <https://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>

- I. Estabilidad Macroeconómica
- II. Acuerdo Productivo Nacional
- III. Desarrollo de Infraestructura
- IV. Desarrollo Humano Sustentable
- V. Combate al Narcotráfico y mejora de la Seguridad
- VI. Fortalecimiento Institucional
- VII. Modernización del Estado
- VIII. Inserción Inteligente al Mundo

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como área de articulación⁷ y como punto focal encargado de coordinar la adaptación al contexto local ha invitado a los gobiernos provinciales a adherir, a través de un convenio de cooperación, al cumplimiento de los ODS. Publica en la página *web* de gobierno una *Guía para la adaptación provincial de los ODS*⁸, que contiene un modelo de Convenio de Cooperación entre El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y la Provincia respectiva.

ODS y Provincia

La *Provincia de Córdoba* desarrolla sus propia priorización y adaptación de metas ODS y presenta sus informes⁹. Mediante Decreto provincial 1621/18 establece que la *Secretaría General de la Gobernación* es el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para

⁷ ARTÍCULO 1°. Establécese que el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN será el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25 de septiembre de 2015, con intervención de las áreas CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. Decreto 499/2017. “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

⁸ V. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/objetivos-de-desarrollo-sostenible/provincias-y-municipios>

⁹ V. por ej.: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_cordoba.pdf

la implementación de los ODS, para lo cual dispone el trabajo interministerial y las relaciones bilaterales con los organismos encargados de la implementación de la agenda¹⁰. Como Punto Focal, la Secretaría se encuentra entre el gobernador y la mesa interministerial de ODS. Como Punto Focal, coordina el funcionamiento de la Mesa Interministerial de ODS, de la cual participan todas las reparticiones del poder ejecutivo.

Mediante un proceso de priorización provincial de objetivos y metas ODS se seleccionaron (lo que se ve representado en su enfoque de gestión gubernamental) tres ejes de gestión:

Expansión de la Justicia Social

Fomento del Crecimiento Económico Sostenible y Fortalecimiento de las Instituciones

El gobierno apunta (conforme se lee en sus informes anuales ODS) con sus acciones de gobierno al cuidado de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, focalizados en el cuidado y desarrollo de las familias como se evidencia en sus compromisos agrupado en el primero que es Personas-Familia. En tales informes básicamente identifica programas vinculados a ODS y determina la cantidad de metas priorizadas por ejes de gestión (por ej. en su reporte de Gestión Gubernamental 2018, 78 metas). Y los ejes del gobierno *Crecimiento Económico Sostenible y Fortalecimiento de las Instituciones* apoyan el pilar de la *Justicia Social*, dirigido al objetivo esencial interdependiente del ODS 1: *Fin de la Pobreza*.

Los indicadores de los ODS la provincia los despliega mediante el *Marco de Bienestar* el cual se encuentra alineado al Marco de Bienestar Regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a los mismos Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Marco de Bienestar es un multi-indicador compuesto por 30 indicadores que permiten medir 12 dimensiones (Ingresos, Vivienda, Empleo, Educación, Salud, Balance Vida-Trabajo, Seguridad Personal, Compromiso

¹⁰ Un enfoque territorial de los objetivos de desarrollo sostenible en Córdoba, Argentina. V. en <https://gestionabierta.cba.gov.ar/index.php/publicaciones/>

Cívico y Gobernanza, Comunidad y Apoyo Social, Satisfacción con la Vida, Acceso a Servicios y Medio Ambiente)¹¹.

Por otra parte, la Provincia de Córdoba comienza en 2020 un proceso de vinculación del Presupuesto con los ODS, a fin de introducir criterios de sostenibilidad como estrategias de asignación y distribución de recursos conforme a las recomendaciones OCDE¹². En tal sentido se agrupan (en sentido a los ejes priorizados de gestión) en:

Grupo Personas Familia

Grupo Prosperidad

Grupo Planeta

Grupo Alianzas

En el *Grupo Planeta* se incluyen los ODS, 6, 12, 13, 14 y 15 y 16. Vincula 69 programas provinciales directos, esto es el 24,82% del total de 278 programas provinciales alineados a ODS.

En el *Grupo Prosperidad* incluye los ODS 7, 8, 9 y 11. Vincula 25 programas directos que representan el 9 % del total de 278 programas provinciales enlazados a ODS.

El *Grupo Personas Familia* incluye más del 34% de dichos programas y en el Grupo Prosperidad el 24,82%.

La provincia viene presentando regularmente sus informes a la Coordinación Nacional.

Por otra parte la utilización del presupuesto como herramienta vinculado a los ODS evidencia una vocación de cumplimiento, centrados en los ejes de gestión y en objetivos priorizados por la provincia.

¹¹ El marco propuesto por la OCDE refleja el grado del bienestar de los habitantes del territorio provincial, a partir de un abordaje multidimensional de sus condiciones de vida y partiendo de una mirada integral que incluye su percepción personal. V. <https://datoestadistica.cba.gov.ar/dataset/marco-de-bienestar>; https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_cordoba.pdf pp. 23 y 24.

¹² V. Presupuesto-2022-alineado-a-ODS-con-especial-abordaje-ODS-5.pdf (cba.gov.ar).

ODS y Municipios

En lo referente a este nivel (el más cercano a la gestión vinculada al territorio) desde Nación se publica un Manual para la adaptación local de los objetivos de desarrollo sostenible¹³ a los fines de readaptar los ODS a las realidades locales, En tal sentido genera el proyecto “*Localización de los ODS*” tendente a “*integrar dichos objetivos a los ejes estratégicos de la política gubernamental local*”, “*con la determinación de un núcleo prioritario de metas e indicadores, que permitan el seguimiento y la reorientación de las acciones de gobierno*”¹⁴. El mismo se dirige a brindar “*herramientas técnicas destinadas al conocimiento e incorporación en la gestión municipal de los ODS*” encauzados al mejoramiento de la gestión, posibilitando la incorporación de una mirada sistémica, transversal e integral, la necesidad de políticas basadas en evidencia resaltando la importancia de la información, articulación intra e interinstitucional, internivel, generación de consensos, con “la participación social amplia y plural de la ciudadanía local” en los procesos de planificación¹⁵.

En el *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*¹⁶ se marcan algunos pasos a seguir en el proceso de localización y aporta sugerencias metodológicas para facilitar el proceso de adaptación de los ODS en lo local.

Varios municipios de la provincia establecen sus prioridades y adaptaciones de los ODS¹⁷.

¹³ V. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/objetivos-de-desarrollo-sostenible/provincias-y-municipios><

https://municipios.produccion.gob.ar/wp-content/uploads/2017/04/manual_ods_municipios.pdf

¹⁴ Cfr. https://municipios.odsargentina.gob.ar/quienes-somos-individual.php?id_quienes=3

¹⁵ V. en https://municipios.odsargentina.gob.ar/quienes-somos-individual.php?id_quienes=10

¹⁶ *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. V. en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_municipios_version_2019.pdf

¹⁷ Por ej. Ciudad de Córdoba. Plan de metas, V. en <https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/plan-de-metas.pdf>

Cfr. https://municipios.odsargentina.gob.ar/quienes-somos-individual.php?id_quienes=3

III. Cabeceras de Cuenca: ODS, Presupuesto y Programas concretos

Expuesto brevemente el compromiso asumido en los niveles nacional y provincial¹⁸ y los ejes de gobierno con los ODS priorizados, en este apartado se despliega el uso del instrumento “presupuesto provincial” como herramienta de asignación de recursos en consecución del cumplimiento de los ODS.

En el referido presupuesto se indican los recursos que se fijan para los diferentes programas a los fines de su mayor o menor desarrollo; lo cual nos permite contrastar (y ver como se vinculan en lo que tomamos como eje de análisis) las acciones concretas referidas a la protección de cabeceras de cuenca y los compromisos país y provincia.

Las cabeceras de cuenca como territorio bañado de aguas que discurren a un punto en común constituyen unidades ambientales de gestión. La cuenca alta o cabecera de cuenca es el territorio esponja -en nuestro caso- de aguas, que funciona como regulador, en parte por la vegetación del lugar (aunque no es la única condición) por lo cual un tipo de preservación y manejo de la flora, así como de los diferentes usos del suelo (en particular, los de pastoreo) son aspectos relevantes en la protección de cabeceras de cuenca.

En el documento *Presupuesto Provincial 2022 en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* se presentan, como ya se señalara (por Grupo de ODS alineados a los ejes de gobierno) en *Familia-Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas*.

Al encontrarse los principales ODS -que vinculamos a cabeceras de cuenca- incluidos en el *Grupo Planeta*¹⁹ (Eje *Fomento del Crecimiento Económico Sostenible*). El *Grupo Planeta* incluye los ODS 6, 12, 13, 14,

¹⁸ El nivel provincial no es seleccionado por ser el más cercano al nivel de gestión (que sería el municipio o comunas) sino por ser la provincia quien detenta las competencias referidas al agua como recurso hídrico. Y si bien se involucran muchos más aspectos en el recorte de gestión cuenca, el aglutinante es agua-territorio (agua-ambiente si es concurrente entre los tres niveles de gobierno).

¹⁹ El *Grupo Planeta* contiene el ODS 14 que se refiere a océanos y vida marina, pero está incorporado en una reinterpretación de lo que parece dirigido a “cursos y cuerpos de agua” según se puede ver en el documento de presupuesto 2022 citado. De allá que se incorporan tal cual están asignados ya que los programas se incluyen allí.

15 y 16. Es este grupo el principal seleccionado para el análisis ya que se enfoca en acciones dirigidas a los recursos naturales, los cursos de agua y los ecosistemas terrestres. Por otra parte, en el *Grupo Prosperidad*, que incluye el ODS 11, se agrega la meta referida al patrimonio natural y cultural que incluimos en nuestro objeto de trabajo como categoría patrimonial de aguas.

En el citado documento sobre el presupuesto 2022 se enumeran por grupo los programas vinculados al logro de las metas comprometidas; así por ej. -y solo a modo de descripción- se lee en el mismo que *“el gobierno trabaja en pos de concretar las metas del ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento con el fin de garantizar la disponibilidad de agua y saneamiento para todos a través del Programa Agua Potable y Servicios Sanitarios y mediante el Programa Sistemas de Agua Potable., Además, con el Programa Recursos Hídricos se continúan optimizando los sistemas hídricos de drenaje a nivel de cuencas, priorizando la protección de cascos urbanos y la recuperación de hectáreas productivas. Del mismo modo, en pos de dar continuidad al trabajo orientado al ODS 14 Cuidado de los Cursos de Agua, el Programa Conservación de suelos y manejo de aguas busca promover la mayor infiltración del agua en las zonas en que éstas se producen, favoreciendo los cultivos, la recarga de acuíferos en zonas altas y el escurrimiento ordenado de los excedentes, evitando de esta manera daños en áreas urbanas y minimizando los riesgos de anegamiento en las áreas definidas”*²⁰.

Además, el *Grupo Planeta* contiene al *Programa para el Desarrollo Forestal y Ambiental de Córdoba* cuya finalidad es prevenir y evitar los procesos de erosión eólica o hídrica, favoreciendo la infiltración, reducción y consumo de excesos hídricos, así como a incentivar la protección de los suelos y mejorar la calidad del aire y del agua.

En relación a las iniciativas orientadas al alcance del ODS 13 Acción por el Clima, se vincula el *Fondo para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* con su finalidad de preservar, conservar, defender y mejorar el ambiente en el territorio de la provincia promoviendo el desarrollo sustentable.

²⁰ V. Presupuesto-2022-alineado-a-ODS-con-especial-abordaje-ODS-5.pdf (cba.gov.ar) pp.13-14.

Además, mediante el *Programa Prevención de Catástrofes*, se aúnan esfuerzos para prevenir, acompañar y brindar auxilio y colaboración a las comunidades afectadas por fenómenos naturales o por acción u omisión de la acción humana. Incluyen las actividades del Instituto de Ambiente del Defensor del Pueblo (INADEP) donde se desarrollan actividades de concientización sobre el cuidado ambiental.

Por otra parte, se sigue leyendo, que *la Provincia continúa implementando programas para gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación y detener la pérdida de biodiversidad en virtud del ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres, con acciones tales como el Programa para el Desarrollo Forestal y Ambiental de Córdoba, el Programa Ordenamiento de Bosques Nativos, Programa Prevención y Lucha contra el Fuego y el Fondo de Protección Ambiental Provincial (FOPAP) que incluyen acciones como las auditorías ambientales, las licencias ambientales para quienes emprenden acciones con impacto ambiental, la puesta en valor de las áreas naturales protegidas la Provincia, y los procesos de educación ambiental que, desde una perspectiva formativa transversal, buscan mitigar los efectos del cambio climático. Otro programa vinculado es el Programa Policía Ambiental, el cual se centra en la lucha contra la deforestación ilegal y la desertificación, y el control del tráfico y tenencia ilegal de la fauna silvestre en la provincia*²¹.

Hasta aquí una breve y acotada mención de lo que la provincia presenta como programas vinculados a los ODS prioritarios y que se condicen con la protección de cabeceras de cuenca.

IV. Las ONG y Protección de cabeceras de cuenca

*IV.1 Caso: modelo “Ordeñando Nubes” en el Proyecto Acción Serrana con la Iniciativa Acción Andina*²²

El modelo encauzado desde diferentes ONG, *Ordeñando Nubes* -a través del impacto de *Acción Andina* como *Acción Serrana* en las Sie-

²¹ *Ibidem*, p. 24.

²² Para más información V.: www.fundacionab.org.ar; www.ecoanperu.org, www.globalforestgeneration.org

rras Grandes de Córdoba- se enfoca al logro de resultados concretos y de acciones replicables. Las ONG locales²³, lideradas por la Fundación de Actividades Biosféricas²⁴, vienen desarrollando hace varias décadas una serie de actividades enfocadas a la protección de cabeceras de cuenca en las Sierras Grandes de Córdoba, en áreas de la Reserva Hídrica Provincial Pampa de Achala y Parque Nacional Quebrada del Condorito; entre el Macizo Los Gigantes y el Cerro Champaquí. Ellas pueden resumirse de forma ejemplificativa en la siguiente descripción (3.2) de las tareas de restauración de cabeceras de cuenca hídrica mediante reforestación con árboles de *Polylepis australis*, criados de semillas locales durante cada año, plantados de octubre a marzo a densidad promedio 3 mil por hectárea, reforestando 100.000 a 200.000 árboles por año en las zonas más altas de las Sierras Grandes de Córdoba con *Acción Serrana* como parte de los 2.000.000 a 3.000.000 árboles de *Polylepis* a plantar anualmente en Sudamérica con la iniciativa *Acción Andina* durante esta década; siendo el 3% monitoreado científicamente y financiándose más del 50% por *Acción Andina / Global Forest Generation* y el resto por contrapartidas de donaciones, subvenciones y ayudas varias²⁵.

Las principales tareas en tal orden vienen siendo la recolección de semillas de flora autóctona de bosque nativo de altura (*Polylepis australis* o “tabaquillo” y en menor medida de otras especies del bosque serrano) como asimismo la producción de esos árboles; construcción y mantenimiento de viveros; reforestación; restauración de cárcavas; acuerdos (no

²³ Entre otras las ONG participantes del Proyecto *Acción Serrana*; el Centro de Restauración Ecológica y Educación Ambiental de Traslasierra y la Fundación Actividades Biosféricas. Puede verse parte de su labor en <https://www.argentinaforestal.com/2021/02/04/cordoba-en-forma-conjunta-entre-accion-serrana-y-accion-andina-se-plantan-un-millon-de-arboles-nativos-por-ano-para-restaurar-la-zona-de-sierras-grandes/>; <https://accionandinaargentina.site123.me/eventos-1/taller-informativo-acci%C3%B3n-andina-en-argentina>; https://www.cba24n.com.ar/sociedad/plantaron-55-mil-tabaquillos-en-las-sierras-altas-de-cordoba_a5ff8f9252143164f39e839e5; <https://www.iua.edu.ar/?p=6197>

²⁴ V. www.fundacionab.org.ar

²⁵ V. en <https://accion-andina.org/about/>, <https://www.globalforestgeneration.org/Accin-Andina>, <https://www.fundacionab.org.ar/accion-serrana> y previamente en: CEC-CON, E.- PÉREZ, D. R. (eds.). *Más allá de la ecología de la restauración: perspectivas sociales en América Latina y el Caribe*, Vazquez Mazzini Edit., Buenos Aires, Argentina, 2016.

siempre visibles) para la protección de cabeceras de cuenca mediante convenios con las autoridades y entre vecinos propietarios, con el compromiso (servidumbres mutuas, comodatos, redes de reservas privadas, etc.) de preservar bosques nativos; no contaminar con pastoreo los cursos de agua; proteger la biodiversidad, prevenir incendios forestales, evitar la erosión y la escorrentía, etc. Asimismo, se vienen desarrollando actividades de educación ambiental para todos los niveles en el Valle de Traslasierra y zonas de Pampa de Achala, junto con voluntariados ambientales y actividades, talleres y capacitaciones con vecinos y fuerzas intersectoriales locales (bomberos, defensa civil, municipio, ETAC, policía, guardaparques, escuelas, centros vecinales, etc.) con motivo del tratamiento y resolución de problemáticas ambientales locales. Algunas de estas actividades cuentan con subsidios específicos, más allá de los mínimos requeridos para proseguir con la producción y plantación de árboles nativos, sin embargo, la mayor parte es costeadá todavía por los mismos integrantes de las ONG y propietarios comprendidos, lejos de lo que implican los compromisos internacionales y logrando acciones concretas en protección del bosque nativo y las cabeceras de cuenca. El ejemplo que seleccionamos es la iniciativa sudamericana *Acción Andina*, mediante la descripción de su implementación regional (o “fractal argentino”) *Acción Serrana* y su modelo local “*Ordeñando Nubes*” para la restauración ecológica de cabeceras de cuenca en las Sierras Grandes de Córdoba y en los Andes, con la Fundación de Actividades Biosféricas y redes de aliados gubernamentales, ONG y comunidades.

IV.2. Los Proyectos de las ONG y sus potencialidades

La primera fase podría llamarse de “*convergencia de paradigmas*”, ya que desde el año 2002 al 2006 se desarrollaron los primeros experimentos de conservación de nacientes y reforestación con la *Asociación de Vecinos de Los Molles*, dando lugar a un convenio con la DIPAS de la Provincia Córdoba para *Implementación conjunta de Mecanismos de Protección Ambiental de la cabecera de cuenca del Arroyo Los Molles* y a la gestión de los primeros encuentros *Red Solidaria por el Agua de Traslasierra*, Córdoba. Un lugar clave ocuparon las reuniones intersectoriales entre todos los actores sociales relacionados con la temática hídrica y ecológica de la costa oeste de las Sierras Grandes de Córdoba.

La segunda fase puede llamarse de “*activación por reforestación*”, ya que del 2007 al 2011 se estableció el método científico e intercultural distintivo del Proyecto de *Ordeñando Nubes* y se registró la *Fundación de Actividades Biosféricas*, formalizándose sus proyectos y equipos a partir de un convenio de cooperación con el *Instituto de Ecotécnicas* y otros para promover la restauración ecológica y educación ambiental a gran escala.

La tercera fase, a medida que se establecía un equipo estable de la Fundación Actividades Biosféricas (FAB) y se perfeccionaban los métodos mediante capacitaciones con investigadores y docentes de la UNC/ CONICET/CERNAR y otros, puede llamarse de establecimiento de los “*procedimientos de restauración*”. Del 2012 al 2014 se creó formalmente el *Centro de Restauración Ecológica y Educación Ambiental* de la FAB en Los Molles -Villa de Las Rosas, dando lugar a la firma de un Convenio con la Municipalidad de Villa de Las Rosas para “Implementación de Mecanismos Conjuntos de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible de Ecosistemas Serranos”, así como a la elaboración de ordenanzas relativas y a la creación de Reserva Ecológica de la FAB mediante donaciones privadas, préstamos y campañas internacionales de desarrollo de recursos, procediendo entonces a las reforestaciones crecientes y a la restauración de cárcavas, senderos y nacientes de agua en las zonas de acceso al Cerro Champaquí por el Valle de Traslasierra. A partir de allí siguió una fase que puede llamarse de “*grados de demostración*”, ya que del 2015 al 2017 se fueron estableciendo los primeros estándares científicos y sociales de eficacia del proyecto a medio y largo plazo, procediendo a publicaciones en medios especializados y a la constitución de un equipo de coordinadores profesionales, logrando escalar así del Programa de Educación Ambiental en todo el Valle de Traslasierra y zonas aledañas: niños de escuelas rurales, adolescentes de secundarios (especialmente del *PIT: Programa de Inclusión para la Terminalidad* mediante talleres laborales) y adultos, a través de capacitaciones de Guardambientes con la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba y de Guías Baqueanos con la Agencia Córdoba Turismo, con alto impacto en redes regionales y medios académicos nacionales.

El desafío de sostener el proyecto en crecimiento constante llevó a una fase orientada a la “*Sustentabilidad transgeneracional*”, ya que del 2018 al 2020 se consolidaron las capacidades ejecutivas del proyecto y administrativas de la institución, en alianza pionera con la *Asociación Ecosistemas Argentinos*, ayudando a conformar la *Red de Restauración*

Ecológica de Argentina, así como a coeditar su Boletín de amplio alcance, y comenzando a integrar la Iniciativa *Acción Andina*. Ello llevó a escalar la reforestación de 5.000 a 40.000 árboles de *Polylepis australis* plantados por año en la cabecera de cuenca del Arroyo Los Molles, y también a las primeras pruebas de replicabilidad del modelo *Ordeñando Nubes* en cuencas cercanas. A su vez se buscaron alianzas productivas para fomentar los microemprendimientos con productos ecológicos del monte serrano, en vistas a la autosustentabilidad de los proyectos y a la resiliencia de las comunidades remotas donde ocurren.

Así fue como se comenzó a gestar la fase actual del proyecto como parte de la iniciativa regional *Acción Serrana*. Tras arrancar en 2018, se consolidó en sus métodos de gestión cuando en 2021 la FAB se vuelve no sólo integrante sino socio implementador local de *Acción Andina*, gestionando el escalamiento de tareas de reforestación (de 100.000 a 200.000 árboles de *Polylepis* plantados por año), de restauración (más de 3.800 hectáreas bajo acuerdos de conservación) y de educación ambiental (para jóvenes y adultos de redes existentes -UNDEF, REA, etc.- con planes de contingencia y plataformas digitales por la pandemia), articulando más de 14 áreas en la Reserva Hídrica Provincial de Achala y Parque Nacional Quebrada del Condorito, así como estableciendo una sede de *Acción Serrana* en el Camino de Las Altas Cumbres, Ruta 34, Pampa de Achala, equidistante de las distintas cabeceras de cuenca bajo procesos de restauración monitoreados por la FAB-*Acción Serrana* y ECOAN-*Acción Andina* (Perú).

Las potencialidades de los planes operativos en curso se basan en el crecimiento exponencial de las reforestaciones en cabeceras de cuenca, dada su eficacia medible ante la necesidad hoy más evidente por efectos del cambio climático, con incendios, inundaciones, aluviones, sequías, etc., cada vez más recurrentes. Este crecimiento como primera respuesta conlleva su *replicabilidad* como proyecto en cuencas aledañas (Los Hornillos en 2022), cercanas (ya trabajando en las nacientes más elevadas de Mina Clavero desde 2021) y también andinas (colaborando con comunidades jujeñas del NOA en conjunto con el *Proyecto Árbol y Vida*). A su vez cabe destacar la adhesión activa del proyecto a la “Década para la restauración de ecosistemas” declarada por la ONU (2021-2030), con el objetivo de plantar más de 3 millones de árboles en las Sierras Grandes de Córdoba con *Acción Serrana* y más de 20 millones de árboles en los Andes con *Acción Andina*. Por otro lado una referencia constante es el

acompañamiento al desafío de Bonn: restaurar globalmente 350 millones de hectáreas degradadas o deforestadas antes del año 2030. Hacen falta refuerzos para ello, más reservas, mejores políticas públicas monitoreadas científicamente y mucha más mano de obra capacitada, equipada y bien financiada como las nuevas fuerzas productivas y regenerativas del “empleo verde”, verdadero límite o potencialidad de un escalamiento masivo de estas tareas.

IV.3. Enfoque de la Fundación de Actividades Biosféricas

El objeto social de la Fundación de Actividades Biosféricas (FAB) apunta a armonizar las actividades humanas con las de la Biosfera (de la que todo participa inseparablemente) siempre desde un diálogo constructivo e intercultural con las comunidades locales, en las convergencias de la sabiduría ancestral con los nuevos paradigmas ecológicos de la ciencia. Tras años restaurando y reforestando nacientes, la FAB reconoció la necesidad de aplicar parte de la energía en la educación ambiental, ya que sólo así se podría asegurar el futuro de estos bosques restaurados y sus nacientes de agua, emprendiendo una multiplicación exponencial de estas tareas intergeneracionales en zonas bajo restauración.

Su concepción de la *restauración ecológica* no es novedosa: ayudar en la recuperación de paisajes y bosques degradados, dañados o destruidos, restableciendo las especies nativas, procesos vitales y funciones naturales del ecosistema original. Así se asegura *la integridad ecológica*, es decir mantener la diversidad y calidad de un ecosistema, aumentando su capacidad de adaptación y la constante *provisión de bienes y servicios ambientales* (agua disponible, aire puro, suelos ricos en nutrientes, leña, etc.). El objetivo central se dirige a conservar y reponer el *capital natural* (recursos con valor creciente) así como restituir *los servicios ecosistémicos* (producción de oxígeno, depuración natural de agua, polinización, recreación, etc.) para la sociedad. Las consecuencias de la reducción y fragmentación de bosques son: menor calidad de suelos y de productividad (por erosión y salinización), menor calidad y cantidad de agua (por escorrentía y sedimentación), menor biodiversidad y su economía relacionada (remedios, alimentos, turismo, energía, etc.), así como mayor exposición a las *emergencias ambientales y catástrofes* como inundaciones,

aluviones, incendios forestales, etc.; por tanto, menor bienestar humano (pobreza, enfermedades, etc.).

Por otro lado, la FAB aplica una perspectiva particular de las 4Rs de la organización sponsor de un 30 al 50% de su presupuesto desde 2013, la *Treeangle Foundation*²⁶: crear o consolidar *Reservas*, *Restaurarlas* mediante reforestación y conservación, *Reeducar* a comunidades locales en tareas de restauración ecológica y desarrollo sustentable, luego *Replicar* el trabajo de restauración en otras cuencas según métricas monitoreadas científicamente. Así se vuelve posible y viable un equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo sustentable, sobre todo si también se aplican pragmáticamente fórmulas como la de *Commonland*²⁷ *4R 3Z 20A*: *producir 4 retornos* (capital natural, social, financiero y de inspiración o esperanza) *en 3 zonas simultáneas* (reservas ecológicas, zonas mixtas/rurales de cultivos y casas y zonas económicas/urbanas de producción) para en ciclos de 20 años volver sostenibles y productivos los sitios de restauración en zonas remotas, generalmente abandonadas por la economía de mercado, como son las cabeceras de cuenca y sus comunidades.

Cabe señalar la importancia de la hipótesis sobre el “Ordeño de Nubes”, todavía a demostrar mediante un proyecto de investigación de amplio alcance y financiación acorde: por cada kilómetro cuadrado de tierra bajo restauración, reforestando un 30% de su superficie y conservando el 70%, se generarían aproximadamente 2.300.000 litros de agua por mes, durante los 6 a 7 meses sin lluvias (es decir mensualmente 2.300 m³ más de agua por cada km² de suelo cubierto) a diferencia de tierras bajo sobrepastoreo ganadero o incendiadas, que pierden esa capacidad de retención que los bosques de altura aumentan y sostienen en una medida considerable por las neblinas, nubes y “ríos aéreos” de Sudamérica. Acaso llevará esta década y muchas sinergias ser capaces de demostrarlo tanto en lo científico como en lo social y en políticas públicas efectivas.

²⁶ V en www.treeangle.org

²⁷ V. en www.commonland.com; WILLEM, Ferwerda *et al.*, *4 Returns from Landscape Restoration: A systemic and practical approach to restore degraded landscapes*, Commonland publication, Amsterdam, Holanda, 2017.

*IV.4. Enfoque de Acción Andina en toda Sudamérica*²⁸

Creciendo en altitudes entre los 1.200 y 5.000 msnm., los bosques de *Polylepis* (llamado en Córdoba ‘tabaquillo’ y en los Andes ‘queñoa’) que comprenden más de 28 especies²⁹ reconocidas de arbustos y árboles endémicos de las regiones de elevación media y alta desde los Andes tropicales a las Sierras Grandes de Córdoba, son también una fuente importante del flujo de agua. Cruciales para combatir el cambio climático, absorben la niebla de las nubes, transformando paisajes secos y erosionados en humedales y hábitat para especies amenazadas. Debido a la deforestación de siglos para leña y pastoreo, solo quedan aprox. 500.000 hectáreas entre los Andes y las Sierras Grandes de Córdoba (desde Venezuela hasta Argentina). Ahora las comunidades altoandinas, principalmente quechuahablantes, se están uniendo para recuperarlos y restaurar sus cuencas hidrográficas, y junto con las comunidades argentinas de la puna de Jujuy y de las Sierras de Córdoba (articuladas por el equipo intercultural de la *Fundación de Actividades Biosféricas* y aliados locales como *Fundación Bosquizar*), son los pioneros del escalamiento de restauración y reforestación que requiere esta década en cada cuenca. La iniciativa *Acción Andina*, impulsada por *Global Forest Generation*, está ampliando un modelo de reforestación comunitaria probado por 20 años. Desarrollado e implementado por la Asociación de conservación peruana sin fines de lucro *Ecosistemas Andinos (ECOAN)*, ha resultado en la plantación de más de 3 millones de árboles nativos desde 2018 hasta ahora. En los Andes especialmente restaurar los bosques que crecen justo debajo de los glaciares (en retirada) es una solución rentable para la resiliencia climática a largo plazo.

Los líderes en el terreno de *Acción Andina* establecen lazos con las comunidades que enfocan su antigua tradición pre-inca de “Ayni” (reciprocidad) en la reforestación para beneficio mutuo. Aprovechan las

²⁸ V. <https://www.unep.org/sw/node/26968>

²⁹ V. SEGOVIA-SALCEDO, M. C. - DOMIC, A. - BOZA, T. E. - KESSLER, M. “Situación taxonómica de las especies del género de *Polylepis*. Implicancias para los estudios ecológicos, la conservación y la restauración de sus bosques”, *Ecología Austral* 28, 2018, pp. 188-201 (en http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/527).

sinergias ancestrales en las comunidades locales para llevar el modelo a gran escala. Durante los próximos años *Acción Andina* tiene como objetivo proteger los 0,5 millones de hectáreas restantes de bosques nativos de *polylepis* críticamente importantes en seis países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) mientras reforesta 0,5 millones de hectáreas adicionales. Casi desaparecidos pero no perdidos, estos bosques sirven como reservorios de agua para las comunidades, hábitat para la vida silvestre y la biodiversidad y aseguran la funcionalidad de toda la cuenca. Desde las comunidades de las laderas hasta las principales ciudades río abajo, todos dependen del agua para prosperar. La restauración debe convertirse en un “movimiento”. *Acción Andina* está trabajando para conectar los proyectos efectivos existentes y desarrollar nuevos proyectos de restauración comunitaria de vanguardia, siendo financiada por una combinación de donaciones, inversiones privadas, pagos por inversiones en servicios ecosistémicos y financiamiento multilateral. Si bien la financiación a largo plazo es vital, la restauración exitosa debe convertirse en un movimiento social y cultural descentralizado. Solo entonces se movilizará el impulso suficiente para trabajar a la escala necesaria y atraer más financiamiento.

Hasta aquí parte de lo que las ONG vienen desarrollando en relación a la protección de cabeceras de cuenca; a continuación, se concentran dichas actividades en una matriz que nos permitirá visualizar compromisos internacionales, programas provinciales y acciones concretas desde lo local.

V. A modo de Matriz: Reflexiones

En este apartado se presenta una síntesis referida a los ODS institucional³⁰ desde una matriz resumen del insumo constituido por tablas con ODS específicos vinculados al contenido ambiental/natural y relacionados con cabeceras de cuenca (agua, flora, bosque nativo, forestación, reforestación, modificación de usos de suelo en cuenca alta; drenaje y patrimonio natural) y las correspondientes al nivel nacional y provincial. Dichas tablas síntesis -de cada nivel conteniendo los ODS seleccionados

³⁰ Para ello se partió de los documentos oficiales publicados y citados en este trabajo.

como punto de partida en lo referido a compromisos y a lo aplicable de ello en relación a cabeceras de cuenca- conforman el material de análisis a fin de estructurar y elaborar la matriz resumen (Sistematización /Resumen del análisis) enfocada en alinear los ODS desde lo que la provincia (en este caso) asignó como prioridad /programas /asignación de recursos y las citadas acciones concretas de las ONG en terreno.

Es a partir de la lectura analítica mediante técnicas de análisis documental, de contenido cualitativo del material seleccionado, que se sintetizó su contenido desde la orientación que se diseñara a tales efectos centrada en los ejes de gobierno y en las consecuentes priorizaciones de ODS; así como en los programas vinculados a los ODS a nivel provincial, en particular lo incluido en el Presupuesto Provincial 2022 en el cual se presentan por Grupo de ODS (Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas) los principales programas vinculados directamente al cumplimiento de cada uno de estos objetivos; para finalmente señalar las acciones concretas en orden a la protección de cabeceras de cuenca que realizaron -en este caso- las ONG locales.

La principal finalidad es dejar presentada una matriz que permita visualizar -de la simple lectura incluso- vinculaciones; encuentros y desencuentros en orden a objetivos de desarrollo sostenible:

TABLA 1. Matriz resumen

ODS	Meta	Indicador ⁽¹⁾	Compromisos Córdoba Grupo Planeta (+ODS11 de grupo prosperidad -sin programas para pa- trimonio natural-)	Sierras Grandes
<i>Internacional/ARGENTINA</i>			<i>Marco de bienestar: Eje: Fomento del Crecimiento Económico Sostenible</i>	Acciones concretas
ODS 6 Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	<p>6.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua (Nueva).</p> <p>6.5. De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.</p> <p>6.6. De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.</p>	(Indicadores a construir 6.4, 6,5 y 6.6)	<p>-Programa Agua Potable y Servicios Sanitarios.</p> <p>-Programa Sistemas de Agua Potable.</p> <p>(Agua Limpia y Saneamiento)</p> <p>-Programa Recursos Hídricos (control y ordenamiento hídrico).</p>	<p>Proyecto de Restauración Ecológica y Educación Ambiental Ordeñando Nubes: Reforestación con árboles de <i>Polylepis australis</i> en las zonas más altas de las Sierras Grandes de Córdoba.</p> <p>Educación y sensibilización ambiental: Capacitaciones para técnicos y asistentes de reforestación.</p> <p>Formación como auxiliares en restauración ecológica y educación ambiental del <i>PIT</i> en convenio FAB y Ministerio de Educación de la Pcia de Cba con la Municipalidad de Mina Clavero.</p> <p><i>Capacitaciones laborales</i> de Guardambientes –con Sec. de Ambiente de la Pcia. de Cba- y de Guías Baqueanos– con Agencia Cordoba Turismo.</p> <p>Cursos sobre <i>Cuencas Hídricas</i> (niveles I y II) y sobre <i>Erradicación de especies exóticas invasivas</i> (prácticas).</p>

⁽¹⁾ Pueden consultarse los indicadores ODS en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf

<p>ODS 11</p> <p><i>Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</i></p>	<p>11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.</p> <p>11. b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.</p> <p>11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. (Nueva. Pendiente de comunicación oficial. Indicadores a construir).</p> <p>11. a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional. (Nueva. Pendiente de comunicación oficial).</p>	<p><i>(Sin indicadores para el patrimonio natural).</i></p> <p>11. b. 1.* Proporción de municipios que adoptan e implementan estrategias de reducción de riesgo de desastres de acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y planes de desarrollo de resiliencia para sus ciudades.</p> <p>1. b. 2.* Proporción de municipios que adoptan e implementan estrategias de reducción de riesgo de desastres de acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y planes de desarrollo de resiliencia para sus ciudades.</p> <p>11.7 y 11.a indicadores construir</p>	<p>-Fondo para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.</p> <p>-Fondo permanente para la atención de situaciones de desastres.</p>	<p><i>Acción Serrana/FAB:</i> gestión de red regional de proyectos de reforestación de cabeceras de cuenca.</p> <p>Apoyo en construcción de equipos, ONG y capacidades.</p> <p>Construcción y mejoramiento permanente de múltiples viveros para cría, trasplante y rustificación de árboles a distintas altitudes adecuadas a cada zona de conservación y restauración.</p> <p>Recolección de millones semillas y germinación para producir cientos de miles de árboles por año, con semillas locales, monitoreo científico de producción y reforestaciones, etc.</p> <p>Restauración de cárcavas y senderos.</p> <p>Publicaciones constantes en redes con estrategias de comunicación de alto impacto mediático.</p> <p>Acuerdos de conservación con propietarios de cabeceras de cuencas para reforestación y restauración de nacientes.</p>
---	--	---	---	--

<p>ODS 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos</p>	<p>13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.</p> <p>13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas (Nueva, Pendiente de comunicación oficial. Indicador a construir).</p>	<p>13.2.2. Emisiones de gases efecto invernadero (MtCO₂ eq).</p>	<p>-Acción por el Clima.</p> <p>-Fondo para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.</p> <p>-Programa Prevención de Catástrofes.</p> <p>-Instituto de Ambiente del Defensor del Pueblo (INADep) actividades de concientización sobre el cuidado del ambiente.</p> <p>-Programas para gestionar sosteniblemente los bosques.</p> <p>-Programas lucha contra la desertificación y detener la pérdida de biodiversidad.</p>	<p><i>Acción Andina:</i> participación en Iniciativa Sudamericana por todos los bosques de <i>Polylepis</i>, canalizando financiación internacional y estándares de eficacia a comunidades y organizaciones. Red UNDEF ⁽²⁾;</p> <p>Participación y organización de Jornadas de intercambio y capacitación entre la F&B, actores sociales y la Universidad de la Defensa Nacional en el marco de la “Red de capacitación en la coordinación en situaciones de desastres, emergencias y catástrofes ambientales”.</p> <p>Instalación de kilómetros de alambrados así como sistemas de riego para áreas de nacientes bajo restauración.</p> <p>Mantenimiento de refugios y observatorios de altura.</p>
--	--	---	---	---

⁽²⁾ La “Red de Capacitación en la Coordinación en situaciones de desastres, emergencias y catástrofes ambientales” es el producto de un proyecto de extensión de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) dirigido e integrado por los autores de este artículo.

<p>ODS15 Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica</p>	<p>15.1. De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.</p> <p>15.2. De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial⁽³⁾.</p> <p>15.3. De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo.</p>	<p>15.1.1. Superficie de bosque nativo como porcentaje de la superficie total.</p> <p>15.2.1. Porcentaje de bosque nativo bajo manejo sustentable por tipo de plan.</p> <p>15.2.1.* Valor absoluto de pérdida de bosques nativos.</p> <p>15.3.1.* Estado de la cobertura terrestre.</p> <p>15.3.1.2.* Productividad de la tierra.</p>	<p>-Programa para el Desarrollo Forestal y Ambiental de Córdoba,</p> <p>-Programa Ordenamiento de Bosques Nativos.</p> <p>-Programa Prevención y Lucha contra el Fuego.</p> <p>- Fondo de Protección Ambiental Provincial (Fopap) (incluye las auditorías ambientales, las licencias ambientales, la puesta en valor de las áreas naturales protegidas la Provincia, y los procesos de educación ambiental).</p> <p>-Programa Policía Ambiental, (lucha contra la deforestación ilegal y la desertificación, y el control del tráfico y tenencia ilegal de la fauna silvestre en la provincia).</p> <p>-Fondo permanente para la atención de situaciones de desastres.</p>	<p>- Fomento de productos regenerativos de paisajes: herboristería, ecoturismos, productos regionales, reintroducción de camélidos, ganadería sustentable, etc., generando empleo verde.</p> <p>- Restauración de cabeceras de cuenca hídrica mediante reforestación con Polylepis.</p> <p>-Conservación de bosques y reservas con guardambientes, cartelería, trabajo en redes, etc.</p> <p>- Acciones de Restauración de carcavas, senderos y alambrados + nacientes.</p> <p>-Programa de Educación Ambiental para adultos, jóvenes y niños.</p>
--	--	---	--	--

⁽³⁾ V. por ej. Modo de cálculo: Superficie total de bosque nativo con planes vigentes de manejo sostenible y conservación. Superficie total de bosque nativo de todo el país: * 100 Bosque nativo: Definición según la Resolución N°230/2012 del Consejo Federal de Medio Ambiente. Planes vigentes de manejo y conservación: Según definiciones de la Ley N°26.331/07 y su decreto reglamentario 91/09. Justificación: La intervención de los bosques nativos mediante una gestión planificada que contemple la conservación y el aprovechamiento sostenible de sus recursos garantiza su persistencia como proveedores de bienes y servicios y su mantenimiento para las generaciones futuras. Fuente: Secretaría de Gobierno

ODS 14 Océanos. Vida Submarina.			-Cuidado de los Cursos de Agua. - Programa Conservación de suelos y Manejo de aguas. -Programa para el desarrollo forestal y ambiental de Córdoba. -Seguridad Náutica.	Asistencia en monitoreo y prevención de incendios forestales y desastres ambientales mediante grupos locales; ej. grupo intersectorial <i>Coordinación Serrana</i> . Campañas de saneamiento de cursos de agua, diques y lagunas, con comunidades y autoridades, concientizando sobre la importancia y fragilidad de sus cabeceras de cuenca.
--	--	--	---	--

Elaboración propia

Nota de Informe Argentina 2021: “Nota: El asterisco identifica indicadores desagregados de los internacionalmente convenidos y adicionales propuestos por la Argentina”.

de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Periodicidad: Anual. Desagregaciones: * Por provincia. Comentarios y limitaciones: El indicador no mide el nivel de implementación del plan, ni la pertinencia de las medidas planificadas, ni contempla planes que no están cargados en el registro nacional de planes. Documentos / vínculos electrónicos de referencia * Ley Nacional de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331/07. * Resolución N°230/2012 de Consejo Federal de Medio Ambiente. Ficha técnica elaborada por: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Presidencia de la Nación. metadata_ods.pdf (argentina.gob.ar) p. 294.

Las inferencias, análisis, reflexiones, etc. que pueden realizarse a partir del contenido de esta matriz síntesis son múltiples y variadas. Optamos por incorporar reflexiones sobre el objetivo genérico de la primera columna en relación a lo que las ONG han concretado en tutela de cabeceras de cuenca³¹ como una primera instancia y luego cerrar con algunas conclusiones.

³¹ Se incorporan como “reflexiones” a partir de lo que las ONG exponen en su análisis de la realidad (lo que observan en relación a políticas públicas sobre las temáticas referidas a lo ambiental en contraste con su accionar concreto como ONG) en talleres, encuentros y jornadas de reflexión (además de citar trabajos conjuntos con ámbitos académicos, entre otros). Este punteado (sin datos que respalden su contenido) tiene esta aclaración.

Reflexiones

-En relación principalmente a los ODS 13, 15 y 6, puede resaltarse sobre lo concretado por las ONG, que las primeras iniciativas regionales de reforestación de cabeceras de cuenca con bosque de niebla con estándares científicos medibles (menos de 1M de árboles nativos plantados hasta 2021 en Argentina y más de 3.5M en Sudamérica) señalan que es posible un escalamiento exponencial con participación directa de las comunidades según métricas internacionales de restauración ecológica y saneamiento ambiental. Mientras se desarrollan capacidades locales, se espera la concreción de políticas más efectivas de apoyo tanto presupuestario como de normas específicas, así como de logística a campo; que se viabilicen convenios y permisos a proyectos de reforestación con trayectoria reconocida según métodos verificados de monitoreo (supervivencia, crecimiento, etc.) y de transparencia validada en la gestión/administración (ej. Método internacional de Acción Andina, reconocido por la ONU como modelo para esta década).

-En general lo referido a la superficie forestal en proporción a la superficie total -como se evidenció en la COP de Glasgow recientemente- no se registra un cumplimiento de las metas para el 2020 en la proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre y del agua dulce incluidos en zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema y sí, en cambio, se registra disminución de estas superficies por falta de coordinación integrada entre políticas públicas o gubernamentales, prioridades científicas o académicas y realidades socioambientales locales relativas al bien común.

-Concretamente en lo atinente a la meta 15.2. (De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial) se presenta como esencial el apoyo al escalamiento efectivo de proyectos de conservación y restauración de bosques nativos mientras se completan mapas forestales (incompletos a nivel provincial y nacional, más precisos a nivel internacional/satelital, con carencia de datos a campo) y se concrete una mayor inversión en proyectos de investigación sobre microcuencas y bosques de altura, así como convenios, planes y fondos para articulación de voluntariados masivos entre organismos con

protocolo y comunidades de montaña, un índice de cobertura verde de las montañas no podrá evidenciar datos de avances.

-En tal línea de ODS, (ref. 15.2.1. Porcentaje de bosque nativo bajo manejo sustentable por tipo de plan) se presenta un incremento paulatino de planes de manejo y conservación promovidos mediante la normativa de bosques así como de nuevos proyectos de reforestación y silvicultura (poco redituables para propietarios ganaderos o sojeros), quizás demasiado lentos para los tiempos previstos por ODS. Por lo que se precisan sistemas de aceleración y apoyo integral a las iniciativas existentes.

-La proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total viene siendo una realidad. Se verifica mayor crecimiento de la deforestación durante el 2020 y 2021, tendencia contraria al objetivo de esta década. Sólo con una decidida intervención del Estado para proteger tierras degradadas, compensando usos productivos sostenibles que aumenten la biomasa forestal nativa, se puede comenzar a revertir esta tendencia. Se necesitan sistemas de información más integrados a nivel regional y nacional, hasta ahora segmentados por diversos intereses y paradigmas en conflicto. También campañas de educación ambiental masivas pueden ayudar a revertir los procesos de erosión y escorrentía, dando pie a intervenciones conjuntas entre todos los actores sociales y autoridades a cargo en zonas de derrumbes, cárcavas y senderos de acceso a cerros emblemáticos, como modelos demostrativos de alto impacto.

-Si se suma la experiencia de los primeros proyectos interconectados de Conservación y Restauración de Cabeceras de cuenca de Sierras Centrales y Andes (hasta 2021 aprox. 5000 hectáreas en Reservas Hídricas Provinciales y Parques Nacionales) con los programas y actividades crecientes de educación ambiental centrados en temática hídrica (Congresos nacionales, Encuentros regionales, curriculas de escuelas rurales, talleres laborales del PIT, capacitaciones con agencias provinciales, nuevas plataformas virtuales, mesas de trabajo participativas ministeriales, etc.) se podría medir el impacto socio-ambiental de las estrategias adoptadas con modelos pioneros en fase de I+D entre ONG locales e Institutos y Centros Universitarios del CONICET (por ej., la trayectoria pionera de FAB y EA con equipos del CERNAR-IDEA-IMBIV/UNC).

-Se presentan pocos casos de articulación entre proyectos de restauración de cabeceras de cuenca con cooperativas de servicios públicos y/o

hídricos, municipalidades, secretarías y ministerios; presentándose como meta la concreción de planes de acción en redes intersectoriales.

-Falta integrar en los presupuestos, en las boletas de servicios³² y en los planes de manejo o conservación de reservas públicas y privadas la relación directa entre bosques existentes o áreas de reforestación con la provisión del recurso hídrico en cantidad y calidad.

-Se evidencia una brecha entre los usos ganaderos erosivos en las zonas de captación hídrica (directamente relacionados con incendios forestales desde hace aproximadamente 400 años) y los objetivos de las organizaciones locales por la protección ambiental y desarrollo sostenible de arroyos, ríos, vertientes y mallines.

-Actualmente la principal financiación para regeneración de cabeceras de cuenca para 6 países de Sudamérica proviene de ONG del exterior (por ej., la mayor hasta hoy: *Global Forest Generation* de EEUU vía *Asociación Ecosistemas Andinos*, de Perú, para implementaciones locales de la iniciativa *Acción Andina*) y todavía no se han emprendido proyectos de conservación y restauración en cuencas transfronterizas, donde se podría sumar el apoyo logístico e institucional de las Fuerzas Armadas de cada país -y otras instituciones con protocolo- en operaciones conjuntas de protección y regeneración asistida o natural de los recursos hídricos mutuos, especialmente también para prevención de desastres ambientales producidos por el cambio climático (aluviones, sequías, incendios, etc.). Hay primeras experiencias en esa dirección en Ecuador y en Argentina, en fase de capacitación mutua para trabajo en red en Córdoba (ej., Red UNDEF³³). Un modelo de interacción entre organismos con protocolo y civiles en general, según este ODS, puede sentar las bases para ello.

-En lo referente al cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua -con el paso del tiempo- por más que hasta el 2020 se evidencia notoriamente que no se ha podido avanzar significativamente en el cumplimiento de los ODS que lo integran, se calcula que en función del desafío de Bonn (350M de hectáreas a restaurar globalmente para el

³² Por ej., en el servicio de agua corriente, se puede incluir un ítem de aporte para un fondo de restauración y conservación de cabecera local (como fue en el caso del impuesto al fuego que se incluyó en la boleta de cobro de energía eléctrica en la provincia de Córdoba).

³³ V. <https://www.iaa.edu.ar/?p=6197>; y en <https://fb.watch/9mQU40TxBF/>

2030) todavía se está a tiempo de ampliar considerablemente las áreas bajo conservación y/o restauración en cabeceras de cuenca, de las pocas miles de hectáreas actuales en Argentina (la mayoría privadas) a millones de hectáreas por año, si se siguen involucrando participativamente los Parques Nacionales y Reservas Hídricas Provinciales (caso de mayor impacto hasta hoy en Argentina: Esteros del Iberá con *Conservation Land Trust* y *Fundación Rewilding Argentina*, caso de mayor impacto en Chile: CONAF con Acción Andina). Un rol clave para ello pueden cumplir también las municipalidades y ONG en convenio o comodato con propietarios de zonas de nacientes para su protección, restauración y saneamiento, optimizando la aplicación de presupuestos mínimos existentes, según prioridades o áreas estratégicas de mayor relevancia hídrica. Un dato significativo es que, mundialmente, el 30% aprox. de áreas clave a conservar o restaurar están en territorios de pueblos originarios³⁴ sobre todo a la luz de otro indicador clave para ello. La proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de las comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento es creciente pero aun no significativa. Para lograrlo es prioritario un contexto educativo intercultural y capacitaciones técnicas de vanguardia a fin de viabilizar el empoderamiento de líderes nativos en estas instancias.

-Sobre el total de gastos *per cápita* destinados a la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por fuente de financiación (pública y privada), tipo de patrimonio (cultural y natural) y nivel de gobierno (nacional, regional y local/municipal) poco aparece en los planes y programas destinados al patrimonio natural, no hay datos disponibles sobre presupuestos totales aplicados o a ejecutarse en patrimonio natural como tal (evidenciándose una notable falta de información y/o transparencia al respecto). Sí, en cambio, desde las ONG hay cálculos presupuestarios de eficacia demostrada para la restauración de cabeceras de cuenca mediante reforestación con bosques de *Polylepis*: un mínimo de un dólar por árbol para ser producido de semilla local y plantado, un promedio de 3 dólares por árbol si se incluye el componente

³⁴ V. DINERSTEIN, E. - FRANÇA, M. - OLSON, D. *et al.*, A “Global Safety Net” to reverse biodiversity loss and stabilize Earth’s climate”, *Science Advances*”, Vol 6, Issue 36, en <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.abb2824>

educativo y social, y un óptimo de 5 dólares por árbol si se integran proyectos de desarrollo sostenible relacionados, siempre y cuando se haga en gran escala por razones presupuestarias y técnicas (por ej., combinando regeneración de nacientes de agua con emprendimientos de reintroducción de camélidos o recolección sustentable de hierbas aromáticas y medicinales como “productos regeneradores de paisajes”, generando no sólo retorno financiero sino también capital natural y social, además de esperanza o inspiración y belleza paisajística). Un rol clave para ello lo pueden cumplir las Jornadas de Planificación Ambiental Participativa que cada pedanía o localidad podría completar para lograr un ordenamiento territorial acorde a las necesidades y realmente consensuado.

-Los diferentes niveles de gobierno aún no están implementando políticas públicas y proyectos regionales de conservación, restauración y saneamiento de cabeceras de cuenca. Una acción relevante lo constituiría el establecimiento de Becas y Planes de Empleo Verde, por parte de la Nación y de las agencias provinciales. En lo local, las Municipalidades o Comunas están avanzando de a poco en la ejecución de convenios y ordenanzas elaboradas en conjunto con ONG comprometidas (ejs., Convenios y Ordenanzas de FAB con Municipalidades de Mina Clavero y Villa de Las Rosas en Traslasierra-Cordoba; inicio de Mesas de Trabajo por la Reforestación con la Secretaria de Ambiente de Cordoba en 2021 con proyectos de reforestación con trayectoria).

-En lo atinente a la meta 11.a. *Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional (Nueva. Pendiente de comunicación oficial)*, se evidencia que a partir de la Ley de Bosques y de la Ley Yolanda que las principales experiencias piloto de políticas urbanas y planes de desarrollo regionales que: (a) responden a la dinámica de la población mediante jornadas y talleres participativos intersectoriales; (b) garantizan un desarrollo territorial equilibrado mediante articulación con poblaciones rurales dispersas en zonas grises de importancia estratégica para los recursos hídricos; y (c) aumentan el margen fiscal local al generar a la vez Empleo Verde (demanda creciente para poder escalar proyectos de restauración de forma profesional, garantizando la eficiencia, más allá del impacto social de los voluntariados gratuitos y abiertos para el involucramiento colectivo) y la microfinanciación para

proyectos productivos locales basados en economía solidaria, soberanía alimentaria, energías renovables y sistemas agroforestales resilientes.

-En lo concerniente al indicador 13.2.2. Emisiones de gases efecto invernadero (ref. al ODS 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y la meta 3.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales) puede proponerse la construcción de un Indicador -una vez que se establezcan y consensúen los estándares de los bosques de niebla y monte serrano- sobre fijación de CO₂ a determinar. Es de esperar en parte para ello que se logre una mayor articulación entre los investigadores científicos y los proyectos de reforestación de más de 10 años de experiencia bajo monitoreo y fondos para generar esos modelos así como para consolidar el mercado de carbono local con transparencia y reciprocidad garantizadas.

VI. Algunas Conclusiones

De la presente matriz surgen muchos aspectos a correlacionar, analizar, inferir. De manera genérica, entre ellos, podemos señalar que varios de los programas provinciales en sus contenidos objetivos -y no necesariamente concretados en terreno- presentan vinculación con cabeceras de cuenca de manera directa o indirecta. Pocos de los programas nacionales (que aquí no se enumeran ni citan) tienen concreta incidencia en terreno³⁵ (de allí que no se citaran ni enumeraran), siendo recién en el nivel local que se presentan las acciones concretas en relación a las cabeceras de cuenca.

Desde las ONG siguen proclamando que multiplicar y profundizar los Programas de Educación Ambiental con mejores herramientas tecnológicas y en alianza con proyectos en diferentes instancias y con plataformas digitales capacitadoras para acceder a los voluntariados y certificaciones pioneras del empleo verde en zonas remotas, es un objetivo prioritario. Estas ya han dado los primeros pasos mediante convenios con Municipalidades y Ministerios, pero para implementar conjuntamente nuevas áreas estratégicas de conservación, así como proyectos regionales de restau-

³⁵ Por ej., los programas referidos a Bosques Nativos (conf. ley de presupuestos mínimos sectorial específica).

ración con becas y/o planes de empleo verde, hace falta mayor voluntad política, experiencia organizacional, currícula educativa integrada y estándares de eficacia demostrados en regiones poblacionales más amplias.

La necesidad de restaurar nacientes, reintroducir bosques nativos, educar conscientemente y conservar de modo duradero las cuencas hídricas se hacen cada vez más evidentes ante los efectos del cambio climático, y por tanto también se evidencian los límites y posibilidades de las múltiples disciplinas implicadas, así como el alcance de los objetivos en vistas al bien común. Para lograrlo, las experiencias de grupos pioneros demuestran la eficacia de invertir recursos y capacidades en procesos de reforestación y restauración ecológica del más alto nivel, así como invertir en desarrollo de capacidades para educar a las comunidades aledañas a dichas zonas en la sostenibilidad, capacitando y desarrollando su potencial de modo que puedan llevar adelante proyectos semejantes por sí mismas a corto, medio y largo plazo, sumando amplias perspectivas para el empleo verde y concretarse con ello la generación de nuevas fuerzas capacitadas en restauración de ecosistemas para esta década (y esperándose se siga replicando dicha estrategia).

En este trabajo, se pretendió trazar una ruta entre los ODS internacionales, lo que a nivel país nos comprometimos, lo que la provincia declara realizar y lo que concretamente el nivel local de ONG (y centros, institutos, extensiones universitarias que -por lo general- acompañan a estas ONG) han concretado y siguen concretando con capacitaciones, promoción de voluntariados, recolección de semillas de flora autóctona, reforestación, charlas; acuerdos de protección de cabeceras de cuenca entre propietarios; trabajos en conjunto con las fuerzas locales (defensa civil; bomberos) escuelas, y agrupaciones locales varias; en miras a preservar lo común (bien común ambiental y patrimonio natural de la provincia) de lo que dependen servicios ambientales clave.

El cumplimiento de los ODS mencionados, en el marco de esta década para la restauración de ecosistemas, depende de que seamos capaces de establecer sinergias y formas de cooperación a la altura de las urgencias manifiestas, principalmente en los temas y tópicos fundamentales que caracterizan lo ambiental. Se espera mucho de los ODS, y los compromisos son acordes -en muchos casos- a tales objetivos y metas. Sin embargo, al momento de invertirse en acciones concretas, los recursos se diluyen muchas veces en una estructura que se ahoga en sí misma y las instituciones

terminan por estar distanciadas de las realidades ambientales, de la declarada sustentabilidad ambiental de los ODS y de la manda constitucional del desarrollo sostenible; sin querer registrar que el desarrollo si no es sustentable no será desarrollo.

Por ahora, las redes de ONG locales vienen implementando respuestas concretas y genuinas a los desafíos candentes de esta época, además de brindarle el apoyo necesario a la sociedad en la resolución de problemáticas ambientales que, más allá de los ODS, los involucran en sus realidades no sólo actuales, sino en lo que dejarán como *ambiente* a sus generaciones futuras.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ODS EN ARGENTINA EL CASO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES*

PUBLIC POLICIES FOR THE IMPLEMENTATION AND MONITORING OF THE SDGs IN ARGENTINA THE CASE OF RENEWABLE ENERGY

Marta S. JULIÁ**

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo describir y analizar las políticas públicas para la implementación y seguimiento de los ODS en Argentina en función de los compromisos internacionales asumidos. Si bien nuestro objeto de análisis son las energías renovables que se encuentran contenidas en el ODS 7, no podemos perder de vista el resto de los ODS planteados y considerar en qué medida se vinculan con el tema objeto de análisis. En el presente trabajo vamos a abordar los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas formuladas para implementarlos en Argentina. El objetivo de análisis es el ODS 7 y, con ello, el proceso de seguimiento y análisis de los progresos hacia las metas, para describir algunos aspectos de la política desarrollada y realizar algunas reflexiones finales.

Palabras-clave: Políticas públicas - ODS - Energía renovable.

Abstract: This article aims to describe and analyze public policies for the implementation and monitoring of the SDGs in Argentina based on the international com-

* Trabajo recibido el 30 de abril de 2022 y aprobado para su publicación el 20 de mayo del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora en Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Nacional de San Luis (grado y posgrado). Autora de numerosas publicaciones. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Correo: dramartajulia@gmail.com

mitments assumed. Although our object of analysis is the renewable energies that are contained in SDG 7, we cannot lose sight of the rest of the SDGs raised and consider to what extent they are linked to the subject under analysis. In the present work we are going to address the objectives of sustainable development and the policies formulated to implement them in Argentina. The objective of analysis is SDG 7 and, with it, the process of monitoring and analyzing progress towards the goals, to describe some aspects of the policy developed and make some final reflections.

Keywords: Public policies - SDGs - Renewable energy.

Sumario: I. Introducción. II.- Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y las políticas formuladas para implementar en Argentina. III. Nuestro objetivo de análisis: el Objetivo 7. IV. Metas, objetivos e indicadores. V. Reflexiones finales. VI. Bibliografía.

I. Introducción

En el estudio de las políticas públicas existen múltiples visiones y perspectivas desde las cuales se estudian las políticas en general, las políticas públicas y sus principales etapas, los aspectos y la conformación de las mismas. Para la descripción del estado de situación de las políticas vinculadas a los objetivos de desarrollo sustentable asociado a las energías renovables, se toma en cuenta el ciclo de las políticas públicas, el proceso que va desde su formulación hasta su implementación, lo que configura diferentes momentos, tiempos y escenarios diversos.

El análisis de las políticas en materia de energías renovables debe considerarse desde el establecimiento de los objetivos de desarrollo sustentable, las políticas, normas, mecanismos que se han establecido a través del tiempo para considerar la implementación y seguimiento en Argentina.

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) son 17 objetivos establecidos por Naciones Unidas para transformar nuestro mundo. El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Para alcanzar estas metas, todo el mundo tiene que hacer su parte: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil¹.

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Tras un período de más de dos años, en el cual participaron un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado -que incluyó consultas públicas-, en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas entablaron un proceso de negociación que resultó en la proclamación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este acuerdo significó la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional desde 2015 hasta 2030 (Murphi, 2020:16).

Naciones Unidas -como antecedente próximo- había establecido los Objetivos del Milenio en los que había fijado que debía concretarse a 2015.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 70/1 titulada *Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

La nueva agenda a 2030 generó un compromiso por parte de los Estados de formular, desarrollar y ejecutar políticas tendentes a cumplir los ODS, situación que tendrá múltiples manifestaciones en las diferentes temáticas que comprende y en las relaciones que existen entre los diversos objetivos.

Todo ello implica que, si bien nuestro objeto de análisis es la energía que se encuentra contenida en el ODS 7, particularmente, nos interesa lo vinculado a las energías renovables, pero no podemos perder de vista el resto de los ODS planteados y en qué medida se vinculan con el tema objeto de análisis.

En el presente trabajo vamos a abordar en primer lugar los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas formuladas para implementarlos en Argentina. En segundo lugar, nuestro objetivo de análisis serán las energías renovables en el marco del ODS 7, en tercer término, el proceso de seguimiento y análisis de los progresos hacia las metas ODS, para describir finalmente algunos aspectos de la política desarrollada y realizar algunas reflexiones finales.

II. Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y las políticas formuladas para implementar en Argentina

Para comprender las políticas formuladas por Argentina debemos considerar, por una parte, las principales decisiones tomadas desde la adhe-

sión a la Agenda 2030, las normativas dictadas, las instituciones creadas y los mecanismos establecidos que dan lugar al seguimiento que se realiza. Por otra parte, en consonancia con la elección del ODS 7, los principales aspectos en materia de energías renovables para lograr dicho objetivo.

Todo ello comprende, en la implementación de los ODS, tres gestiones gubernamentales diferentes ya que se firma en 2015 septiembre con la gestión de la Presidente Cristina Fernández, parte del desarrollo se realiza en la gestión 2015-2019 bajo la presidencia de Mauricio Macri y, en la actualidad, en desarrollo y seguimiento por el gobierno de Alberto Fernández 2019-2023.

Las políticas formuladas implican decisiones políticas, jurídicas, institucionales que se manifiestan en diferentes mecanismos jurídicos y administrativos específicos. También se elaboran programas y acciones tendentes a ejecutar las políticas en los territorios y se concretan en cada gestión, situación que puede constituirse en un indicador de la aplicación de la política en estudio.

Hemos ordenado las diferentes acciones para visualizar la variedad y diversidad de consideraciones a tener en cuenta: por una parte las decisiones políticas en función de los ODS y a partir de ello cómo se realiza el proceso de implementación, las decisiones normativas y, por último, las decisiones institucionales para tratar de lograr los objetivos a 2030.

a) Decisiones políticas para definir los procesos de implementación

Podemos considerar como un punto de partida y principal antecedente del proceso de implementación de objetivos de desarrollo que en el año 2000 la Argentina se comprometió a implementar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) explicitados en la Declaración del Milenio, cuyo horizonte temporal era el año 2015.

Es por ello que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación fue creado en el año 2002 como un espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales. Tiene como fin alcanzar una correcta y más eficaz administración de los recursos que a ellas se destinan.

En septiembre del año 2015, la Argentina adhirió a la iniciativa internacional plasmada en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La implementación se va a traducir en un conjunto de políticas que se formulan en normas, en programas y en acciones a través del tiempo para alcanzar dichos objetivos.

A partir de la adhesión se desarrollan una serie de decisiones en la política nacional que nos parece importante destacar.

En diciembre de 2015 se determinó que el CNCPS realizara una priorización de metas de ODS para proponer al resto del Gabinete del Ejecutivo Nacional. Con este mandato, el CNCPS priorizó ciertas metas de acuerdo al objetivo de eliminación de la pobreza planteado en el eje de Gobierno “Pobreza Cero”.

En abril de 2016 se convocó a una Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS conformada por el conjunto de los Ministerios y otros Organismos nacionales y coordinada por el CNCPS. Esta Comisión dio inicio a un proceso de adaptación de las metas priorizadas a través del trabajo organizado en seis Grupos de Trabajo. El producto de este trabajo proveyó las bases para el seguimiento de los progresos hacia el logro de las metas determinadas para cada objetivo.

El Decreto No. 499/2017 establece que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación será el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, con intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional. Complementan al Decreto los siguientes distintos instrumentos administrativos: Decreto 292/2018 Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales; Decreto 598/2020 DCTO-2020-598-APN-PTE - Estructura organizativa. Objetivos. PLAN NACIONAL “ACCIONAR”; Decreto 984/2020 DCTO-2020-984-APN-PTE - Creación.

El rol del CNCPS en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el siguiente:

- Posicionar a los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en conjunto.

- Impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS desde el sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.
- Coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales².

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) tiene bajo su responsabilidad la coordinación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, articula con los ministerios y organismos nacionales el proceso de adaptación de los ODS para su efectiva implementación y monitoreo. En este marco, por una parte, existe una Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que Coordina.

Por otra parte, la Red Federal ODS es un espacio de participación y diálogo entre el Gobierno Nacional y los representantes políticos y técnicos que tienen a cargo la implementación de la Agenda 2030 por parte de los Gobiernos Sub-nacionales.

Otro aspecto de suma importancia para lograr efectividad en el cumplimiento de los objetivos es lograr coordinación entre los distintos niveles de gobierno. “De nada servirán directrices emanadas desde un gobierno nacional o federal si luego las mismas no son adoptadas ni tenidas en cuenta por los distintos gobiernos de provincia y los municipios. Es por eso que deben llevarse a cabo medidas de articulación efectivas para que sean todos los niveles del estado los que se comprometan a llevar a cabo las políticas que logren cumplimentar los ODS” (Murphi, 2020:24)

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, como órgano rector de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en nuestro país, conduce el proceso de adaptación a nivel nacional y acompaña técnicamente a aquellos gobiernos provinciales y municipales que manifiesten su interés en incorporar los principios y contenidos de la Agenda 2030 y los ODS. Tiene el rol de articular con ministerios, con organismos nacionales, con provincias y municipios.

² En <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/roldelconsejo>

b) Las decisiones para formular el marco normativo en materia de energías renovables

La política formulada en normas en materia de energías renovables en Argentina se remonta a los últimos veinte años aproximadamente, donde se promocionó su uso y se fueron estableciendo regulaciones sobre diferentes aspectos. Describimos las políticas nacionales formuladas en leyes en orden cronológico y de acuerdo a la gestión gubernamental en las que fueron dictadas y se sancionaron en Argentina:

- Ley 25019 Generación de energía eléctrica de origen eólico y solar. Sancionada en 1998 durante la gestión de Menem.
- Ley 26093 Régimen de promoción, para la producción y uso sustentable de biocombustibles, sancionada en 2006, durante la gestión de Kirchner.
- Ley 26123 Desarrollo de la tecnología, la producción, el uso y aplicaciones del hidrógeno como combustible y vector de energía, sancionada en 2006, durante la gestión de Kirchner.
- Ley 26190 Generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energías renovables con destino a la prestación de servicio público, sancionada en 2006, durante la gestión de Kirchner.
- Ley 26334 Régimen de promoción de la producción de bioetanol, sancionada en 2007, durante la gestión de Kirchner.
- Ley 27191 Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica, sancionada en 2015, durante la gestión de Fernández de Kirchner.
- Ley 27424 Fijación de políticas y condiciones jurídicas y contractuales para la generación de energía eléctrica de origen renovable por parte de los usuarios a la red de distribución. Sancionada en 2017, durante la gestión de Macri.
- Ley 27640 establece el marco biocombustibles. Sancionada en 2021 Modifica ley 23287 alconaftas, 23966 combustibles, 26093 biocombustible y 26334 biocombustibles. Gestión de Alberto Fernández.

Los Estados y sus políticas, tanto energéticas como ambientales, constituyen en las últimas décadas un elemento central en el análisis, por una parte, de las políticas energéticas en general y, por otra parte, de la promoción del uso de las energías renovables en particular.

Los Estados enfrentan, en general, los problemas vinculados a la energía definiendo, por una parte, políticas netamente energéticas que regulan el uso, transporte, distribución en las diferentes fuentes, actualizando y tomando medidas con relación a su matriz energética y por otra parte, promoviendo el uso de energías renovables. Comprender el estado de situación en materia de energías renovables en Argentina es central para observar como cada gestión va a elaborar sus políticas en el tema.

Este grupo de leyes nacionales conforman el marco normativo vigente en la temática de energías renovables, donde la nación ha establecido un conjunto de políticas para ejecutar en Argentina, con modificaciones a través del tiempo.

Cuando abordamos la política energética, tomamos en cuenta que: “Es importante tener presente que la política energética debe ser una política sectorial de largo plazo, inserta en la política global de desarrollo, lo que requiere de una base institucional y jurídica perfectamente establecida para que pueda desarrollarse sistemática y armoniosamente dentro de una planificación preestablecida” (Cassagne, 2017:2).

Lo primero que podemos observar es que entre las normativas vigentes hay una vinculación e interacción entre las normas que regulan las energías en general, las normativas ambientales y las regulaciones sobre energías renovables que hay que tener en cuenta en los análisis. Por ello vamos a conectar este marco normativo en materia de energías renovables con algunas normativas ambientales específicas.

En primer lugar es importante partir de la situación normativa donde se ha fijado el régimen de energía eléctrica por una parte y, por otra, otros regímenes asociados (hidrocarburo, gas, etc.). Estos marcos normativos son imprescindibles de acuerdo a la temática que se profundice.

En materia ambiental se han creado instrumentos de política y gestión (EIA, EAE, Otros) y regulaciones sobre actividades, compromisos internacionales, etc. El marco normativo ambiental estará presente ante actividades con posible impacto vinculadas a la energía.

En materia de energías renovables, de acuerdo al tipo de energía, se ha regulado sobre la generación, distribución, comercialización con las respectivas actividades, otorgando relevancia a los beneficios y promociones de tipo económico que contienen.

Las políticas sobre cambio climático fueron el marco en el que emerge la necesidad de promover las energías renovables como una acción para mitigar los efectos producidos a nivel global con la emisión de gases de efecto invernadero. Una de las grandes divisiones que tienen las políticas sobre cambio climático son aquellas orientadas a la mitigación o a la adaptación

En 2019, a partir de la sanción de la Ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Cambio Climático, la Argentina formalizó el trabajo del Gabinete Nacional de Cambio Climático y estableció la conformación de una estructura que garantiza la transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado a largo plazo³. El decreto reglamentario de la ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global se dicta el 18 de diciembre de 2020.

En el sitio del Ministerio se informa que “Para alcanzar los objetivos establecidos, en el artículo 2 de dicha ley se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) que tiene como fin articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente y distintos actores de la sociedad civil, el diseño de políticas públicas consensuadas, con una mirada estratégica para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y generar respuestas coordinadas para la adaptación de sectores vulnerables a los impactos del cambio climático. Como resultado de esta articulación, la ley establece que se desarrollará e implementará el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>).

El marco normativo vigente nos muestra un conjunto de políticas determinadas en materia de energías renovables y de cambio climático

³ V. *Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020*, junio de 2020 Foro Político de Alto Nivel Sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

fijando los presupuestos mínimos y cómo se pretende articular e implementar las políticas formuladas.

c) Las decisiones institucionales: proceso de seguimiento y análisis

La Argentina, al suscribir la Agenda 2030, se comprometió con su implementación y con el establecimiento de un proceso sistemático de seguimiento y análisis de los progresos hacia el alcance de los ODS.

Para cumplir con el compromiso asumido, luego de la presentación del Informe Voluntario Nacional en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el CNCPS convocó a la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS para iniciar dicho proceso.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) tiene bajo su responsabilidad la coordinación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, articula con los ministerios y organismos nacionales el proceso de adaptación de los ODS para su efectiva implementación y monitoreo.

Existe una Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que Coordina.

La Red Federal ODS es un espacio de participación y diálogo entre el Gobierno Nacional y los representantes políticos y técnicos que tienen a cargo la implementación de la Agenda 2030 por parte de los Gobiernos Subnacionales.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, como órgano rector de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en nuestro país, conduce el proceso de adaptación a nivel nacional y acompaña técnicamente a aquellos gobiernos provinciales y municipales que manifiesten su interés en incorporar los principios y contenidos de la Agenda 2030 y los ODS.

La información más relevante está contenida en el Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020 (Junio de 2020)

Para la Argentina, este proceso, iniciado en julio de 2017, cuenta con tres pilares de monitoreo: los indicadores, sus líneas de base, sus metas intermedias y finales; las intervenciones articuladas con las metas a las

que contribuyen; y la inversión pública realizada para alcanzarla. Este es un elemento para el análisis del desarrollo alcanzado en cada objetivo.

Se estructuró una organización de las actividades descriptas en el documento de la siguiente forma: Se conformaron 6 grupos de trabajo dentro de los cuales el área de ambiente se encuentra en el Grupo de Trabajo Producción Agropecuaria Sostenible Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Agroindustria Ministerio de Hacienda.

En la reunión inicial del 1 de septiembre de 2017 se acordó el marco del monitoreo y se estableció la conformación operativa de dos grupos de trabajo coordinados por el CNCPS.

Operativamente, para el seguimiento y análisis de los progresos hacia las metas de los ODS se funciona en dos niveles:

- En plenario de la Comisión con todos sus miembros para la construcción de consensos.
- En dos Grupos de Trabajo para la elaboración de los documentos destinados al seguimiento y análisis de los progresos”⁴

El proceso que se implementó es sumamente complejo, con la intervención, interacción y vínculo entre diferentes actores de las diferentes áreas del Estado y de la sociedad civil, que tiene un seguimiento enmarcado en el trabajo que propone Naciones Unidas. Cuenta con mecanismos nacional institucional de implementación y seguimiento. Todo ello puede observarse en el segundo Informe voluntario nacional de 2020.

Actividades en función de las metas de acuerdo al segundo informe voluntario nacional 2020 presentado ante el foro Político de Alto Nivel Sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020, junio de 2020).

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/adaptacionyseguimiento>

III. Nuestro objetivo de análisis: el Objetivo 7

Las energías son uno de los 17 objetivos de desarrollo sustentable. Cada objetivo ha sido definido por Naciones Unidas. En el presente trabajo hemos seleccionado el objetivo 7 que establece “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”.

En la presentación del objetivo 7 se hace referencia a su importancia y su vinculación con otros ODS, luego los aspectos en que se ha avanzado y los desafíos a enfrentar. En la primera referencia se alude a que: “El acceso a la energía para todos es esencial para casi todos los grandes desafíos con respecto a los empleos, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos y el aumento de los ingresos. La energía sostenible es una oportunidad que transforma vidas, economías y el medio ambiente; puede asegurar el acceso universal a los servicios de energía modernos, mejorar el rendimiento y aumentar el uso de fuentes renovables”.

El mundo está avanzando hacia la consecución del Objetivo 7 con indicios alentadores de que la energía se está volviendo más sostenible y ampliamente disponible. El acceso a la electricidad en los países más pobres ha comenzado a acelerarse, la eficiencia energética continúa mejorando y la energía renovable está logrando resultados excelentes en el sector eléctrico.

A pesar de ello, es necesario prestar una mayor atención a las mejoras para el acceso a combustibles de cocina limpios y seguros, y a tecnologías para 3000 millones de personas, para expandir el uso de la energía renovable más allá del sector eléctrico e incrementar la electrificación, particularmente en el África subsahariana.

El informe de progreso en materia de energía proporciona un registro mundial del progreso relativo al acceso a la energía, la eficiencia energética y la energía renovable. Evalúa el progreso conseguido por cada país en estos tres pilares y ofrece una panorámica del camino que nos queda por recorrer para conseguir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030⁵.

La promoción del uso de energías renovables puede observarse en el tiempo desde la reunión de Estocolmo en 1972 y en las distintas cumbres

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

ambientales. También en los informes de los organismos internacionales que destacan la importancia de su promoción y uso. También forma parte de los Objetivos del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Así, en el segundo informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe se afirma que: “Si se toma en cuenta que en la matriz eléctrica de América Latina y el Caribe hay poco espacio para fuentes que no sean renovables, la inversión requerida exige planificar y financiar una nueva infraestructura energética para toda la región, prestando atención a sus vínculos con la generación de nuevas fuentes de empleo, la demanda de formación en nuevas competencias y calificaciones, y el impacto social y productivo asociado a estas transformaciones” (CEPAL, 2018: 53).

En el mismo sentido: “A nivel de América Latina y el Caribe la participación de renovables en la generación eléctrica aumentaría desde el 59% al 68% el año 2040, la demanda de gas natural en la matriz de energía primaria pasaría desde el 25% al 29% del total (i.e. de 200 a 314 Mtoe) y el aumento en la producción de petróleo desde 10 a 13 millones de barriles día con un consumo constante de 8 millones de barriles día lo que permitiría duplicar los volúmenes disponibles para exportación. Las emisiones aumentarían en 0,6% interanual desde 1,9 a 2,2 giga toneladas de CO₂ al 2040 (Arroyo Peláez, 2017:11)

La CEPAL (2020) indica que los principales resultados en cuanto al nivel de penetración de las fuentes renovables son los siguientes:

- Escenario base (planificación energética de países de la región de 2018 a 2032): la participación de las energías renovables en el total de la generación eléctrica aumenta del 12,7% al 24,6%. Entre las energías renovables no se incluyen las energías hidráulicas de gran escala, pero sí se encuentran la energía solar, la geotérmica, la minihidráulica, y la de biomasa y oceánica (0% en 2018).
- Escenario ER: la participación de las energías renovables (no hidráulicas) en el total aumenta del 12,7% al 41,1%.
- Escenario ER+INT: la participación de las energías renovables (no hidráulicas) en el total aumenta del 12,7% al 39,5% (CEPAL, 2021:178).

Otro aspecto destacado es la necesidad de “Promover marcos regulatorios que apoyen la producción local en los nuevos sectores de la transición energética y la sostenibilidad ambiental, y que además promuevan el aumento de los requisitos de componentes nacionales en las cadenas de valor en ascenso, las licitaciones que permitan a los productores acceder al financiamiento, y la certidumbre en la demanda para la producción alternativa” (CEPAL, 2021: 180).

Considerando los aspectos institucionales para la ejecución de la política en materia de energías renovables en Argentina, hasta el mes de diciembre de 2019 el organismo responsable de las metas adoptadas por la Argentina correspondientes al ODS 7 fue la Secretaría de Gobierno de Energía. Hoy el área se encuentra en el Ministerio de Economía, Secretaría de Energía, Subsecretaría de Energía eléctrica, Dirección de Energías renovables.

IV. Metas, objetivos e indicadores

En el informe de Argentina se describen -dentro de cada ODS- las metas y los indicadores considerados, como también las intervenciones que se realizan y permiten medir los indicadores de cada actividad y los avances alcanzados.

Meta 7.1. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

Meta 7.2. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

Meta 7.3. De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.

En el cuadro siguiente se transcriben los principales programas de cada meta, las intervenciones que se realizan en cada meta, con la referencia a la población que impacta de los mismos.

Meta	Programas	Población
7.1	PERMER	Acceso a más de 100.000 familias que en 2015 no tenían servicio
	Hogares con garrafa	En 2018 2.800.000 hogares
7.2	Renovar con sus diferentes rondas	Se otorgan beneficios fiscales y mecanismos de financiamiento diferenciales
	Fomento fuentes renovables para producción de energía eléctrica (Ley N° 27.191/15)	El objetivo es alcanzar el 20% de participación de las energías renovables (de acuerdo a lo que la ley entiende por renovables)
	Régimen mercado a término	Compra por grandes usuarios
	Fomento de generación distribuida pública (Ley N° 27424/17) la generación de electricidad conectada a la red de distribución empleando fuentes renovables de energía	A nivel residencial, comercial e industrial pequeño.
7.3	El Plan de Alumbrado Eficiente	68 destinatarios (entre municipios y provincias),
	Régimen de etiquetado de eficiencia energética	Electrodomésticos
	Normalización, Etiquetado y Estándares Mínimos de Eficiencia Energética Normas IRAM	Electrodomésticos
	Premio Argentina Eficiente - Categoría "Gestión de la Energía"	
	Incentivo sobre la factura de energía eléctrica	Empresas electro intensivas
	Línea de créditos orientados a Fondo Argentino de Eficiencia Energética	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
	Etiquetado de eficiencia energética en vehículos livianos	Transporte
	Sistema de validación de tecnologías de eficiencia en el transporte pesado	Transporte
	Inclusión de la Conducción Eficiente	Transporte
	Capacitaciones en Gestión Eficiente de Flotas para empresarios y tomadores de decisión del sector de carga	Transporte
	Campañas masivas de comunicación en medios de comunicación.	Población en general

Elaboración propia

Las metas que se pretende alcanzar para 2030 en materia de energía son 3. Se plantean objetivos con distintas intervenciones, que realiza el Estado a través de la ejecución de sus políticas en programas y acciones concretas, de esta forma se puede hacer el seguimiento de los logros alcanzados. El informe voluntario es de 2020, pero ya se encuentra un avance en el informe país de 2021 que constituye los datos más actualizados a este momento.

En cuanto al ODS 7 se destacan diferentes avances y el autor refiere que: “Se reitera la situación de presentar solo datos del censo de 2010 y no hay datos todavía que permitan conocer si se han cumplido las metas intermedias estipuladas para el año 2019. Sin embargo, existieron algunos avances relacionados con proyectos de energías renovables (puesta en funcionamiento de parques eólicos generadores de energía solar), como el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía, el Proyecto de Energías renovables en Mercados Rurales -que busca beneficiar a 100.000 familias garantizando el acceso universal a prestaciones básicas de energía- o el Plan de Alumbrado Eficiente, que reemplaza con luces LED de menor consumo al alumbrado urbano en varias ciudades (Murphi, 2020: 30).

El propio informe 2021 menciona en muchos de sus datos que se encuentran condicionados al censo a realizarse en el corriente año, haciendo referencia a la medición de indicadores donde se tiene en cuenta la cantidad de población (ejemplo acceso a la electricidad en la meta 1).

Teniendo en cuenta que el informe es público y está disponible en la página gubernamental, vamos a realizar algunas referencias sobre las metas en su situación actual para comprender los mecanismos utilizados para considerar los principales indicadores sin agotar el tema, el resto se pueden consultar en el informe país 2021.

En cuanto a la meta 7.1 se informa:

-Hay una cobertura de 98,5% de la población rural y a 2030 se debe llegar a 99,3. En el informe país se explica que: “El seguimiento y análisis del indicador relacionado con el acceso a la electricidad está supeditado a la realización de los censos. El último censo disponible es del año 2010, si bien la periodicidad del operativo es cada 10 años, el mismo se ha reprogramado para su realización el año 2022”.

-Entre las intervenciones orientadas a las metas en la 7.1 nos parece importante resaltar que: “Durante 2020, pese a que la mayoría de las obras proyectadas se vieron afectadas por las restricciones derivadas de la Emergencia Sanitaria, se continuaron realizando instalaciones y repotenciación de equipos solares en hogares y escuelas sin acceso a la red de electricidad, beneficiando a 8.200 familias y 113 establecimientos educativos. La etapa actual del proyecto se prorrogó hasta junio de 2022”. En el programa hogar con garrafas se amplía el porcentaje de subsidios de 60 a 80 % como dato destacado. El programa transportar amplía el transporte con acceso a gas natural por redes en diferentes provincias.

En la meta 7.2:

En cuanto a las energías renovables, en el año base 2016, un 10,3% de la energía consumida en el país provenía de ese tipo de fuente. Las metas para 2019 y 2030 consideran incrementar el porcentaje de energía renovable en el consumo total de energía al 10,9% y al 16,3% respectivamente.

En relación a la evolución de este indicador se puede observar un aumento en la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas producto de las distintas intervenciones llevadas a cabo, lo que ha permitido alcanzar la meta intermedia.

En las intervenciones de esta meta se siguió trabajando en el programa Renovar, se reguló el corte de biocombustibles con el dictado de la ley, la implementación de la generación distribuida se destacan como los principales rasgos de las actividades en esta meta.

La meta 7.3

En cuanto a la evolución de este indicador se puede observar un aumento en la tasa de mejora de la eficiencia energética, evaluada a través de un indicador indirecto ampliamente utilizado para la estimación de la eficiencia energética que es la intensidad energética, o la cantidad de energía necesaria para producir una unidad monetaria del PBI. El objetivo de la duplicación de la tasa global de mejora de la eficiencia energética afecta a todos los sectores de la economía, incluyendo hogares, industria, transporte, servicios, energía, agricultura y comerciales, donde el producto de las distintas intervenciones llevadas a cabo ha logrado avanzar en la mejora de la eficiencia energética, lo que ha permitido prácticamente alcanzar la meta propuesta.

En las intervenciones sobre esta meta se describen los avances realizados en los siguientes ejes: Eficiencia energética en el sector residencial Eficiencia energética en edificaciones, Eficiencia energética en los sectores productivos, Eficiencia energética en el sector transporte, Eficiencia energética en el sector público.

Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina - Informe de País 2021, *Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS 2021*, primera ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Podemos observar que las políticas formuladas y ejecutadas para dar cumplimiento a las metas y objetivos del ODS 7 han sido variadas y han utilizado distintos instrumentos políticos, jurídicos e institucionales. A continuación realizamos una síntesis de la situación existente general.

Algunas políticas han sido formuladas en leyes nacionales que regulan las energías renovables (luego de 2015), específicamente, la ley 27191 Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica; la Ley 27424, que tiene por objeto fijar las políticas y establecer condiciones jurídicas y contractuales para la generación de energía eléctrica de origen renovable por parte de los usuarios a la red de distribución. La ley 27640 establece el marco biocombustibles. A lo que agregamos como complemento la ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Cambio Climático, que contiene un conjunto de objetivos y regulaciones en materia energética y ambiental, En este marco podemos observar una gran cantidad de reglamentaciones (decretos, resoluciones y disposiciones) que van delineando la implementación de las leyes sancionadas en las diferentes decisiones administrativas.

En el ámbito de la ejecución de las políticas por los organismos destinados a ello, se pueden observar diferentes programas y acciones que abarcan e impactan en actividades y actores diferentes, tendentes a lograr el acceso a la energía, la eficiencia energética entre otros objetivos.

Para la ejecución de las políticas las áreas de la administración pública nacional que han otorgado institucionalidad a las políticas se encuentran en la secretaría de energía, en cuyo ámbito se generó un espacio específico para las energías renovables. Es de observar, que en el inicio del análisis en 2015 el área de energía formó parte del Ministerio de Energía y Minería y hoy forma parte del Ministerio de Economía.

A grandes rasgos las políticas, las normativas y los aspectos institucionales descritos en forma sintética contienen las principales actividades y acciones que se han desarrollado para ejecutar la política y son los indicadores a tener en cuenta a 2030.

Estas políticas están íntimamente vinculadas con otras políticas y áreas de gobierno que tienen ODS como pobreza, empleo, recursos naturales, etc., donde se producen desarrollos de programas y acciones que a su vez impactan en el resto de los ODS.

Es por ello que el estado de situación descrito para el ODS 7 debe observarse en el contexto de los 17 ODS y las diferentes metas alcanzadas en conjunto por el país y cómo se llega a 2030. Hoy son metas y objetivos intermedios que permiten tomar en cuenta el estado de situación existente a ocho años de la fecha prevista para su logro.

V. Reflexiones finales

Las políticas de seguimiento e implementación de ODS tienen un conjunto de metas e indicadores de seguimiento que son complejos, diversos e interesantes de profundizar, lo que permite conocer el estado de situación y definir los desafíos que nos queda transitar para llegar a 2030 lo mejor posible.

La ejecución de las políticas sectoriales tiene efectos transversales en otras políticas asociadas y que responden a ODS diferentes. Cada temática objeto de análisis debe contextualizarse y considerarse en el conjunto de los ODS.

El logro de metas en cada ODS tiene un impacto en distintos objetivos y todas las intervenciones que se realizan para alcanzar los objetivos colaboran en el logro de las metas propuestas y conforman indicadores concretos para conocer el estado de situación.

Las políticas orientadas al cumplimiento de los ODS tienen un importante desafío para avanzar en logros concretos a 2030.

Establecer los logros alcanzados al gestionar el ODS7 debe traducirse no solo en el cumplimiento de metas y objetivos, debe poder observarse en los indicadores establecidos para medirlos, en los fondos asignados, en la población alcanzada, entre otros aspectos.

Podemos afirmar que se ha desarrollado una gran cantidad de acciones y actividades para alcanzar las metas establecidas. Las políticas se han formulado en leyes, se han dictado reglamentaciones, se han generado espacios para la ejecución de las políticas y se han diseñado y desarrollado programas específicos en la temática de energía renovables que hemos tratado de describir en su complejidad y en el contexto de la temática del cumplimiento de los ODS.

VI. Bibliografía

- MURPHY, T.P. (2020), “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: resultados parciales y desafíos”, en *Aportes de los objetivos de desarrollo sostenible para una agricultura sustentable en Argentina: una mirada social de la universidad*, Enrique Carlos Bombelli *et al.*, compilado por Patricia Beatriz Durand - Cecilia Gelabert, 1ª. ed., Editorial Facultad de Agronomía, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.
- NACIONES UNIDAS (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago de Chile, 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis* (LC/PUB.2020/5), Santiago de Chile, 2020.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago de Chile, 2021.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, *Segundo Informe Voluntario Nacional de la Argentina 2020*, Primera ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.
- FERNÁNDEZ, Ramiro, Coordinación general del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, *Hacia una visión compartida de la transición energética argentina al 2050: Propuesta de objetivos y metas*, 1ª. Ed. revisada Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, *Argentina - Informe de País 2021-Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS 2021*, Primera ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/roldel-consejo>

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/adaptacionyseguimiento>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

RECURSOS PESQUEROS: EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE*

FISHERY RESOURCES: SUSTAINABLE EXPLOITATION

María Cristina RODRÍGUEZ**

Resumen: Consideramos en este trabajo el Objetivo 14 de la Agenda 2030 en materia de explotación sostenible de los recursos pesqueros a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, otros convenios e instrumentos internacionales vinculados a la temática.

Palabras-clave: Recursos pesqueros - Explotación sostenible - Agenda 2030 - Normativa internacional.

Abstract: In this paper we consider Goal 14 of the 2030 Agenda regarding the sustainable exploitation of fishery resources in light of the United Nations Convention on the Law of the Sea, other international conventions and instruments related to the subject.

Keywords: Fishery resources - Sustainable exploitation - Agenda 2030 - International regulations.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye en su Objetivo 14 el mejoramiento de la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional, reflejado en la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* de 1982, la que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos.

* Trabajo recibido el 16 de junio de 2022 y aprobado para su publicación el 29 del mismo mes y año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro titular y Secretaria del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Esta Convención reconoce, por un lado, el derecho soberano de los Estados Partes de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política ambiental y, por el otro, el deber de proteger y preservar el medio ambiente (Art. 193). Se desprende de esta norma que la obligación no se refiere solo al propio ambiente sino también a aquél sometido o no a la jurisdicción de otros Estados. A modo de ejemplo, la Ley Federal de Pesca de Argentina prevé que el Estado nacional podrá permitir el acceso a la pesca en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina a buques de bandera extranjera, mediante tratados internacionales aprobados por ley del Congreso Nacional que tengan por objeto la captura de especies no explotadas o subexplotadas y que contemplen: a) apertura de mercados con cupos de importación; b) conservación de recursos en zona adyacente; y c) derecho de flota argentina a pescar en Zona económica exclusiva del país contratante.

Las disposiciones precedentes regulan los derechos y deberes en distintas zonas marinas: mar territorial (Art. 21), zona contigua (Art. 33), zona económica exclusiva (Art. 61), plataforma submarina, alta mar (Arts. 117 y 119) y fondos marinos y oceánicos, entre otras.

Lo que en definitiva se ha buscado es asegurar la conservación y uso sostenible de los recursos marinos, incentivando la pesca responsable y preservando el medio marino de la contaminación. La llamada *capacidad pesquera* no asegura este objetivo porque intenta obtener el máximo beneficio sin limitaciones¹. Por eso es que actualmente se habla de *rendimiento máximo sostenible*, esto es el rendimiento de equilibrio teórico máximo que puede extraerse de forma continuada (en promedio) de una población en las condiciones ambientales (medias) existentes sin que ello afecte al proceso de reproducción.

A tal efecto se han aprobado acuerdos internaciones que buscan proteger determinados recursos marinos vivos en zonas geográficas determinadas, tales como:

¹ La capacidad pesquera es la cantidad máxima de pescado que puede ser capturada en una pesquería o por una sola unidad pesquera (por ejemplo, pescador, comunidad, buque o flota) en un período determinado (por ejemplo, una campaña, un año), dadas la biomasa y la estructura de edad de la población de peces y la situación tecnológica presente, en ausencia de reglamentación sobre limitación de capturas; y si los medios disponibles se usan plenamente.

- * *Convención para la regulación de la caza de ballenas* (1946)
- * *Convención para la cooperación multilateral futura en las pesquerías del Atlántico Noreste* (1980 reemplaza a la de 1956)
- * *Convención para la conservación de las focas antárticas* de 1972 (comprende elefante marino, leopardo marino, foca de Weddell, foca cangrejera, foca de Ross, lobo de dos pelos)
- * *Convención sobre la cooperación en las pesquerías del Atlántico Noroeste* (1979)
- * *Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos* de 1980
- * *Convención para la conservación del salmón en el Océano Atlántico Norte* (1984).
- * *Convención para la conservación y gestión del pez Pollock en el Mar central de Bering* (1994)
- * *Acuerdo sobre la conservación de cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua* (1996).

En el ámbito universal han sido adoptados dos importantes acuerdos multilaterales relativos a la pesca sostenible: en 1995 el *Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios* y en 2009 el *Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*.

Dirigidos a resguardar el medio marino de la contaminación podemos citar los siguientes tratados:

- * *Convenio internacional para la prevención de la contaminación originada por buques* de 1973
- * *Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos* de 1990
- * *Convenio sobre la diversidad biológica* de 1992
- * *Convención Marco sobre cambio climático* de 1992 (Protocolo de Kioto, Acuerdo de París).

Asimismo, los Estados han ido suscribiendo tratados bilaterales que regulan las actividades que pueden ocasionar una disminución de los recursos pesqueros o contaminación del medio marino. Algunos se refieren a áreas geográficamente conectadas (*Tratado sobre el Río de la Plata y su frente marítimo* de 1973²) y otros son acuerdos de cooperación (Acuerdos de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y 30 Estados³). En ambos casos permiten el control de la pesca no autorizada, no declarada y no reglamentada.

Merece especial interés la llamada Zona Económica Exclusiva (ZEE) atento a la presencia de importantes pesquerías y la presencia de buques pesqueros de otros Estados. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar prevé que el Estado tiene derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar (Art. 56). Además, le permite determinar la captura permisible de los recursos vivos en esta zona, debiendo asegurar que la preservación de éstos no se vea amenazada por exceso de explotación (Art. 61). Quizás los derechos sobre este sector marino sean los más sensibles desde el punto de vista económico y político, al punto que se han suscitado varias controversias vinculadas

² El Art. 73 creó una zona común de pesca en la que “*las partes acuerdan establecer una zona común de pesca, más allá de las doce millas marinas medidas desde las correspondientes líneas de base costeras, para los buques de su bandera debidamente matriculados. Dicha zona es la determinada por dos arcos de circunferencia de doscientas millas marinas de radio, cuyos centros de trazado están ubicados respectivamente en Punta del Este (República Oriental del Uruguay) y en Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina)*”. Representa 216.000 km², siendo autorizados 569 buques (514 de Argentina y 55 de Uruguay).

³ Entre otros: Mauritania, Mozambique, Gambia, Gabón, Seychelles, Mauricio, Estados de Micronesia. Algunos acuerdos son sobre especies altamente migratorias (atún) y otros sobre una variedad de especies. Estratégicamente logran el acceso de las flotas europeas a poblaciones excedentarias (*Acuerdos de colaboración de pesca sostenible de la UE*, en https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_es).

a la delimitación⁴, a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada⁵ y la creación de áreas geográficas protegidas por razones estratégicas⁶.

Por otro lado, atento a que la mayoría de los recursos marinos son migratorios se ha intentado regular las actividades en el Alta Mar adyacente a la ZEE. Así, el Acuerdo de Nueva York sobre especies tranzonales y altamente migratorias de 1995 -ya citado- en su parte preliminar expresa: *“Deseando dar solución, en particular, a los problemas señalados en el área de programa C del capítulo 17 del Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a saber, que la ordenación de la pesca de altura es insuficiente en muchas zonas y que algunos recursos se están explotando en exceso; tomando nota de los problemas de pesca no regulada, sobrecapitalización,*

⁴ Zona reclamada por China en el llamado Mar de la China Meridional y que, en parte, son ZEE pertenecientes a Filipinas, Vietnam y Malasia. Allí China ha construido islas artificiales destruyendo totalmente los corales existentes. En un Laudo de la Corte Permanente de Arbitraje de 12 de junio de 2016, el tribunal recordó dos artículos al respecto: “No podrán establecerse islas artificiales, instalaciones y estructuras, ni zonas de seguridad alrededor de ellas cuando puedan interferir la utilización de vías marítimas reconocidas que sean esenciales para la navegación internacional (Art. 60.7). Las islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen la condición jurídica de islas. No tienen mar territorial propio y su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la ZEE o de la plataforma continental (Art. 60. 8). También representa una vulneración de la Meta 10 de Aichi para la diversidad biológica, que tiene por objeto reducir al mínimo las múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático o la acidificación de los océanos, con el fin de mantener su integridad y funcionamiento (Conferencia de Nagoya, 2010).

⁵ Argentina sufre permanentemente la presencia de buques pesqueros en su ZEE y en el área adyacente. En 2010 un buque coreano fue interceptado por la Prefectura Naval con 10 ton. de calamar capturado sin autorización; en 2016 un buque chino fue hundido por la misma fuerza de seguridad a 200 mm de Puerto Madryn. Miles de buques pesquero chinos subvencionados llegan entre enero y mayo de cada año al área adyacente a la ZEE argentina.

⁶ Gran Bretaña ha creado zonas marinas protegidas intentando resguardar sus derechos sobre territorios reclamados por otros países. En 2010 creó el Área Marina Protegida de 640.000 km² sobre el Índico que abarca el archipiélago de Chagos, reclamado por Mauricio como propio, y excluye a la isla Diego García dentro del mismo por estar arrendado a Estados Unidos para su base militar. En 2012 el gobierno británico creó un área marina protegida (MPA) en las islas Georgia y Sándwich del Sur que comprende 1.240.000 km². El 6 de agosto de 2013 Gran Bretaña creó una Zona de Conservación Externa de las Islas Malvinas.

tamaño excesivo de las flotas, cambio de pabellón de los buques para eludir los controles, uso de aparejos insuficientemente selectivos, falta de fiabilidad de las bases de datos y falta de cooperación suficiente entre los Estados". A la fecha este tratado no ha tenido el éxito esperado.

Mucho más esperanzadora es la tendencia a designar zonas marinas protegidas por decisión unilateral de los gobiernos. En la actualidad existen 5.000 áreas protegidas a nivel mundial, pero cubren solo menos del 1% de la superficie terrestre. En el caso de América Latina se destaca Ecuador si se considera su superficie territorial⁷. Recientemente Argentina ha adoptado algunas medidas: Creación del área protegida Banco Namuncurá - Burdwood (Ley 26875 de 2013), Sistema de áreas marinas protegidas (Ley 27037 de 2014) y Creación de dos áreas marinas protegidas (Banco Burdwood II y Yaganes, Ley 27490 de 2018).

Otras acciones internacionales tendientes a la conservación de los recursos pesqueros son:

- * *Código de Conducta para la pesca responsable* (1995)
- * *Plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo sobre pesca sostenible* (2002)
- * *Declaración de Roma sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada* (2005)
- * *Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada* (FAO 2009)
- * *AG Resolución 61/105 de 2006 pesca responsable de tiburones*
- * *AG Resolución 63/112 de 2008 sobre sistema de vigilancia de buques de gran escala*
- * *AG Resolución 64/72 de 2009 sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada por buques con "pabellón de conveniencia"*
- * *AG Resolución 70/1 de 2015 aprueba la agenda 2030 sobre objetivos del desarrollo sostenible*

⁷ HERNÁNDEZ ÁVILA, Aylem. *Estado de las áreas marinas y costeras protegidas en América Latina*, Elaborado por. REDPARQUES Cuba, FAO, Santiago de Chile, mayo 2012.

- * AG Resoluciones 71/123 de 2016, 71/32 y 72/72 de 2017. Se recalca el objetivo 14 sobre pesca. Se dirigen a los Estados, las organizaciones y arreglos regionales de ordenación pesquera
- * Plan Estratégico de Biodiversidad 2011-2020 y Metas de Aichi - enfoque basado en ecosistemas, pesca sostenible, desarrollo productivo sostenible
- * FAO Iniciativa del “crecimiento azul”⁸. Metas: trabajo, gestión medioambiental y reducción de pérdida y desperdicio de alimentos
- * La Declaración Ministerial de la Reunión de Alto Nivel, celebrada el 21 de abril de 2021, con la presencia de representantes de Australia, Francia, Alemania, Suecia, España, Bélgica, Polonia, Italia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega, Uruguay, Nueva Zelanda, Chile y Argentina, con el objetivo de crear áreas marinas protegidas, particularmente en la región de Antártida.

El *Código de Conducta para la Pesca Responsable* elaborado por la FAO en 1995 adquiere particular importancia, pues entre sus principios prevé que los Estados y los usuarios de los recursos acuáticos vivos deberían conservar los ecosistemas acuáticos. Agrega que el derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos. A tal efecto los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos. Recalca la importancia de la ordenación pesquera reconociendo que el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros es el objetivo primordial de la conservación y gestión, los Estados y las organizaciones y arreglos subregionales o regionales de ordenación pesquera deberían, entre otras cosas, adoptar medidas apropiadas, basadas en los

⁸ La FAO utiliza el término “crecimiento azul” para hacer énfasis en la necesidad de crecimiento en muchos Estados Miembros, en particular en los sectores de la pesca y la acuicultura. Los objetivos de la Iniciativa de Crecimiento Azul son maximizar los beneficios económicos y sociales, reduciendo al mínimo la degradación del medio ambiente causada por estos sectores (www.fao.org/policy-support/policy-themes/blue-growth/en/). / [Wsuort/policy-themes/blue-growth/en/BLBLUE\).mes/bl](http://Wsuort/policy-themes/blue-growth/en/BLBLUE).mes/bl)

datos científicos más fidedignos disponibles y formuladas a los efectos de mantener o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo⁹.

No obstante estos principios y objetivos, la FAO ha informado en su Anuario (publicado en 2020) sobre Estadísticas de Pesca y Acuicultura 2018, que la producción mundial de pescado, crustáceos, moluscos y otros animales acuáticos ha seguido aumentando, alcanzando un récord histórico de 178,5 millones de toneladas en 2018, con un incremento del 3,4 por ciento en comparación con el 2017. De este total, la producción de capturas fue de 96,4 millones de toneladas, lo que representa un máximo histórico y un incremento del 3,6 por ciento en comparación con el año anterior. La producción acuícola alcanzó un máximo de 82,1 millones de toneladas en 2018, un 3,2 por ciento más que en 2017. Señala que, en 2018, China representó alrededor del 15 por ciento de las capturas globales totales, más que las capturas combinadas de los países colocados en segundo y tercer lugar. Los siete principales productores de capturas (China, Indonesia, Perú, India, la Federación de Rusia, los Estados Unidos de América y Vietnam) representaron casi el 50 por ciento de la producción total de captura mundial; mientras que los veinte principales representaron casi el 74 por ciento de las capturas mundiales totales¹⁰.

Por su parte, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Objetivo 14) fijó varios lineamientos: reducir la contaminación a 2025, gestionar los ecosistemas marinos a 2020, minimizar la acidificación de los océanos, reglamentar la explotación pesquera (pesca no reglamentada no declarada y las prácticas destructivas), conservar un 10% de las zonas costeras y áreas marinas, prohibir ciertas subvenciones a la pesca, aumentar los beneficios para las zonas insulares, aumentar los conocimientos científicos, transferir tecnología marina y desarrollar la capacidad de investigación. Estas acciones se dirigen a las organizaciones regionales y

⁹ FAO. *Código de Conducta para la Pesca Responsable* de 1995, Roma, 2011.

¹⁰ FAO. *Estadísticas de pesca y acuicultura 2018*. www.fao.org/fishery/static/Yearbook/YB2018_USBcard/index.htm

sus arreglos de ordenación pesquera. Muchas cuentan con comisiones de seguimiento de aplicación de los acuerdos¹¹.

En este marco se destacan los manuales de buenas prácticas en la captura de peces, tortugas, tiburones y cetáceos, como lo son la “Guía de buenas prácticas para la manipulación de tortugas marinas capturadas incidentalmente en el curso de actividades pesqueras en el Mediterráneo” y la “Guía de buenas prácticas para la manipulación de cetáceos capturados incidentalmente en el curso de actividades pesqueras en el mediterráneo” elaboradas por la FAO y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo.

Otra importante iniciativa es la vinculada a la contaminación de los océanos por los plásticos, en este caso por parte del Grupo de los 7, que en 2018 suscribió la “*Carta sobre los plásticos*”, ya que se calculó la presencia de 170 millones de toneladas en sus más diversas formas (botellas, bolsas, artículos de higiene, etc.) en los océanos, provenientes de los buques y de zonas terrestres.

A modo de conclusión puede afirmarse que el universo de las distintas categorías normativas es suficientemente abundante y debería llevar a un uso sostenible de los recursos marinos siempre y cuando los Estados se comprometan y puedan ejercer un control eficiente sobre los buques de su bandera y sobre los extranjeros que pescan en sus aguas jurisdiccionales.

¹¹ Algunos de objetivos son: *velar por la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos y de los ecosistemas marinos; *evitar las repercusiones negativas en el medio marino, preservar la biodiversidad y reducir al mínimo el riesgo de los efectos a largo plazo o irreversibles del aprovechamiento y la explotación de los recursos marinos vivos: Buenas practicas; *cooperar de manera eficaz y a adoptar medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; * la conservación y la ordenación eficaces deben basarse en la mejor información científica disponible y en la aplicación del enfoque de precaución.

BIODIVERSIDAD Y ODS 15 ESPECIES AMENAZADAS E INTRODUCIDAS*

BIODIVERSITY AND SDG 15 THREATENED AND INTRODUCED SPECIES

Rafael E. CONSIGLI**

Resumen: En este trabajo partimos de la idea de que la diversidad biológica contribuye en mayor o menor medida al logro de todos los ODS, estando también directa o indirectamente relacionada con la mayoría de las metas asociadas, al constituir un componente fundamental de muchas actividades económicas y como medio de subsistencia diario de los sectores más vulnerables. De los 17 ODS establecidos por la ONU abordaremos específicamente el ODS 15 referente a la protección y uso sostenible de los ecosistemas terrestres. Luego de recordar los objetivos y metas propias del trabajo en cuestión, explicaremos la importancia de la diversidad biológica para la vida del planeta, las especies amenazadas a nivel global, nacional y local, para finalizar con la problemática de las especies exóticas invasoras en nuestro país, las normas legales relacionadas y algunas acciones a llevar a cabo para la solución de esta problemática.

Palabras-clave: ODS 15 - Uso sostenible de los ecosistemas terrestres - Diversidad biológica.

Abstract: In this work we start from the idea that biological diversity contributes in a greater or lesser extent to the achievement of all the SDGs, being also directly or indirectly related to most of the associated goals, as it constitutes a fundamental component of many economic activities, and as a means of daily subsistence for the most

* Trabajo recibido el 1 de junio de 2022 y aprobado el 16 del mismo mes y año.

**Ingeniero Agronomo por la Universidad Nacional de Cordoba (UNC). Comisario Jefe Division Patrulla Ambiental de la Provincia de Cordoba (retirado el 31 de agosto de 2017). Docente Tutor en Seguridad Ambiental y Defensa Civil de la Licenciatura en Seguridad (Universidad Blas Pascal - Cordoba). Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Cordoba - Argentina.

vulnerable sectors. Of the 17 SDGs established by the UN, we will specifically address SDG 15 regarding the protection and sustainable use of terrestrial ecosystems. After recalling the objectives and goals of the work in question, we will explain the importance of biological diversity for life on the planet, the threatened species at the global, national and local levels, to end with the problem of invasive alien species in our country, the related legal regulations and some actions to be carried out to solve this problem.

Keywords: SDG 15 - Sustainable use of terrestrial ecosystems - Biological diversity.

Sumario: I. Introducción. II. El ODS 15 y sus Metas asociadas. III. Las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. IV. La Estrategia Nacional de Biodiversidad. V. La importancia de la diversidad biológica y los ecosistemas saludables. VI. Normas nacionales y provinciales relacionadas. VII. A modo de cierre. VIII. Bibliografía Consultada.

I. Introducción

Uno de los resultados más destacados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río +20, fue la decisión de los gobiernos de elaborar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sirvieran de referencia para llevar a cabo acciones concretas en este sentido.

Los objetivos y metas planteados por los Estados Miembros en la Agenda 2030, abarcaron las tres dimensiones de la sostenibilidad -social, económica y ambiental- constituyendo de esta manera un marco ambicioso para hacer frente a muchos desafíos planteados por la sociedad actual.

Haciendo referencia al tema puntual que trataremos en el presente trabajo, podemos decir que la diversidad biológica contribuye en mayor o menor medida al logro de todos los ODS fijados, estando también directa o indirectamente relacionada con la mayoría de las metas asociadas, al constituir un componente fundamental de muchas actividades económicas y como medio de subsistencia diario de los sectores más vulnerables.

De los 17 ODS establecidos por la ONU abordaremos específicamente el ODS 15 referente a la protección y uso sostenible de los ecosistemas terrestres. Este ODS y sus nueve Metas para el Desarrollo Sostenible se encuentran estrechamente vinculadas con las Metas de Aichi 2, 4, 5, 7, 9, 11, 12, 14, 15 y 16, aunque sólo nos enfocaremos en el último punto del mencionado objetivo -detener la pérdida de biodiversidad- a través

de acciones como la protección de las especies amenazadas (Metas ODS 15.5 y 15.7, y Meta Aichi 12) y la prevención de introducción de especies exóticas invasoras (Meta ODS 15.8 y Meta Aichi 9).

Luego de recordar los objetivos y metas propias del trabajo en cuestión, explicaremos la importancia de la diversidad biológica para la vida del planeta, las especies amenazadas a nivel global, nacional y local, para finalizar con la problemática de las especies exóticas invasoras en nuestro país, las normas legales relacionadas y algunas acciones a llevar a cabo para la solución de esta problemática.

II. El ODS 15 y sus Metas asociadas

Antes de comenzar y para una mejor comprensión recordamos el ODS 15 y sus Metas asociadas, señalando las directamente relacionadas con las especies amenazadas e introducidas.

ODS 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

- 15.1 Asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.
- 15.2 Promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.
- 15.3 Luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras.
- 15.4 Asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.

- 15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.
- 15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente.
- 15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres.
- 15.8 Adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias.
- 15.9 Para 2020, integrar los valores de la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales.

III. Las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica

Durante la COP 10 que se llevó a cabo en la provincia de Aichi, Japón, los representantes de gobierno de 196 países firmantes de la Convención de Diversidad Biológica (CDB) plantearon 20 Metas para la Diversidad Biológica agrupadas en cinco objetivos estratégicos. Las mismas se hallan alineadas con los ODS formando parte del Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible aprobado en dicha reunión.

Objetivo estratégico A. Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica a través de la integración de consideraciones de diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad.

Meta 1: Las personas tendrán conciencia del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden seguir para su conservación y utilización disponible.

Meta 2: Los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y reducción de la pobreza, nacionales y locales, y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes.

Meta 3: Se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales.

Meta 4: los Gobiernos, empresas e interesados directos de todos los niveles habrán adoptado medidas o habrán puesto en marcha planes para lograr la sostenibilidad en la producción y el consumo y habrán mantenido los impactos del uso de los recursos naturales dentro de límites ecológicos seguros.

Objetivo estratégico B. Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible.

Meta 5: Se habrá reducido por los menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.

Meta 6: Todas las reservas de peces, invertebrados y plantas acuáticas se gestionarán y cultivarán de manera sostenible, lícita y aplicando enfoques basados en los ecosistemas, de manera tal que se evite la pesca excesiva, se hayan establecido planes y medidas de recuperación para todas las especies agotadas, las actividades pesqueras no tengan impactos perjudiciales importantes en las especies amenazadas y en los ecosistemas vulnerables, y el impacto de la actividad pesquera en las reservas, especies y ecosistemas se encuentren dentro de límites ecológicos seguros.

Meta 7: Las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.

Meta 8: Se habrá llevado la contaminación, incluida aquella producida por exceso de nutrientes, a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y para la diversidad biológica.

Meta 9: Se habrán identificado y priorizado las especies exóticas invasoras y vías de introducción; se habrán controlado o erradicado las especies prioritarias, y se habrán establecido medidas para gestionar las vías de introducción a fin de evitar su introducción y establecimiento.

Meta 10: Se habrán reducido al mínimo las múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático o la acidificación de los océanos, a fin de mantener su integridad y funcionamiento.

Objetivo estratégico C. Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.

Meta 11: Al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas protegidas integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.

Meta 12: Se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido, especialmente para las especies en mayor declive.

Meta 13: Se mantiene la diversidad genética de las especies vegetales cultivadas, de los animales de granja y domesticados y de las especies silvestres emparentadas, incluidas otras especies de valor socioeconómico y cultural, y se han desarrollado y puesto en práctica estrategias para reducir al mínimo la erosión genética y salvaguardar su diversidad genética.

Objetivo estratégico D. Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos.

Meta 14: Se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua y contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales, y los pobres y vulnerables.

Meta 15: Se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15% de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación.

Meta 16: El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización, estará en vigor y en funcionamiento conforme a la legislación nacional.

Objetivo estratégico E. Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad.

Meta 17: cada Parte habrá elaborado, habrá adoptado como un instrumento de política y habrá comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados.

Meta 18: Se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se reintegran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles.

Meta 19: Se habrá avanzado en los conocimientos, la base científica y las tecnologías referidas a la diversidad biológica, sus valores y funcionamiento, su estado y tendencias y las consecuencias de

su pérdida, y tales conocimientos y tecnologías serán ampliamente compartidos, transferidos y aplicados.

Meta 20: La movilización de recursos financieros para aplicar de manera efectiva el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 provenientes de todas las fuentes y conforme al proceso refundido y convenido en la Estrategia para la movilización de recursos debería aumentar de manera sustancial en relación con los niveles actuales. Esta meta estará sujeta a cambios según las evaluaciones de recursos necesarios que las Partes hayan llevado a cabo y presentado en sus informes.

IV. La Estrategia Nacional de Biodiversidad

En el año 2010 la Conferencia de la Partes del CBD -órgano rector del Convenio que promueve su aplicación a través de las decisiones que adopta en sus reuniones periódicas- adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 junto a las 20 Metas de Aichi sobre biodiversidad, documentos que instan a las Partes a desarrollar metas nacionales y regionales utilizando el Plan Estratégico como un marco flexible, y también a examinar, actualizar y revisar sus estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica.

Teniendo en cuenta los compromisos asumidos en el marco del CBD y la Agenda 2030 de ODS de Naciones Unidas, nuestro país estableció la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad (ENB) y su respectivo Plan de Acción (PA), constituyendo una política de Estado para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de sus beneficios, siendo su marco referencial el Plan Estratégico de Biodiversidad y las Metas de Aichi ya nombradas.

La ENB consiste entonces en la formulación e instrumentación de políticas, iniciativas, normativas y procedimientos que, en forma coordinada, tienden a promover un mayor conocimiento de los bienes y servicios ambientales, la conservación y protección de la biodiversidad y su utilización en un marco de desarrollo sostenible.

La ENBPA se compone de 9 ejes estratégicos, objetivos generales y específicos, y 21 metas prioritarias que orientan acciones, normativas y procedimientos, siendo la guía para la adopción de medidas con el obje-

tivo de promover un mayor conocimiento y valoración de los bienes naturales y sus servicios ecosistémicos, abordar sus amenazas, fomentar su restauración y garantizar su conservación, uso sustentable y la distribución de sus beneficios en forma equitativa. Dicho de otro modo, enmarca políticas, programas y planes para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el CDB, promoviendo la incorporación de la conservación de la biodiversidad y su uso racional en todas las políticas públicas, a fin de avanzar en el ordenamiento ambiental del territorio y lograr un desarrollo humano sostenible.

Además de los ya citados, también se vinculan con los objetivos establecidos en la ENBPA la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre (CITES), la Convención de Ramsar sobre Humedales, la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS), la Convención internacional de protección fitosanitaria (IPPC), la Convención del Patrimonio Mundial y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFA), entre otros.

De las 21 metas establecidas haremos especial referencia a las siguientes:

Meta 17: Fortalecer el sistema de control, fiscalización y sanción con todas las jurisdicciones y los organismos con competencia en biodiversidad.

Meta 18: Actualizar y elaborar en caso que no existan, listas rojas nacionales de ecosistemas y especies validadas por los organismos nacionales y provinciales.

Meta 19: Implementar un sistema coordinado e integrado por autoridades nacionales con competencias en la materia para el alerta, detección temprana, control y/o erradicación de especies exóticas o invasoras, naturalizadas o no, que puedan afectar negativamente a la biodiversidad.

V. La importancia de la diversidad biológica y los ecosistemas saludables

La diversidad biológica se puede entender como la variedad de seres vivos que habitan el planeta y las relaciones que establecen entre sí y con el medio que les rodea, resultado de millones de años de evolución. Esta

biodiversidad sostiene el funcionamiento de los ecosistemas, proporciona innumerables servicios para el bienestar humano, asegurando la calidad alimentaria, la salud, el suministro de aire y agua potable, contribuyendo a los medios locales de subsistencia y al desarrollo económico.

Todos sabemos que la naturaleza resulta vital para nuestra supervivencia pero, detallando más en profundidad, podemos descubrir que los recursos naturales aportan múltiples beneficios a la sociedad como los que se enumeran a continuación:

- Proveen servicios esenciales, como la fertilidad del suelo, regulación del clima, aire limpio, fijación de CO₂, la calidad y suministro de agua, la polinización de cultivos y la descomposición de residuos. También proveen recursos: alimentos, fibras, materiales de construcción, combustibles y sustancias medicinales.
- Sustentan directamente numerosas actividades económicas, como la agricultura, silvicultura, pesca, industria energética, comercio y turismo.
- Resultan fundamentales para lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición.
- Contribuyen a la salud humana al reducir la propagación de enfermedades y los efectos de la contaminación.
- Reducen la dependencia de los combustibles fósiles a través de la energía obtenida de los recursos naturales.
- Brindan protección y resiliencia ante desastres y fenómenos climáticos extremos.
- Logran que los asentamientos humanos sean más seguros y sostenibles, mejorando la calidad de vida.

Por otro lado, también poseen valores intangibles difíciles de cuantificar, tanto éticos, estéticos, recreativos, culturales, educativos y científicos.

Pero debemos reconocer que los recursos naturales muchas veces no son valorados y diversas actividades humanas afectan su número, calidad o distribución geográfica. Entre las principales causas de pérdida de biodiversidad podemos citar la modificación del hábitat (por conversión de ecosistemas naturales en tierras agropecuarias, deforestación, malas prácticas de manejo ganadero, degradación del suelo y crecimiento ur-

bano), la contaminación, el tráfico de especies, el cambio climático y la introducción de especies exóticas¹.

Las especies amenazadas

Con respecto a nuestro país, debemos resaltar que Argentina es uno de los países que cuenta con mayor cantidad de ecorregiones en el planeta debido a que su territorio presenta un gran desarrollo en latitud y altitud, albergando una gran diversidad paisajes, climas, ecosistemas y especies. De las 18 ecorregiones existentes, 15 son continentales (Altos Andes, Puna, Monte de Sierras y Bolsones, Selva de las Yungas, Chaco seco, Chaco húmedo, Selva paranaense, Esteros del Iberá, Campos y malezales, Delta del Paraná, Espinal, Pampa, Monte de llanuras y mesetas, Estepa patagónica, Bosques patagónicos), 2 son marinas (Islas del Atlántico Sur, Mar Argentino) y la restante se ubica en el sector antártico (Antártida).

Por otro lado, ocho de ellas han sido clasificadas como de alta prioridad para la conservación: Pampa, Chaco seco, Puna, Yungas, Delta e Islas del Paraná, Selva paranaense y Bosques patagónicos. Además de su importancia a nivel global, las 18 ecorregiones de Argentina brindan servicios ecosistémicos para una amplia gama de sectores productivos del país como agricultura, ganadería, pesca y economías regionales.

En referencia a las áreas más relevantes desde el punto de vista natural, nuestro país cuenta en la actualidad con 545 Áreas Protegidas a nivel nacional, provincial y local, representando el 13, 89 % de la superficie nacional.

Las especies de flora y fauna que se encuentran en nuestro territorio son muy numerosas. En el siguiente cuadro podremos observar la riqueza de especies por grupo taxonómico:

¹ Ecorregión: territorio de máxima jerarquía, geográficamente definido, en el que dominan determinadas características de relieve, geología, grandes grupos de suelo, tipos de vegetación y fauna (Morello *et al.*: 2012).

Descripción	Cantidad
Plantas vasculares	10.006 (1.749 son endémicas)
Mamíferos	385 (98 se encuentran amenazadas)
Aves	1.002
Reptiles	406
Anfibios	175
Peces continentales	500
Peces marinos	478
Invertebrados	112.000

La UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, IUCN en inglés) es la red ambiental de carácter global más grande del mundo y está formada por más de 1.000 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Este Organismo elabora y actualiza en forma periódica un listado que constituye el inventario más completo del estado de conservación de animales y plantas a nivel mundial.

La llamada Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN se emplea para monitorear el ODS 15, siendo la fuente de información más completa sobre el estado de conservación global de especies animales, hongos y plantas. Constituye, por así decirlo, un indicador de salud de la biodiversidad del mundo.

Este documento constituye entonces una importante referencia a tener en cuenta para evaluar y tomar decisiones que favorezcan la conservación de la biodiversidad, entre las cuales destacamos:

1. Los datos de la Lista Roja de UICN se utilizan para calcular el Índice de Lista Roja (ILR), que es uno de los indicadores de biodiversidad usados por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para monitorear el progreso a fin de alcanzar los objetivos dispuestos en el Plan Estratégico para Biodiversidad 2011-2020, también llamadas Metas Aichi.

2. La Lista Roja de UICN también nos brinda datos para los indicadores necesitados para medir el progreso a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en particular el **Objetivo 15**.

Este listado divide a las especies en 9 categorías: No evaluadas, Datos insuficientes, Preocupación menor, Casi amenazadas, Vulnerables, En Peligro, En Peligro crítico, Extintas en estado salvaje, Extintas. En la

actualidad, ya se han evaluado a nivel mundial casi ciento cuarenta mil especies, las que se distribuyen de la siguiente manera:

Categorías Lista Roja	Cantidad de especies evaluadas
Extintas	902
Extintas en estado salvaje	80
En peligro crítico	8.404
En peligro	14.647
Vulnerables	15.492
Casi amenazadas	8.127
Preocupación menor	71.148
Datos insuficientes	19.574
Total de especies evaluadas	138.374

Se consideran amenazadas las especies incluidas en las categorías Vulnerables, en Peligro y en Peligro Crítico, las que representan prácticamente el 28 % del total de especies evaluadas.

En cuanto a América del Sur, ya se han evaluado 14.060 especies bajo los criterios de la Lista Roja. De ellas, 4.445 se encuentran amenazadas de extinción, es decir, casi el 32% de las especies evaluadas.

Con respecto a nuestro país, lamentablemente muchas especies se encuentran en la categoría de amenazadas. Entre ellas podemos citar al Huemul (*Hippocamelus bisulcus*), Cóndor andino (*Vultur gryphus*), Aguará guazú (*Chrysocyon brachyurus*), Tatú carreta (*Priodontes maximus*), Yaguareté (*Panthera onca*), Ballena franca austral (*Eubalaena australis*), Pingüino de Magallanes (*Spheniscus magellanicus*), Pecarí del Chaco (*Catagonus wagneri*), Mono caí o capuchino (*Cebus apella*), Mono aullador (*Alouatta palliata*), Suri cordillerano (*Rhea pennata*), Flamenco andino (*Phoenicoparrus andinus*), Ciervo de los pantanos (*Blastocerus dichotomus*), Venado de las pampas (*Ozotoceros bezoarticus*), Tapir (*Tapirus*), Oso hormiguero gigante (*Myrmecophaga tridactyla*), Guacamayo verde (*Ara militaris*), Huillín o lobito de río (*Pteronura brasiliensis*) y Cauquén colorado (*Chloephaga rubidiceps*).

En referencia a la Provincia de Córdoba, varias especies ya se extinguieron del territorio: Venado de las pampas (*Ozotoceros bezoarticus*), Yaguareté (*Panthera onca*), Taruca (*Hippocamelus antisensis*) y Oso

hormiguero (*Myrmecophaga tridactyla*). En Peligro crítico se encuentran otras cinco especies: Aguará guazú (*Chrysocyon brachyurus*), Guanaco (*Lama guanicoe*), Pecarí quimilero (*Catagonus wagneri*), Tapetí (*Sylvilagus brasiliensis*) y Carpincho (*Hydrochoerus hydrochaeris*). En situación de Peligro hay doce especies: liebre mara, lobito de río, zorro colorado, pecarí de collar, conejo de los palos, oso melero, pichi ciego menor, gato de los pajonales, y cuatro especies de tuco tuco y, por último, en estado Vulnerable otras 8 especies.

Para concluir este punto, se puede afirmar que al extinguirse una especie, no sólo desaparece físicamente de ese territorio, también se pierden las relaciones ecológicas que la misma tenía con otras especies, provocando alteraciones en el funcionamiento del ecosistema y en los bienes y servicios que prestaba como tal.

Todo esto nos debe llevar a buscar soluciones en el corto plazo, como el dictado de normativas y políticas adecuadas y diversas acciones concretas a fin de asegurar la conservación de estas especies y, sobre todo, del hábitat donde se encuentran.

La introducción de especies exóticas

Para tener un conocimiento aproximado de los efectos que pueden causar las especies exóticas invasoras (EEI) conviene recordar que son consideradas como el segundo factor responsable de pérdida de biodiversidad a nivel global y el más importante en las áreas naturales protegidas. Entre ellos podemos mencionar la competencia con especies nativas -por los recursos o por convertirse en sus depredadores-, la transmisión de enfermedades y plagas para los que las especies nativas no tienen posibilidades de defensa, y los cambios profundos que puede provocar en el funcionamiento de los ecosistemas, alterando el hábitat de las especies nativas y provocando condiciones a las que estas no pueden adaptarse. Además, las especies exóticas suelen presentar mayor capacidad que las nativas para invadir y dominar nuevos ambientes debido a la ausencia de depredadores naturales, parásitos o enfermedades.

Según la UICN se define como especie exótica a aquella que se encuentra fuera de su área de distribución original (histórica o actual) no acorde con su potencial de dispersión natural (UICN 2000). En general,

esta especie es introducida por el hombre y esta acción modifica su distribución natural que estaba definida por su capacidad natural de dispersión, las fuentes de alimento y la presencia de depredadores, entre otros factores.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica en su artículo 8 h) estableció que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible, impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenazan a ecosistemas, hábitats o especies.

Si bien, en normas nacionales como las leyes 22421, 25675 y 26331 ya se hacía alguna referencia a esta problemática, en el año 2021 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dictó la resolución 109 referente a la gestión integral de especies exóticas invasoras y potencialmente invasoras, con el fin de evitar su eventual introducción y movimiento interjurisdiccional y promover las acciones de contención, prevención, detección temprana, monitoreo, mitigación, control y erradicación pertinentes.

A continuación y a los fines de entender su significado se incluyen las definiciones tal cual expresa dicha normativa.

Especie exótica: es aquella especie, subespecie o taxón inferior, introducido de manera voluntaria o accidental al territorio nacional. Incluye cualquier parte, gameto, semilla, huevo o propágulo de dicha especie que pudiere llegar a sobrevivir y reproducirse.

Especie exótica potencialmente invasora: es la especie exótica que, si bien no ha sido capaz de invadir ambientes naturales o seminaturales o de causar impactos dentro del territorio nacional hasta el momento, tiene antecedentes o características biológicas que permiten considerarla un riesgo potencial para el ambiente, la economía, la salud o los valores culturales.

Especie exótica invasora: especie exótica capaz de establecer poblaciones y de expandirse más allá del sitio de introducción, colonizando ambientes naturales o seminaturales; y cuya presencia en el país produce o podría producir impactos sobre la biodiversidad, la economía, salud y/o valores culturales.

Especie nativa de la Argentina, potencialmente invasora en alguna región del país: es aquella que, siendo nativa del territorio nacional, ha sido trasladada de manera voluntaria o accidental, más allá de su área natural de distribución y que es capaz de establecerse y avanzar en el nuevo ambiente amenazando la biodiversidad, la economía, la salud o los valores culturales.

Por último, considera *Introducción* como el movimiento voluntario o accidental de una especie, subespecie o taxón inferior por fuera de su área natural de distribución pasada o presente.

Es bueno aclarar que el concepto de “nativo” o “exótico” se aplica a los movimientos entre biomas o cuencas hidrológicas, no tanto a los límites jurisdiccionales. Si se puede establecer que una especie nativa de cierta región del país fue transportada intencionalmente hacia otra u otras regiones formando allí una población, se la incluye en la lista.

Esta resolución contiene como Anexo I el Listado de EEI, siendo el primer registro completo y oficial de estas especies presentes en nuestro país. Las mismas se han clasificado en tres categorías de acuerdo a su impacto actual o potencial y su eventual importancia como recurso económico.

Siguiendo el principio de precaución recomendado por la CDB, si una especie exótica ha sido observada en un ambiente natural o seminatural, por fuera de los sistemas de producción (cultivos, criaderos), o aun estando contenida en esos sistemas, o mantenida como animal de compañía o planta ornamental, cuenta con antecedentes de invasión e impacto en otros países, se la puede incluir en dicho listado.

Como podemos observar en el siguiente cuadro, de las 728 especies incluidas en el listado, algo más de 300 corresponden a animales y más de 400 a plantas. Teniendo en cuenta su procedencia, 711 de ellas son exóticas en nuestro país, 6 son especies nativas de Argentina pero invasoras en otras regiones del país y 11 se consideran criptogénicas, es decir, especies cuya área nativa de origen no se conoce con precisión, pero para las que existe evidencia que permite suponer que hayan sido introducidas desde otros países o regiones.

REINO	PHYLUM	Ejemplos	Cantidad
Animalia	Annelida	Gusanos, lombrices	35
	Arthropoda	Insectos, arácnidos	45
	Bryozoa	Pequeños animales marinos	21
	Chordata	Peces	29
		Anfibios	09
		Ascidios	08
		Aves	33
		Reptiles	43
		Mamíferos	28
	Cnidaria	Medusas, corales, anémonas	15
	Mollusca	Caracoles, babosas, pulpos, calamares	32
	Porifera	Espojas marinas	05
	Platelmintos	Gusanos planos	01
	Subtotal	304	
Chromista	Algas	08	
Fungi	Hongos, levaduras	04	
Plantae	Plantas terrestres	412	
	Total	728	

Como ya mencionamos, las especies invasoras animales, vegetales, algas, hongos y/o microorganismos, se clasifican en tres categorías según sean de control obligatorio, de uso controlado o todavía no definidas.

Categoría 1. Especies de uso restringido: aquellas que no están sujetas a uso productivo o a algún otro tipo de aprovechamiento o que, siendo objeto de uso, representan una amenaza que a juicio de la autoridad de aplicación exceda los beneficios asociados a su aprovechamiento.

Categoría 2. Especies de uso controlado: aquellas que son objeto de uso productivo o de algún otro tipo de aprovechamiento que a juicio de la autoridad de aplicación corresponda mantenerlo pese al riesgo asociado.

Categoría 3. Especies de clasificación pendiente: aquellas cuya clasificación en alguna de las dos categorías anteriores no se ha completado por falta de información.

A continuación, un cuadro comparativo de la cantidad de especies por categoría

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	%
1	Especies restringidas y de control obligatorio	436	60
2	Especies de uso controlado	260	36
3	A definir	32	4
	Total	728	100

En la Categoría 1 encontramos las especies restringidas y de control obligatorio, es decir, aquellas de alto impacto ambiental y socioeconómico y de un uso productivo limitado o nulo. De las 436 especies incluidas en el listado podemos citar algunas plagas comunes de áreas urbanas, malezas de campos agrícolas y otros animales y plantas causantes de serios problemas en distintas provincias del país.

Categoría 1	Especies restringidas y de control obligatorio
Mosquito del dengue	<i>Aedes aegypti</i>
Hormiga faraón	<i>Monomorium pharaonis</i>
Avispa chaqueta amarilla	<i>Vespula germanica</i>
Rata gris	<i>Rattus norvegicus</i>
Rata negra	<i>Rattus rattus</i>
Ratón común	<i>Mus musculus</i>
Estornino pinto	<i>Sturnus vulgaris</i>
Castor canadiense	<i>Castor canadensis</i>
Ardilla vientre rojo	<i>Callosciurus erythraeus</i>
Pitón reticulada	<i>Malayopython reticulatus</i>
Caracol gigante africano	<i>Achatina fulica</i>
Cardo ruso	<i>Salsola kali</i>
Cicuta	<i>Conium maculatum</i>
Chamico	<i>Datura ferox</i>
Oreja de ratón	<i>Cerastium fontanum</i>
Sorgo de Alepo	<i>Sorgum alepense</i>
Zarzamora	<i>Rubus divaricatus</i>

La Categoría 2 comprende a las especies de uso controlado, es decir, aquellos organismos de importancia para la producción que, al mismo tiempo, tienen la capacidad de invadir ambientes naturales. Estas especies merecen planes de manejo y prácticas productivas que garanticen un uso que minimice los efectos comprobados de su expansión espontánea sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Aunque algunas brindan su utilidad al hombre, muchas de ellas causan perjuicios en zonas urbanas, ambientes acuáticos y actividades agropecuarias.

Categoría 2 (animales)	Especies de uso controlado
Lombriz de tierra	<i>Eisenia foetida</i>
Abeja africana	<i>Apis mellifera scutellata</i>
Pejerrey	<i>Odontesthes bonariensis*</i>
Tararira	<i>Hoplias sp.*</i>
Carpa	<i>Cyprinus carpio</i>
Salmón	<i>Oncorhynchus masou</i>
Trucha arco iris	<i>Oncorhynchus mykiss</i>
Rana toro	<i>Lithobates catesbeianus</i>
Ganso común	<i>Anser anser</i>
Paloma doméstica	<i>Columbia livia</i>
Gorrión común	<i>Passer domesticus</i>
Faisán dorado	<i>Chrysolophus pictus</i>
Ciervo axis	<i>Axis axis</i>
Liebre europea	<i>Lepus europaeus</i>
Jabalí europeo	<i>Sus scrofa</i>
Iguana verde	<i>Iguana iguana</i>

Así mismo, muchas de las especies vegetales incluidas en esta Categoría son comunes en nuestros parques y jardines, pero otras son muy invasivas y se han transformado en un problema de difícil solución en las áreas rurales y serranas.

Categoría 2 (plantas)	Especies de uso controlado
Narciso	<i>Narcissus poeticus</i>
Azucena	<i>Crinum asiaticum</i>
Palmera Fenix	<i>Phoenix canariensis</i>
Roble europeo	<i>Quercus robur</i>
Álamo plateado	<i>Populus alba</i>
Paraíso	<i>Melia azedarach</i>
Ligustro/siempreverde	<i>Ligustrum lucidum</i>
Eucalipto	<i>Eucalyptus camaldulensis</i>
Acacia negra	<i>Gleditsia triacanthos</i>
Trébol de olor blanco	<i>Melilotus albus</i>
Trébol rojo	<i>Trifolium pratense</i>
Yerbabuena	<i>Mentha rotundifolia</i>
Menta	<i>Mentha aquatica</i>
Avena común	<i>Avena sativa</i>
Pata de perdiz/gramilla	<i>Cynodon dactylon</i>
Crategus	<i>Crataegus monogyna</i>

La Categoría 3 incluye las especies a definir y de las cuales todavía no se posee la suficiente información. Entre ellas podemos citar:

Categoría 3	Especies a definir
Avispa barrenadora de los pinos	<i>Sirex noctilio</i>
Violeta silvestre	<i>Viola arvensis</i>
Cardo santo	<i>Argemone mexicana</i>
Cangrejo araña	<i>Pyromaia tuberculata</i>

Un último aporte para finalizar este apartado: una especie está incluida en la Categoría 1 cuando su impacto actual o potencial es significativo, pero cuando además no representa un recurso de relevancia para las actividades productivas en alguna provincia o región. De esta manera, muchas especies responsables de graves impactos no se incluyen en la primera Categoría sino en la segunda, aunque en este caso requieren de normas y políticas específicas que permitan minimizar sus impactos.

VI. Normas nacionales y provinciales relacionadas

A continuación, se incluye una recopilación de normas a nivel nacional y provincial relacionadas con la temática tratada en este trabajo.

República Argentina

- Ley 20961: Prohibición de caza del ñandú y guanaco
- Ley 21836: Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural adoptada por UNESCO
- Ley 22344: Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- Ley 22351: Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales
- Ley 22421: Conservación de la Fauna Silvestre
- Ley 23094: Declara Monumento Natural a la Ballena Franca Austral
- Ley 23582: Aprueba Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña
- Ley 23918. Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres
- Ley 23919: Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional
- Ley 24072: Declara Monumento Natural a distintas especies de Cérvidos
- Ley 24375: Aprueba Convenio Diversidad Biológica (Río de Janeiro 1992)
- Ley 24922: Ley Federal de Pesca
- Ley 25463: Declara Monumento Natural a la Panthera Onca o Yaguareté
- Ley 25577: Prohíbe caza de cetáceos
- Ley 25675: Ley General de Medio Ambiente
- Ley 25679: Declara de interés nacional la cría del ñandú o choique

- Ley 25841: Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur
- Ley 27037: Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas
- Ley 27231: Acuicultura. Desarrollo sustentable del sector acuícola
- Ley 27246: Aprueba Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos.

- Res. 172/07 APN: Aprueba Lineamientos Estratégicos para Manejo de EEI en Parques Nacionales
- Res. 376/97 SRNyDS: Medidas para introducir al país especies exóticas
- Res. 151/17 MAyDS: Adopta Estrategia Nacional de Biodiversidad
- Res. 472/94 SRNyAH: Ingreso/Importación de parques y colecciones zoológicas
- Res. 95/13 SAyDS: Excepciones a la prohibición de importación de productos de la fauna silvestre
- Res. 460/99 SRNyDS: Programa Nacional de Gestión de la Flora
- Res. 1048/14 SAyDS: Declara al castor americano especie exótica invasora
- Res. 585/14 SAyDS: Extracción y planes de manejo sustentable de Palo Santo
- Res. 1531/11 SAyDS: Crea el Registro Nacional de Jardines Zoológicos
- Res. 26/92 SRNyAH: Normas para Criaderos de Fauna Silvestre
- Res. 108/06 SAyDS: Registro Nacional de Criadores de Aves Rapaces para control de especies de la fauna silvestre potencialmente peligrosas para la actividad aeronáutica
- Res. 1547/11 SAyDS: Registro Nacional de Colecciones de Animales de la Fauna Silvestre
- Res. 320/15 SAyDS: Prohíbe reptiles que representen riesgo para la vida o salud de las personas
- Res. 336/16 SENASA: Parámetros microbiológicos de productos de la caza

- Res. 257/17 SENASA: Identificación de búfalos y ciervos
- Res. 149/17 MAyDS: Plan Nacional de Conservación del Yaguararé
- Res. 1766/07 SAyDS: Importación/exportación de flora silvestre
- Res. 311/17: Programa de reconversión de Zoológicos
- Res. 477/18 MAyDS: importación de especies

- Ley 13273: Defensa de la Riqueza Forestal
- Ley 22351: Parques y Reservas Nacionales
- Ley 25080: Bosques cultivados
- Ley 26331: Ordenamiento territorial de bosques nativos
- Ley 26562: Protección ambiental para control de actividades de quema
- Ley 26815: Sistema Federal de Manejo del Fuego

Provincia de Córdoba

- Ley 7343: Principios rectores para la conservación del ambiente
- Ley 6964: Áreas Naturales Protegidas
- Ley 4046: Régimen de Caza deportiva y Protección de fauna silvestre
- Ley 8060: Caza comercial de liebre europea
- Ley 8625: Prohibición de tiro al pichón o al vuelo
- Decreto 3688/82: Prohibición de caza y comercialización de aves autóctonas
- Decreto 2432: Cría en cautiverio de fauna silvestre
- Decreto 1751: Introducción, transporte, comercio, tenencia y posesión de fauna silvestre
- Resolución 1115/11: Actividades cinegéticas en caza deportiva al vuelo de la paloma
- Resolución 103/21: Centros de Rescate de fauna silvestre

VII. A modo de cierre

Dentro de temas tan amplios y diversos como los tratados por la ONU en sus 17 ODS, el objetivo de este trabajo se ha reducido a abordar la pérdida de biodiversidad -citada en el ODS 15- desde la óptica de la conservación de las especies amenazadas y de la introducción de especies exóticas.

Partiendo de un marco global hemos hecho referencia a continuación a la situación nacional y provincial, tanto desde el punto de vista jurídico como biológico, citando la normativa existente, la importancia de la biodiversidad para la supervivencia del planeta y el bienestar del hombre, el número creciente de especies amenazadas y la problemática generada por aquellas no nativas del lugar.

Las posibles soluciones en nuestro país para el efectivo cumplimiento del ODS 15 surgirán de políticas públicas adecuadas, de una correcta planificación y gestión, del dictado de normas actualizadas, de acciones concretas de restauración y conservación de hábitats y especies, de una eficiente fiscalización y control de actividades que pongan en riesgo dichos recursos, y de tareas de investigación y educación en todos los niveles de la sociedad local.

VIII. Bibliografía consultada

- Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016-2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. República Argentina.
- Estrategia Nacional sobre Especies Exóticas Invasoras en la Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Buenos Aires
- Integrar las Metas de Biodiversidad de Aichi en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Serie Notas de Política: Objetivos de Desarrollo Sostenible – 1. UICN. Suiza
- La Diversidad Biológica y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nota Técnica.
- Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica. Montreal, Canadá.

Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica. Montreal, Canadá.

Recopilación de Normas sobre Especies Exóticas Invasoras por jurisdicción. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. República Argentina

Vida de los Ecosistemas Terrestres. Olga Mayoral. Universidad de Valencia

<https://www.iucn.org/es>

EL ODS 17: CLAVE PARA LA CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE*

SDG 17: KEY TO ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

María Alejandra STICCA**

Lorena DASENCHICH***

Resumen: En este artículo, en la primera parte, desarrollamos las metas e indicadores del ODS N°17, con énfasis en las alianzas, los actores involucrados y el rol que desempeñan las empresas y el Estado. En una segunda parte, describimos, a modo de ejemplo, el funcionamiento de la UNOPS (Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) y el Mercado Global de Naciones Unidas, que cobraron relevancia pública en nuestro país, en el marco de la Pandemia COVID-19.

* Trabajo recibido el 9 de junio de 2022 para su publicación y aprobado el 30 del mismo mes y año.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina (UNC). Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía (España), Especialista en Aspectos Jurídicos y Económicos de Mercosur (UNC). Abogada (UNC). Licenciada en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba). Profesora titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho (FD-UNC). Coordinadora Académica del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la FD-UNC. Miembro titular y Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (ANDCSC). Miembro titular del Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la ANDECSC. Email: alejandra.sticca@unc.edu.ar

*** Abogada, Notaria y Doctorando por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por el Instituto para el Desarrollo Constitucional - Escuela de Estudios Jurídicos de la Universidad de Bolonia. Maestrando en Administración Pública del IFAP (UNC). Prof. Ayudante "A" Derecho Administrativo Facultad de Derecho (UNC) y en la materia opcional Administración Pública 4.0 de la misma casa de estudios. Email: lorena.dasenchich@unc.edu.ar

Palabras-clave: ODS - Alianza - Desarrollo sostenible.

Abstract: In this article, in the first part, we develop the goals and indicators of SDG 17, with emphasis on alliances, the actors involved and the role played by companies and the State. In a second part, we describe, by way of example, the operation of UNOPS (United Nations Office for Project Services) and the United Nations Global Market, which gained public relevance in our country, in the framework of the COVID-19 Pandemic.

Keywords: SDG - Partnership - Sustainable development.

Sumario: I. Introducción. II. Metas. III. Presentación de un ejemplo de cooperación en el marco del ODS 17 a los fines de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la República. IV. Conclusión.

I. Introducción

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible requieren para su concreción la cooperación de todos los actores involucrados. De allí la importancia capital que tiene el ODS 17 *“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza¹ Mundial para el Desarrollo Sostenible”*.

Si bien los principales responsables del cumplimiento de los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 son los distintos Estados, el apoyo y las alianzas internacionales son cruciales. Este ODS busca fortalecer las alianzas mundiales para alcanzar los objetivos de la Agenda reuniendo a los gobiernos nacionales, la comunidad internacional, la sociedad civil, el sector privado y otros actores. Así por ejemplo, las empresas pueden tomar medidas para contribuir al ODS 17, ya sea en el ámbito interno integrando los ODS en la cultura de la empresa, estableciendo alianzas con otros actores, y en el ámbito externo participando en programas conjuntos entre Estados nacionales y organizaciones internacionales, gestando alianzas público-privadas.

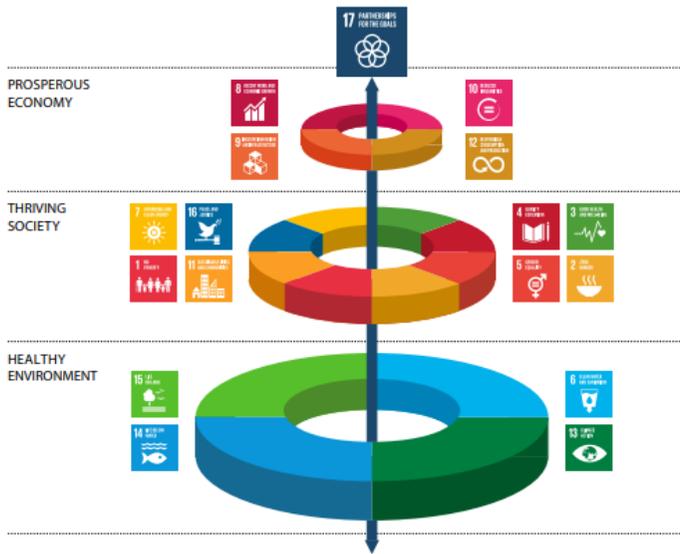
Se deben adoptar medidas para movilizar y reorientar los recursos de todos los actores hacia el crecimiento de los países menos desarrollados.

El gráfico que vemos a continuación, nos muestra la centralidad del ODS 17 a los fines de alcanzar los ODS 1-16.

¹ Una alianza es una relación voluntaria y de colaboración entre varias partes, en donde todas las partes trabajan para alcanzar un objetivo común.

Partnering as an essential approach to SDG impact

The 2030 Agenda is based on an interconnected economy, society and environment



Fuente: UN. *The SDG Partnership Guidebook. A practical guide to building high impact multi-stakeholder partnerships for the Sustainable Development Goals*, p. 10. en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26627SDG_Partnership_Guidebook_0.95_web.pdf

II. Metas

Para alcanzar este ODS se han trazado metas en materia de: finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas y se establecieron indicadores de cada una de ellas, identificados por la Comisión de Estadísticas, lo que fue aprobado por Res. AG71/213 del 6 de julio de 2017 “*Labor de la Comisión de Estadísticas en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”².

² A/RES/71/313.

II. a. FINANZAS

Con esta meta se aspira fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. También velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo; movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo; ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo y adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.

Los indicadores son total de ingresos del gobierno desglosado por fuente; proporción de presupuesto nacional financiado por impuestos internos; asistencia oficial para el desarrollo; inversión extranjera directa; volumen de remesas; número de países que adoptan y aplican sistemas de promoción de inversiones en favor de los países menos adelantados.

II.b. TECNOLOGÍA

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible describe en el párrafo 70 la composición y la tarea del Mecanismo de Facilitación de Tecnología, establecido por la Agenda de Acción de Addis Abeba y destinado a apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el párrafo señalado la Agenda 2030 dice: “el Mecanismo de facilitación de tecnología se basará en una colaboración de múltiples partes interesadas entre los Estados miembros, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas y estará compuesto por: un equipo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ciencia, tecnología e innovación para los ODS, un foro colaborativo de múltiples partes interesadas sobre ciencia, tecnología e innovación para los ODS y una plataforma en línea”.

Las metas 17.6 y 17.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, respectivamente, apuntan a “Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular sobre la ciencia, la tecnología y la inno-

vacación y el acceso a las mismas y mejorar el intercambio de conocimientos en términos mutuamente acordados, incluso a través de una mejor coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y a través de un mecanismo global de facilitación de tecnología”, y “poner en pleno funcionamiento el banco de tecnología y el mecanismo de creación de capacidad en ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados para 2017 y mejorar el uso de la tecnología habilitadora, en tecnologías de la información y las comunicaciones en particular”.

Los indicadores de esta meta se relacionan con el número de acuerdos y programas de cooperación en materia de ciencia y tecnología suscritos por los Estados, los fondos aprobados para los países en desarrollo a fin de promover el desarrollo, la transferencia y difusión de tecnología. Otros indicadores tienen que ver con el número de abonados a Internet así como la proporción de personas que utilizan Internet.

II.c. CREACIÓN DE CAPACIDAD

Con esta meta se aspira incrementar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidades para alcanzar los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

Las actividades de desarrollo de capacidades tienen como objetivo fortalecer y mantener las capacidades de los Estados y las sociedades para diseñar e implementar estrategias que minimicen los impactos negativos de las actuales crisis sociales, económicas y ambientales y los desafíos emergentes. Como punto de entrada transversal, las actividades de desarrollo de capacidades promueven la integración de la Agenda 2030 y los ODS en los marcos nacionales de planificación del desarrollo sostenible, compartiendo lecciones aprendidas y buenas prácticas a través de talleres y eventos relacionados.

Las actividades de la División de los Objetivos de Desarrollo Sostenible también conectan la Agenda 2030 y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente con áreas sectoriales seleccionadas, entre ellas, energía sostenible, agua y saneamiento, océanos y economía azul, regiones y ciudades, reducción del riesgo de desastres, ciencia y tecnología, y promoción de micro -, pequeñas y medianas empresas (MI-

PYMES). Las actividades buscan promover enfoques transversales y el valor de la participación de las partes interesadas en la planificación y la toma de decisiones.

Las actividades de desarrollo de capacidades impulsadas por la demanda se realizan en conjunto con los socios, incluidas nuestras dos oficinas de proyectos fuera de la Sede (UNOSD³ y UNCRD⁴), así como las comisiones regionales de la ONU, otras entidades de la ONU y las oficinas de los coordinadores residentes de la ONU.

El único indicador de esta meta es el valor en dólares de la asistencia técnica y financiera prometida a los países en desarrollo.

II.d. COMERCIO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible define el comercio internacional como “un motor para el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza, [que] contribuye a la promoción del desarrollo sostenible”. La adopción de la Agenda 2030 compromete a los Estados miembros de las Naciones Unidas a continuar promoviendo una liberalización comercial “significativa” durante los próximos 15 años para ayudar a maximizar la contribución del comercio al éxito de la agenda de desarrollo sostenible. Se aspira que el comercio internacional desempeñe su papel como medio de implementación para el logro de los ODS. Se busca promover un comercio abierto, no discriminatorio y equitativo. También aumentar las exportaciones de los países menos adelantados.

Como principales partes interesadas institucionales en el comercio y los temas de los ODS, la UNCTAD⁵, la OMC⁶ y el Centro de Comercio Internacional monitorean tendencias, analizan políticas y crean capacidad analítica para hacer del comercio internacional un motor para el desarrollo sostenible.

³ Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

⁴ Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁶ Organización Mundial del Comercio.

Los indicadores son el promedio arancelario mundial ponderado, la participación de los países en desarrollo y menos adelantados en las exportaciones mundiales y promedio de aranceles que enfrentan los países en desarrollo, menos adelantados e insulares.

II.e. CUESTIONES SISTÉMICAS

II.e. 1. Coherencia normativa e institucional

En este punto, se busca aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, respetar el margen normativo de cada Estado para establecer y aplicar políticas para erradicar la pobreza y el desarrollo sostenible. Los indicadores son tablero macroeconómico, número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible y grado de utilización de los marcos de resultados y herramientas de planificación de los países por los proveedores de cooperación para el desarrollo.

II.e. 2. Asociación entre múltiples interesados

Las alianzas para el desarrollo sostenible son iniciativas de múltiples interesados emprendidas de manera voluntaria por los Gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los grupos principales y otras partes interesadas, cuya labor está contribuyendo a la puesta en práctica de los objetivos y compromisos de desarrollo convenidos a nivel intergubernamental, como aquellos incluidos en el Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, la Declaración del Milenio, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado “El futuro que queremos”, la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La *División de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*⁷ respalda, facilita y supervisa las alianzas de múltiples partes interesadas y los compromisos voluntarios que se forjan en apoyo del desarrollo sostenible y

⁷ <https://sdgs.un.org/es>

los ODS anunciados en distintas conferencias internacionales sobre el desarrollo sostenible.

La División también mantiene la *plataforma en línea Alianzas para los ODS*⁸, un registro mundial de los compromisos y las alianzas de múltiples partes interesadas establecidos a través de diversas conferencias de las Naciones Unidas en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Algunas de ellas son la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2019), las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Océanos (2017 y 2021), la Conferencia sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (2014) y la Conferencia Río+20 (2012), entre otras.

El Objetivo 17 también trata de fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, públicoprivada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Los indicadores son muy complejos y difíciles de cuantificar. Uno de ellos es el número de países que informan de sus progresos en el marco de las actividades de desarrollo que apoyan el logro de los ODS y el otro es la suma en dólares prometida a las alianzas público-privado y de la sociedad civil.

II.e. 3. Datos, vigilancia y rendición de cuentas

Con esta meta se procura mejorar el acceso a datos oportunos y fiables para ello se debe apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo. Los indicadores son la proporción de indicadores de desarrollo sostenible producidos en el país en los distintos niveles, número de países que cuentan con plan estadístico nacional, fondos destinados a tal plan, proporción de países que realizaron censo de población y vivienda y que han registrado total de nacimientos y el ochenta por ciento de defunciones en los últimos diez años.

⁸ <https://sdgs.un.org/partnerships>

III. Presentación de un ejemplo de cooperación en el marco del ODS 17 a los fines de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la República Argentina

UNOPS (Oficina de la Naciones Unidas de Servicios Para Proyectos – United Nations Office for Project Services) y el Mercado Global de Naciones Unidas (UNGM).

Una vez desarrolladas las metas e indicadores del ODS N°17, con énfasis en las alianzas, los actores involucrados y el rol que desempeñan las empresas y el Estado, a continuación, se propone describir, a modo de ejemplo, el funcionamiento de la UNOPS (Oficina de Naciones Unidas de Servicios Para Proyectos) y el Mercado Global de Naciones Unidas, que cobraron relevancia pública en nuestro país, a raíz de su mediación en la contratación de construcción de centros modulares sanitarios de emergencia en el marco de la Pandemia COVID-19.

La oficina de la UNOPS⁹ ha sido creada en el año 1995 como un departamento de pequeño tamaño dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que al poco tiempo se ha transformado en un organización independiente, autofinanciada y no lucrativa, que ayuda a las Naciones Unidas y sus asociados a mejorar las condiciones de vida de las personas, lograr la paz y el desarrollo sostenible, centrándose en tres ámbitos de actuación: innovación, infraestructuras y adquisiciones. Es decir, que no tiene recursos propios, y cada vez que implementa un proyecto, lo hace con fondos de un gobierno o un donante y se encuentra comprometida no sólo con los valores de Naciones Unidas, sino también con la eficiencia del sector privado.

UNOPS busca participar en alianzas basadas en el intercambio de conocimientos especializados sobre infraestructura, adquisiciones, gestión de proyectos, gestión financiera y recursos humanos y, entre la amplia variedad de asociados con los que colabora, se encuentran las Naciones Unidas, Gobiernos, organizaciones no gubernamentales, la comunidad académica y organizaciones del sector privado.

⁹ Recuperado de: https://content.unops.org/publications/UNOPS_Hidden-Champions_2019_ES.pdf?mtime=20190621131120&focal=none [24/06/2022].

En nuestro país¹⁰, UNOPS trabaja junto al gobierno nacional y jurisdicciones locales desde el año 2005, por ejemplo, en la adquisición de módulos de vivienda en las Provincias de Jujuy y Santa Fe tras las graves inundaciones del año 2017 o la realización de estudios para determinar el estado y la calidad del agua frente al incidente ambiental ocurrido en septiembre de 2015 en la mina de oro Veladero de la Provincia de San Juan, encontrándose actualmente vigentes 10¹¹ proyectos en el país. Como adelantamos, existen tres áreas temáticas en las cuales la UNOPS desarrolla sus actividades:

1. **Innovación:** Diseña centros de innovación y laboratorios emergentes, organiza hackatones y prueba nuevas soluciones basadas en inteligencia artificial y en otras tecnologías emergentes. Pretende estimular el ecosistema empresarial de los países, apoyar a los pioneros más jóvenes y desarrollar conocimientos locales a fin de hacer frente a los desafíos locales. El gobierno de Buenos Aires, trabaja desde el año 2017 junto a UNOPS, recibiendo ayuda para garantizar que los estudiantes y profesores de la Ciudad de Buenos Aires desarrollen habilidades digitales, integrando tecnologías en los procesos educativos en general y en las prácticas de enseñanza y aprendizaje en particular. Asiste en la incorporación de equipamiento informático de última generación en todos los niveles educativos, asegura la conectividad en las escuelas de gestión estatal de la Ciudad y promueve la incorporación de la Educación Digital como un área transversal en la comunidad educativa. La colaboración se extiende hasta el año 2024, e implica una inversión de 130 millones de dólares.
2. **Infraestructuras:** Ha elaborado herramientas prácticas, con las cuales ayuda a los Gobiernos a comprender mejor: qué, cuándo y cómo construir e incluso a identificar cuándo no hacerlo. En ésta temática, las asociaciones, representadas en el ODS 17, son imprescindibles. El único proyecto de UNOPS vigente en la Provincia de Córdoba, se vincula con la evaluación de alternativas con-

¹⁰ Recuperado de: <https://www.unops.org/es/argentina> [24/06/2022].

¹¹ Recuperado de: https://content.unops.org/publications/UNOPS_Hidden-Champions_2019_ES.pdf?mtime=20190621131120&focal=none [24/06/2022].

tractuales para la gestión de infraestructura de acueductos y plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas, junto al Ministerio de Servicios Públicos y la Administración Provincial de Recursos Hídricos (APRHI). El objetivo es realizar obras que incorporen tecnología para la depuración de agua, aumentar la provisión de reservas de agua en comparación con la capacidad existente y sumar las consecuentes oportunidades de empleo en diversas localidades. El proyecto tiene duración desde el 6 de julio del año 2020 hasta el 6 de noviembre del año 2025 y tiene un costo de 29 millones de dólares.

3. **Adquisiciones:** Tanto los Gobiernos y los donantes como la sociedad civil confían en UNOPS para que no sólo les ayude a erradicar la corrupción de los procesos de adquisiciones públicas, sino también a que esos procesos sean más efectivos y eficientes. En particular, se trabaja en un enfoque sostenible de las adquisiciones, que tiene en cuenta sus efectos medioambientales, sociales (incorporando la perspectiva de género) y económicos. Los procedimientos de selección se desarrollan a través del “*Mercado Global de Naciones Unidas*”¹² (UNGM United Nations Global Market Place), portal oficial de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas, que tiene tres funciones principales: a) Proporcionar a los proveedores un proceso de registro único y centralizado para 29 organizaciones de la ONU; b) Brindar a los proveedores y al público en general acceso a oportunidades de adquisiciones y adjudicaciones de contratos de las Naciones Unidas y; c) Difundir información relevante sobre adquisiciones y mercados del entorno. A través de ese portal, el gobierno nacional, contrató a través del procedimiento de licitación electrónica, Centros Modulares Sanitarios de emergencia, equipados con los insumos necesarios para dar atención intensiva y media en las zonas más necesitadas del país, y de atención primaria y de emergencia en Centros Turísticos¹³, todo esto, en el marco de

¹² Recuperado de: <https://www.ungm.org/> [24/06/2022].

¹³ La empresa adjudicataria fue ECOSAN y las contrataciones fueron financiadas con un préstamo de Fonplata, el cual es un banco de desarrollo subregional, anteriormente conocido como Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata, conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. El proceso de adquisición y montaje de los edificios modulares fue realizado por el Ministerio de Obras

la Pandemia COVID-19. La Provincia de Córdoba, fue beneficiaria de varios de ellos, en Bower y en el predio del Hospital San Roque, Mina Clavero, Santa Rosa de Calamuchita, Santa María de Punilla y Villa Caieiro. Ahora bien, es de destacar, que Auditoría General de la Nación, en julio del año 2021, aprobó con salvedades las referidas licitaciones, ya que no se tuvo acceso a las invitaciones, presentación de las ofertas, dictamen de la Comisión Evaluadora, notificaciones y garantías presentadas. Todo ello, es de fácil confirmación, ya que la búsqueda de los referidos procedimientos en el portal de Naciones Unidas, arroja resultados nulos o indica la necesidad de comunicarse con un mail para pedir los antecedentes de las contrataciones.

IV. Conclusión

El ODS 17 es procedimental, es el único de esas características, los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible son materiales. No se trata de un objetivo como los otros, sino de procedimientos para la acción, para implementar los ODS 1 al 16. Es un plan de acción para alcanzar los otros ODS, ya a través de una Alianza Global o de una asociación de múltiples partes para trabajar en los distintos niveles (nacional, regional, municipal, etc.).

Con este ODS se pone énfasis en la cooperación internacional entre Estados y en la necesidad de movilizar recursos, ya sea económicos o tecnológicos, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible de todos los Estados, de allí que es central para lograr el éxito de todos los demás ODS. Por ejemplo, no se puede erradicar la pobreza (ODS 1) si no se movilizan recursos mediante asistencia oficial al desarrollo o mediante inversiones que permitan generar capacidades en los países menos adelantados. El ODS 17 es el que ha motivado las discusiones de financiamiento, para asegurar que los países tengan estos temas en sus Agendas y a la vez tiene la misión de asegurar *datos abiertos* de todos los países para poder dar seguimiento adecuado a las políticas públicas que deben ponerse en mar-

Públicas de la Nación, sobre las plateas ejecutadas por la provincia (a través de procedimientos de compulsas abreviadas desarrolladas por la Secretaría de Arquitectura), según indicaciones técnicas de Nación.

cha para cumplir estos objetivos. Tanto la sociedad civil como el sector privado deben contribuir.

Para finalizar, tomamos una frase que se encuentra colgada en la página web de UNOPS y que resume la razón de ser del ODS 17: *“Nuestras aspiraciones son claras: podemos y debemos actuar mejor y en conjunto para cuidar de nuestro planeta y de sus habitantes”*.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Y EL OBJETIVO 17 DE LOS
OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE***

*LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
AND OBJECTIVE 17 OF THE
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*

Graciela R. SALAS**

Resumen: En este trabajo intentamos introducirnos en el ODS 17 de la Agenda 2030 y el modo de su puesta en práctica en América Latina y el Caribe, a partir de los respectivos procesos de integración: el Sistema de Integración Centroamericano, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. Vinculado a este último analizamos parte del Acuerdo MERCOSUR–UE, sin dejar de hacer referencia a los efectos del Coronavirus 19 sobre este Acuerdo y sobre el nuevo rol de América Latina en el contexto internacional.

Palabras-clave: América Latina y Caribe - ODS 17 - Procesos de integración.

Abstract: In this work we try to introduce ourselves in SDG 17 of the 2030 Agenda and the way of putting it into practice in Latin America and the Caribbean, based on the respective integration processes: the Central American Integration System, the Andean Community of Nations and the MERCOSUR. Linked to the latter, we analyze part of the MERCOSUR-EU Agreement, without failing to refer to the effects of Coronavirus 19 on this Agreement and on the new role of Latin America in the international context.

* Trabajo recibido el 15 de junio de 2022 y aprobado para su publicación el 25 del mismo mes y año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Catedrática de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración en varias Universidades. Miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Keywords: Latin America and the Caribbean - SDG 17 - Integration processes.

Sumario: I. Introducción. II. Los avances. III. Sistema de Integración Centroamericano (SICA). IV. Comunidad Andina de Naciones (CAN). V. Cooperación internacional en el MERCOSUR. VI. Conclusiones.

I. Introducción

La nómina de instrumentos internacionales referidos al cambio climático y al desarrollo sostenible debe partir necesariamente de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)¹, que fue complementada por el Protocolo de Kioto (1997)².

En el año 2000, con la Declaración del Milenio de Naciones Unidas³, se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que formaron parte de la agenda para el desarrollo, implementada entre 2000 y 2015.

Pero a poco de andar se advirtió la necesidad de contar con la financiación tanto del desarrollo como de las actividades que se emprendieran con objetivo en el medio ambiente. Con ese objetivo en 2002 se celebró la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo de la que surgió lo que se conoce como el Consenso de Monterrey (2002)⁴. Este fue seguido por la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo (2008)⁵, por la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2015 y al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP 21)⁶ del mismo año.

¹ Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_spanish_for_posting.pdf

² Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/cop3/kp-span.pdf>

³ Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

⁴ A/CONF.198/11. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/descarga-archivo?guid=/jklmnopr-stuv-wley-nact-0006626f1pdf&name=T0006626F1.PDF>

⁵ A /CONF.212/L.1/Rev.1*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/58/PDF/N0863058.pdf?OpenElement>

⁶ Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Finalmente, en la Cumbre de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre de 2015, se aprobó el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁷, conocida comúnmente como la Agenda 2030, que entró en vigor el 1º de enero de 2016, y constituye el nuevo marco orientador de la cooperación internacional para el desarrollo para los próximos 15 años. Esta Agenda reemplaza los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸ a partir de 2016 y guiará el trabajo de Naciones Unidas por los próximos 15 años. Coloca a las personas en el centro de la preocupación internacional, es universal en tanto intenta incluir a todos los Estados en la alianza y es indivisible, puesto que integra a los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental). En este contexto veremos que por su parte para América Latina y el Caribe revisten la mayor importancia la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades.

Como decíamos, en 2015 como apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la Agenda 2030, se aprobó la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) (Naciones Unidas, 2015, inc. 62)⁹. Esta Agenda reconoce, asimismo, a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹⁰ como el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático, en el marco del cual se estableció en diciembre de 2015 un nuevo acuerdo mundial sobre cambio climático (COP21).

La Agenda 2030 tiene como propósitos: poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo hasta 2030; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger los derechos humanos y promover la

⁷ A/RES/70/1. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

⁸ Disponible en: <https://www.campusvirtualsp.org/es/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm>

⁹ Firmada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf

¹⁰ Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

igualdad entre los géneros así como el empoderamiento de las mujeres y las niñas; garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales; crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos (Naciones Unidas, 2015 b, inc. 3)¹¹.

Sin embargo los ODS guardan silencio sobre las estructuras económicas subyacentes necesarias para alcanzar algunos objetivos, en particular la reducción de la desigualdad, vital para América Latina, lo que los proyecta más allá de lo meramente ambiental.

Por otra parte, ya desde la ECO '92 el desarrollo no puede ser entendido sino en su vinculación con su sostenibilidad, y allí se perfila con nitidez el concepto de cooperación internacional. Ahora bien, en el tema que nos ocupa, esa cooperación comprende el estado de situación, tendencias, desafíos y oportunidades sobre los siguientes aspectos analizados en clave regional regulados por instrumentos internacionales como:

- La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD);
- La Cooperación Sur-Sur (CSS);
- Los actores y foros de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID);
- Consenso de Monterrey (2002) Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo;
- Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo (2008);
- Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) 2015. Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo;
- Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP 21);
- Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030);
- Los Medios de Implementación (MdI) de la Agenda 2030.

¹¹ Disponible en: https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/06/Estudio-01-18_Cooperacion-internacional_oportunidades-desafios.pdf

Fue así que se creó el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN/HLPF)¹² que inició sus actividades en 2013. Se creó para el seguimiento y examen a nivel mundial de la Agenda 2030 y de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reemplaza a la Comisión de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y proporciona el liderazgo político, la orientación y las recomendaciones para implementación, seguimiento y monitoreo de esta agenda.

Para ir centrando la atención en el tema que nos ocupa nos enfocamos en el regionalismo que en general adopta formas que dan nacimiento a instituciones regionales que van desde la cooperación hasta sistemas de integración más avanzados. Esto nos lleva a remarcar lo que venimos sosteniendo en diferentes trabajos en relación a las diferencias entre los procesos de integración de América Latina respecto de los que surgieron en otros continentes.

De los diecisiete objetivos establecidos como ODS tomamos el último *Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible* y, en particular, dentro de las agrupaciones regionales a lo vinculado con América Latina y el Caribe, para centrar nuestra atención en las alianzas entre múltiples interesados:

17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.

(...).

17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.

¹² Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

Seleccionamos estos apartados para enfocar a los ODS desde los procesos de integración de América Latina en tanto éstos no solo constituyen auténticas alianzas con objetivos que superan largamente lo meramente económico, sino que también, sobre la base de éstos, intentan avanzar hacia objetivos esenciales, en los que están implicados aun Estados cuyas diferencias en los sistemas políticos y/o económicos implementados internamente podrían alejarlos del contexto general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como ocurre en la actualidad. Por otra parte los Estados que integran estas organizaciones comparten problemas similares, en la mayoría de los casos vinculados al desarrollo, a la pobreza y finalmente al medio ambiente.

Dentro de este objetivo, centramos nuestra atención en la región de América Latina y el Caribe, entre las regiones que se establecieron para el estudio y acción de los medios a aplicar para alcanzar esos objetivos.

Se trata en definitiva de *Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible* (17.16) a través de instituciones ya existentes a nivel americano, en ocasiones impulsando su funcionamiento, en otras permitiendo su normal desenvolvimiento, sin mayores interferencias.

Pero a continuación se agrega la necesidad de constituir alianzas eficaces en el ámbito de la esfera pública tanto como en la privada y de la sociedad civil (17.17).

Y el tercer apartado que seleccionamos se refiere a la forma de vincularse con las iniciativas ya existentes, a fin de contar con cifras que faciliten el desarrollo de capacidad estadística en los países en desarrollo (17.19).

Si es posible simplificar estos apartados, se trata de lograr los objetivos señalados, a través de los medios de cooperación Sur - Sur, más allá de las acciones internas que emprendan los respectivos Estados que conforman los procesos de integración de la región.

Pero en el período 2020 - 2021 un nuevo elemento se introdujo en el ámbito mundial y particularmente en América Latina: la pandemia de Covid-19. Fue esta una situación que sorprendió al mundo entero y que afectó profundamente a nuestra región, especialmente en el tema que nos ocupa, produciendo impactos de todo tipo. En primer lugar un impacto negativo directo e innegable en la mayoría de los ODS, a los que se agregó el impacto negativo indirecto derivado de las medidas adoptadas ante la propagación del virus y las medidas adoptadas para evitarla, lo que pro-

dujo cambios en el entorno político, económico y social. La CEPAL ya advirtió sobre estos efectos en ocasión de la Conferencia Unidos para la Acción: Integración regional en tiempos de pandemia. Una oportunidad para revisar la Agenda 2030 (2020)¹³ y planteó la necesidad de celebrar acuerdos con el objetivo de facilitar el comercio y lograr la conformación de un mercado digital regional. Es decir que esta situación no sólo planteó dificultades, sino que abrió nuevos desafíos.

De todos modos, si bien ya se han detectado impactos de todo tipo, es de esperar que esos efectos se prolonguen o profundicen con el correr del tiempo. Así es notorio el efecto negativo en la reducción de las desigualdades (Objetivo N° 10), el nulo o imperceptible efecto en los objetivos 11 (ciudades sostenibles) o 17 (alianzas) como así también cierto efecto positivo en los objetivos 12 (producción y consumo responsables) y 13 (acción por el clima)¹⁴.

II. Los avances

Partimos de la base de la importancia de la política y la negociación de acuerdos en un Estado democrático, así como de un sistema multilateral basado en la cooperación¹⁵. Sin embargo, la crisis planteada por la pandemia del Coronavirus ha concientizado sobre las vulnerabilidades del estilo de desarrollo anterior, así como de la necesidad de cooperación y solidaridad internacionales para resolver problemas globales como el cambio climático y la pandemia, lo que va perfilando los principios jurídicos sobre los que se apoya: la cooperación y la solidaridad. Ambos principios han sido profusamente estudiados por la teoría de las organizaciones

¹³ Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-recalca-rol-crucial-la-integracion-regional-la-importancia-la-asociacion-publico>

¹⁴ Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. CODS Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Pág. 83. Disponible en: <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/%C3%8Dndice-ODS-2019-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2.pdf>

¹⁵ Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el 2021 Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Reunión Virtual 15 al 18 de marzo de 2021. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/S2100125_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y

internacionales, y corresponden: el primero a las organizaciones de tipo clásico y el segundo a las de integración.

De todos modos, como ha demostrado la respuesta frente a la pandemia, el mundo y sus instituciones parecen no estar preparados para abordar estos temas de manera colectiva y simultánea. A nivel interno, la propuesta de un gran impulso para la sostenibilidad coloca el acento en la inversión pública y en el desarrollo de sus propias capacidades. Pero esto debe ser el complemento de un orden multilateral en el que haya financiamiento para el desarrollo y coordinación de las inversiones en todo lo vinculado con el cambio climático sobre la base de la aplicación de los principios mencionados, en la solución de problemas mundiales. En este orden se creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, ante la necesidad de alcanzar la solución de los problemas económicos y sociales de esta región sobre la base de acuerdos democráticos.

Por otra parte nuestra región debe superar el bilateralismo y recuperar el impulso integrador con el objeto de avanzar más rápidamente hasta alcanzar sus objetivos y esencialmente lograr mayor peso en el debate sobre futuras normas que regirán en materia de comercio, inversión, tecnología, o medio ambiente.

Es por ello que en esta oportunidad centramos nuestra atención en tres procesos de integración de la región: MERCOSUR, del que forma parte Argentina, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Se incluyen el estado de situación, tendencias, desafíos y oportunidades sobre los siguientes aspectos analizados en clave regional: 1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; 2. Los Medios de Implementación (MdI) de la Agenda 2030; 3. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); 4. La Cooperación Sur-Sur (CSS) y 5. Los actores y foros de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); todo ello con base en información documental.

El presente trabajo se enmarca en la instrucción impartida por el Grupo de Cooperación Internacional, en su XIII Reunión Ordinaria, realizada en Montevideo los días 2 y 3 de junio de 2016 (Punto 1.1. del Acta N° 02/16 de la XIII Reunión Ordinaria del GCI).

Pasaremos entonces a analizar cómo se imbrican estos instrumentos en América Latina y en las instituciones que rigen los diferentes procesos de integración.

Así tomaremos como referentes a estos tres procesos con una importante trayectoria, como son: Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Comunidad Andina (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en los que el desarrollo sostenible desempeña un destacado rol, si no determinante.

III. Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

Fue creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991¹⁶ a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (1951)¹⁷. Recordemos que en 1992 se había celebrado en Río de Janeiro la Eco'92, en la que se aceptó la innegable vinculación de la sostenibilidad con el concepto de desarrollo. Fue así que en 1994 se celebró la Cumbre Ecológica Centroamericana en la que se firmó la Alianza para el Desarrollo sostenible en Centroamérica (ALIDES) 1994¹⁸. En un segundo momento (2010) se produjo el Relanzamiento de la integración y se establecieron los cinco pilares en los que se advierte el reconocimiento de un elemento esencial en la protección ambiental, especialmente entre los países en desarrollo, como es la financiación del desarrollo sostenible: promoción del proceso de integración económica; integración social, gestión integral del riesgo y cambio climático, seguridad democrática y fortalecimiento institucional.

Un tercer momento se produjo a partir de 2016 cuando se acordó instruir a los Consejos de Ministros sobre la elaboración de una agenda estratégica de sus respectivos sectores de acuerdo a la Agenda 2030, lo que permitió establecer una hoja de ruta que incluyó programas de cooperación.

Sin embargo la realidad demuestra fortalezas y debilidades. Entre las primeras, deja en libertad a los Estados centroamericanos para seleccionar los ODS y acordar objetivos comunes, mientras que las debilidades demuestran que la institucionalidad es más formal que real ya que la adopción de decisiones quedó en manos de la Reunión de Presidentes,

¹⁶ Firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Actualmente la integran Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

¹⁷ Con la firma de la Carta de San Salvador.

¹⁸ Entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

a lo que se agrega una limitada capacidad de cumplimiento de sus mandatos, avances lentos, debilidad institucional en la toma de decisiones de carácter técnico-económica y desconocimiento de los procesos de integración por parte de los economistas, entre otras.

A pesar de ello quedan abiertas algunas oportunidades, como la de revisar la estructura institucional o promover que las instituciones sean supranacionales, entre otras.

Según estudios de la CEPAL¹⁹ la respuesta de la región ante la pandemia de Coronavirus estuvo caracterizada por el *centralismo y la unilateralidad ejercida por los órganos ejecutivos y poca o nula participación de los niveles subnacionales de gobierno. Las acciones de política pública diseñadas en los primeros meses de gestión de la crisis provocada por la pandemia tuvieron cuatro objetivos: reducir la velocidad de propagación y el riesgo de contagio de la enfermedad; elevar la capacidad de respuesta de los sistemas públicos de salud para preservar la vida de las personas infectadas; atender las necesidades más urgentes, principalmente de las poblaciones más vulnerables; y atenuar los impactos en las empresas y el empleo generado por las cuarentenas y el cierre de las actividades económicas.*

Así la planificación y la gestión pública se orientaron al corto plazo, lo que resulta lógico ante el carácter de inédito de la pandemia, sin embargo continúa sin rediseñarse las políticas públicas que permitan vincular lo actuado con los planes a mediano y largo plazo. Por otra parte, en su Carta por el Futuro de la Integración Centroamericana Vinicio Cerezo, Secretario General del SICA (2020) sostiene que entre los principios en los que se debe apoyar el futuro de la región se encuentran en el respeto, armonía y conservación de la naturaleza en una visión de ecodesarrollo, y en la gestión estratégica y efectiva de la cooperación internacional, entre otros. Surgen así con claridad dos de los elementos con los que venimos trabajando en esta oportunidad: el desarrollo sostenible de la región, y la cooperación internacional.

¹⁹ ENRIQUEZ, A. Sáenz, C. CEPAL. Serie Estudios y perspectivas SERIE 189 SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL EN MÉXICO ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA.* Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf

También recuerda que esa región en el marco del SICA, estableció un “Plan de Contingencia Regional frente al Coronavirus”, con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica por US\$1900 millones y que el potencial de Centroamérica también está en su cobertura forestal, que constituye la mejor tecnología para proteger el medio ambiente.

IV. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Es posible afirmar que en líneas generales en la CAN no existía un instrumento único que desarrollara, de forma específica, el tema ambiental pero sí normas referidas de manera directa e indirecta al Medio Ambiente²⁰. Más bien esa tarea había sido cumplida por los Estados que la integran, en forma interna. En este punto debemos tener presente que cuatro legislaciones nacionales separadas en materia ambiental pueden afectar negativamente la libre competencia en el mercado andino, ya sea en forma abierta o solapadamente.

De todos modos se había avanzado algo, especialmente en ocasión del III Encuentro de Magistrados de la CAN y del MERCOSUR” (Buenos Aires 2011), donde el Grupo de Trabajo de Medio Ambiente arribó a algunas conclusiones y recomendaciones, especialmente en materia de principios ambientales, compartir jurisprudencia entre ambos esquemas de integración, asegurar el derecho al acceso a la justicia en protección de estos derechos colectivos, identificar y proteger las eco regiones compartidas entre el Mercosur y la Comunidad Andina, entre otros.

Fue así que mediante la Decisión 864 del año 2020, se creó un Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la elaboración de una Carta Ambiental Andina, cuando ya había estallado la pandemia por Covid-19, la que vio la luz en diciembre de ese año.

²⁰ SASAKI OTANI, M.A. *La protección del medio ambiente en la Comunidad Andina (CAN): Avances y perspectivas*. Disponible en: <https://www.mercojuris.com/2237/la-proteccion-del-medio-ambiente-en-la-comunidad-andina-can-avances-y-perspectivas-maria-angela-sasaki-otani/>

En ella, además de los principios ambientales compartidos no sólo por sus integrantes sino en general a nivel internacional, comienza la segunda parte, reservada a los *objetivos generales*:

1. *Acelerar la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y los demás acuerdos ambientales suscritos por nuestros países, a través de acciones, medidas y proyectos que se desarrollen a través de los comités y grupos de trabajo de la Comunidad Andina, que puedan tener incidencia en los asuntos ambientales y de desarrollo sostenible.*

Es decir que finalmente todo el sistema andino comenzó a andar en el mismo sentido que tantos otros Estados, pero en el apartado siguiente agrega que otro de los objetivos es la recuperación económica “*en la coyuntura post-covid19 a fin de que sea verde, resiliente...*” lo que lleva a pensar si hubiera ocurrido lo mismo, de no mediar el estallido de tal pandemia.

La parte tercera está reservada a los ejes temáticos, entre los cuales se destaca:

“Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, servicios ecosistémicos/funciones ambientales en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12: en atención a que la subregión andina constituye uno de los lugares con mayor biodiversidad del mundo y al ordenamiento comunitario que incluye, en lo que corresponda, las Decisiones 523 sobre la Estrategia Regional de Biodiversidad y 391 referente al Régimen Común sobre el Acceso a Recursos Genéticos de los Países Miembros y sus Productos Derivados”.

Se aprecia con claridad que esta Carta va en el mismo sentido que los ODS pero que también intenta salvar de alguna manera la apuntada dispersión de la normativa ambiental, y además ordena a todos los órganos comunitarios incorporar los principios generales, los objetivos comunes y los ejes temáticos de la Carta Ambiental Andina en los Planes de Gestión y demás instrumentos de planeación institucional que utilicen. Es decir

que de esa forma está fijando un lineamiento preciso hacia los ODS, no sólo de los órganos internos de la CAN sino también de los países miembros de la misma.

V. Cooperación internacional en el MERCOSUR

Para comenzar a analizar este tema debemos recordar que el Tratado de Asunción de 1991 se celebró en el marco de lo establecido por el Tratado de Montevideo de 1980, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración. En consecuencia, toda interpretación de la normativa emanada del primero deberá tener en vista lo establecido por el marco general de ALADI.

Por MERCOSUR/CMC/ Dec.23/14 el Consejo del MERCOSUR, para consolidar las normas de cooperación internacional, delegó en el Grupo Mercado Común la facultad de aprobar los programas de cooperación internacional de apoyo al MERCOSUR. Conforme lo establece en su art. 6, *“Esta decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”*, por lo que entró en vigor inmediatamente²¹. En un anexo se establece la política de cooperación internacional del MERCOSUR.

Ahora bien, la Cooperación Internacional para el Desarrollo a que se hace referencia en este caso, es en sentido amplio y comprende:

- Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)
- Modalidades de Cooperación Sur-Sur (CSS)
- Mecanismos financieros de innovación, vital para los apartados anteriores.

Del mismo modo que el Código Verde europeo constituye una verdadera toma de posición de ese continente frente a los ODS, y aún más allá, nuestra organización subregional ha fijado sus objetivos a través de este

²¹ Esta es la modalidad a través de la cual en MERCOSUR se ha venido intentando subsanar la lentitud del procesos de incorporación a los respectivos sistemas jurídicos internos, lo que, tal como lo venimos advirtiendo en reiteradas oportunidades, estaría perforando el carácter intergubernamental de esta organización.

instrumento de cooperación internacional y de instrumentos conexos, de allí que desde el comienzo establezca cuáles son sus objetivos:

“Art. 1 - La cooperación internacional en el MERCOSUR es una herramienta transversal cuyos objetivos generales son: fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; profundizar la integración regional; reducir las asimetrías entre los países del bloque; intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes”.

De acuerdo a todo el sistema, surge con toda claridad que este esquema de integración se apoya en el **principio de cooperación**, lo que va marcando diferencias con otros procesos como el europeo, que se apoya en el **principio de solidaridad**, más allá de que en ocasiones pueda surgir la solidaridad continental ante situaciones graves.

Y a continuación establece cuáles son los principios generales sobre los que se apoyará esta cooperación internacional:

- a. Adecuación con las prioridades de **cooperación** del bloque. Aquí vemos aparecer un principio de una organización intergubernamental.
- b. **Solidaridad**, entendida como la consecución de los objetivos de desarrollo de todos los participantes. Este es un principio característico de una organización de integración.
- c. **Respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos** de los países; ninguna iniciativa o proyecto de cooperación puede avanzar en modo alguno sobre las potestades soberanas de los Estados. No podemos perder de vista que los integrantes de estos acuerdos forman parte de regiones que debieron sostener los principios de soberanía y no intervención a lo largo de su historia.
- d. **Horizontalidad**: los países intervinientes establecerán sus vínculos de cooperación como socios en el desarrollo. Conforme a lo apuntado en el apartado a) supra.

- e. **No condicionalidad:** La cooperación estará libre de condicionamientos de políticas de cualquier índole. Aquí vemos que se aplican principios de Derecho de la Integración como la *no reciprocidad*²².
- f. **Consenso:** la cooperación en el MERCOSUR debe ser negociada, planificada y ejecutada de común acuerdo entre los socios cooperantes.
- g. **Equidad:** La cooperación debe distribuir sus beneficios de forma equitativa entre todos los participantes. Este criterio también debe ser aplicado en la distribución de costos, que deben ser asumidos de forma proporcional a las posibilidades reales de cada socio. En este punto toma gran importancia lo establecido por el artículo 3 del Tratado de Montevideo que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), especialmente en lo relativo al tratamiento diferencial a determinados Estados.
- h. **Beneficio mutuo:** La cooperación internacional del MERCOSUR debe buscar en todas sus instancias resultados favorables para las partes intervinientes.
- i. **Naturaleza complementaria de la cooperación con los objetivos y políticas del MERCOSUR.**
- j. **Respeto de las particularidades culturales,** históricas e institucionales de los socios en la identificación y la formulación de los programas y proyectos de cooperación.
- k. **Protagonismo de los actores locales** en todas las etapas de los programas y proyectos de cooperación. Se debe promover la utilización de saberes, instituciones y consultores técnicos del bloque. Aquí se refiere a los conocimientos tradicionales.
- l. **Optimización de la asignación de recursos** para aumentar el alcance de los resultados de los proyectos de cooperación, estableciendo mecanismos que prioricen asociaciones con instituciones y especialistas regionales que permitan una **mayor sustentabilidad.**

²² SALAS, G.R. “El principio de reciprocidad en los procesos de integración”, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro* / coord. por Zlata Drnas de Clément, Vol. 2, 2002, ISBN 950-528-057-2, págs. 1399-1410.

- m. **Acceso a la información:** la información de los proyectos tanto en términos de diseño, como de ejecución y valorización de impacto, debe estar disponible para todos los participantes del mismo.
- n. **Gestión centrada en el cumplimiento de los resultados objetivamente verificables,** establecidos por las partes para cada proyecto.

Junto a ellos aparecen los objetivos de esta Decisión:

- Fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque.
- Profundizar la integración regional.
- Reducir las asimetrías entre los países del bloque.
- Intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias

Para ello se establece que la cooperación será intra - Mercosur, es decir entre los integrantes del bloque regional, y extra - regional, es decir a través de la asociación y el aporte de terceros países, procesos de integración, organismos internacionales, o asociaciones regionales. Para todo lo cual se creó el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC).

Por otra parte, avanzando de acuerdo a los cambios operados en el desarrollo de los EP de MERCOSUR, éstos son calificados según su nivel de ingreso: Uruguay nivel alto, el resto nivel intermedio. Y los órganos de que se ha munido el sistema mercosureño le permite acciones de cooperación Sur - Sur, intra - MERCOSUR o con otros procesos de integración, como así también la articulación con otros esquemas regionales (UNASUR, CELAC, entre otros).

Una prueba fehaciente de este vínculo de cooperación la ofrecen los diferentes acuerdos vigentes como:

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)²³
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
- Organización Panamericana de la Salud (PAHO)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Unión Europea.

En lo relativo al medio ambiente en los esquemas que nos ocupan en esta oportunidad, nos remitimos a nuestro trabajo *El medio ambiente en los procesos de integración sudamericanos*²⁴.

Ahora bien, más recientemente se produjeron dos circunstancias que habrían de afectar profundamente a MERCOSUR: en primer lugar la celebración del Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea y a continuación el estallido de la pandemia por Coronavirus 2019.

El primer hecho, altamente satisfactorio especialmente para nuestro acuerdo regional, a su vez se ha visto afectado por el segundo, de allí que podríamos decir que no es posible abarcar a uno sin hacerlo con el otro.

En efecto, muchos han sido los estudios y comentarios sobre el Acuerdo MERCOSUR - UE, que aún no cuenta con un texto definitivo. En esta ocasión nos acercaremos al capítulo correspondiente al *comercio y desarrollo sostenible*, dado que parecería ser el que más está siendo afectado

²³ En este punto es destacable la acción del Banco de Desarrollo de América Latina, que en la reciente IX Cumbre de las Américas sumó aliados para financiar hasta USD 50.000 millones para apoyar una acción climática ambiciosa en los próximos cinco años. Disponible en: <https://www.caf.com/>

²⁴ Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28746.pdf>

por la cuestión ambiental. Y eso queda demostrado *ab initio* cuando deja establecido que:

El objetivo de este Capítulo es mejorar la integración del desarrollo sostenible en las relaciones comerciales y de inversión de las Partes, en particular mediante el establecimiento de principios y acciones relacionados con los aspectos laborales y ambientales del desarrollo sostenible de relevancia específica en un contexto de comercio e inversión.

Es decir que se trata de una cuestión ambiental complementaria de los objetivos económicos, y del desarrollo sostenible dentro de las pautas de comercio e inversión seguramente negociadas por las Partes. Y si volvemos la mirada sobre el Derecho Internacional del Desarrollo, sería la visión de los Estados obligados a promover el comercio y las inversiones en vista del derecho al desarrollo de otros Estados.

De allí que a modo de fundamentación jurídica desde el punto de vista ambiental principalmente, las Partes:

“(...) recuerdan la Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Implementación de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la Creación de un Medio Ambiente, a nivel nacional e internacional conducentes a la generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, y su impacto en el desarrollo sostenible de 2006, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 titulado “El futuro que queremos” y el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado en 2015”.

Como así también la importancia de la actividad de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y los acuerdos ambientales multilaterales (AMUMA), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentación y Agricultura, y sus respectivos protocolos.

También reconocen los derechos de las partes a regular su propia política ambiental, lo que no deja de estar en consonancia con su propia soberanía sobre los recursos naturales²⁵, pero a renglón seguido aparece una cuestión ya considerada en el Acuerdo:

“Una parte no aplicará las leyes ambientales y laborales de manera que constituya una restricción encubierta al comercio o una discriminación injustificable o arbitraria”²⁶.

Y aquí nos encontramos con la posición de algunos Estados europeos, encabezados por Francia, que se oponen a la entrada en vigor de este Acuerdo, aduciendo cuestiones ambientales, específicamente la protección de la Amazonia. Surge entonces la duda acerca de si no se trataría de una restricción encubierta al comercio la que pretenden aplicar en este caso. Por otra parte nos merece un paréntesis en este punto, atento a que, en la protección del medio ambiente del hemisferio Sur revisten tanta o mayor importancia que esa selva tropical la Mata Atlántica, el Mato Grosso, la Antártida y los espacios marítimos, con preeminencia de éstos sobre aquellos, y no se han efectuado consideraciones al respecto.

²⁵ SALAS, Graciela R. “Soberanía y recursos naturales: un enfoque americano”, en *XL Curso del Comité Jurídico Interamericano. Río de Janeiro 2013*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xl_curso_derecho_internacional_2013_graciela_r_salas.pdf

²⁶ Artículo 2 último párrafo.

Ante el Covid 19 los Estados Parte de MERCOSUR debieron adoptar medidas comerciales²⁷, y también como organización regional, aunque visiblemente insuficientes²⁸. Inmediatamente estallada esta pandemia, se produjo la Declaración de los Presidentes de 18 de marzo de 2020 mediante la cual se adoptaron decisiones urgentes, con el objetivo de colaborar entre los cuatro Estados Parte en la repatriación de ciudadanos de sus respectivas nacionalidades y en la cooperación transfronteriza. Posteriormente se avanzó en otras áreas y se llevaron a cabo reuniones por el sistema de videoconferencias, sistema éste inédito hasta ese momento en esta organización, de lo que da cuenta el Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR del 2 de julio del mismo año²⁹. En ambos casos se podrá observar que se adoptaron medidas que incluyen también el aspecto comercial y medioambiental.

El estallido de la pandemia por Covid 19 significó un *impasse* para las negociaciones del Acuerdo MERCOSUR - UE y en las actividades a nivel global, pero sobre sus últimos momentos se produjo otro hecho importantísimo para el mundo entero como es el estallido del conflicto armado entre la Federación Rusa y Ucrania, ambos con consecuencias aún abiertas.

Ambas situaciones afectan al Acuerdo de una manera tangible y que de alguna manera pueden implicar un cambio sensible en las circunstancias, que pudieran facilitar su entrada en vigor. En efecto, las cuestiones agrícolas, en la base de la oposición a su entrada en vigor, se ven afectadas por el Brexit, que implica una recomposición de los acuerdos con la Mancomunidad Británica, el estallido del conflicto entre la Federación Rusa con Ucrania afecta la producción de éstas y por ende al comercio mundial de estos recursos, lo que permite a Europa volver la mirada sobre América Latina.

²⁷ Disponible en: <https://www.mercosur.int/el-mercosur-adopta-medidas-comerciales-en-el-contexto-del-covid-19/>

²⁸ Disponible en: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>

²⁹ Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/79722_Co-municado%20Conjunto%20Estados%20Partes_ES.pdf

Se agrega a esto lo que conocimos desde el ingreso de España a la Comunidad Europea: sus vínculos con la América hispana fueron entonces su contribución a ella y al mismo tiempo constituyen nuestra puerta de entrada a Europa.

VI. Conclusiones

A modo de cierre es posible afirmar que América Latina se encuentra implicada en alcanzar de la mejor manera posible los Objetivos del Desarrollo Sostenible establecidos a nivel general.

Para ello ya se encuentran trabajando los respectivos procesos de integración que, en mayor o menor medida, cuentan con mecanismos para lograrlo. Sin embargo, las circunstancias internacionales de los últimos años han planteado nuevos desafíos, y a la necesidad de financiamiento tradicional, entre otras cosas, se unen cuestiones políticas como las nuevas miradas de las grandes potencias ante el cambiante panorama que dejó en evidencia el estallido de la pandemia por Covid 19 y el conflicto armado entre la Federación Rusa y Ucrania.

Así los ojos de Europa y EEUU se han vuelto nuevamente hacia América Latina, quizás reviviendo el triángulo del Atlántico de los primeros años de MERCOSUR, que podría extenderse hacia oriente si China entra abiertamente en la competencia.

Es que es mucho lo que América Latina puede dar, como lo hizo siempre, pero ha llegado el momento también de recibir un trato equitativo, en la medida que compartimos objetivos como los que nos ocupan en este momento.

Finalmente América Latina puede agregar mucho más que lo meramente económico: somos medio ambiente, somos occidente y sobretodo podemos ofrecer la paz.

**LA AGENDA 2030 Y LOS CRITERIOS DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA
INTERRELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
MEDIO AMBIENTE, Y LA PREVENCIÓN DEL DAÑO
TRANSFRONTERIZO, EN LA OPINIÓN CONSULTIVA OC- 23/17***

*THE 2030 AGENDA AND THE CRITERIA OF THE
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE
INTERRELATIONSHIP BETWEEN HUMAN RIGHTS AND THE
ENVIRONMENT, AND THE PREVENTION OF THE TRANSBOUNDARY
DAMAGE, IN THE ADVISORY OPINION OC-23/17*

José Antonio Musso**

Resumen: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad y tiene también por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad, razón por la cual encontramos en ese documento una clara conexión entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo. El presente trabajo revisa además los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha seguido en la Opinión Consultiva OC-23/17 al analizar la interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente, así como la prevención del daño transfronterizo.

Palabras-clave: Desarrollo Sostenible - Medio ambiente - Derechos humanos - Daño transfronterizo - Jurisdicción.

* Trabajo recibido el 22 de junio de 2022 y aprobado para su publicación el 6 de julio del mismo año.

** Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España). Catedrático de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos en la Universidad Católica de Santiago del Estero. Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Abstract: The 2030 Agenda for Sustainable Development is a plan of action for people, planet and prosperity and it also seeks to strengthen universal peace in larger freedom, reason why in that document we find a clear connection between human rights, environment and development. This paper also reviews the criteria that the Inter-American Court of Human Rights has followed in Advisory Opinion OC-23/17 when analyzing the interrelationship between human rights and the environment, as well as the prevention of the transboundary damage.

Keywords: Sustainable Development - Environment - Human rights - Transboundary damage - Jurisdiction.

Sumario: I. Introducción. II. La interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente. III. Prevención del daño transfronterizo. IV. Obligación de prevención. V. Otros principios y obligaciones y opinión de la Corte. VI. Conclusiones.

I. Introducción

El preámbulo del documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, titulado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, comienza diciendo que “la presente Agenda es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad” que tiene también por objeto “fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”¹.

Allí consta también el compromiso de “proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de los recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

La Declaración que sigue, tras el preámbulo, reafirma los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible y han ayudado a conformar la Agenda 2030, en particular la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el

¹ Véase resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 25 de septiembre de 2015.

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible².

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) expresa que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” y que “tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (principio 1). Seguidamente agrega: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional” (principio 2)³.

II. La interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente

a) El 14 de marzo de 2016 Colombia presentó una solicitud de opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal a fin de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinara “de qué forma se debe interpretar el Pacto de San José cuando existe el riesgo de que la construcción y el uso de las nuevas grandes obras de infraestructura afecten de forma grave el medio ambiente marino en la Región del Gran Caribe (...) a la luz de las normas ambientales consagradas en tratados y en el derecho internacional consuetudinario aplicable entre los Estados respectivos”.

El Estado solicitante expuso que su solicitud respondía, en particular, al desarrollo de nuevas grandes obras de infraestructura en dicha región que podían ocasionar un daño significativo al medio ambiente marino y, en consecuencia, a los habitantes de las costas e islas ubicadas allí, que

² Párrafo 11 de la Declaración contenida en el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

³ Tal principio reafirma el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972).

dependen del mismo para subsistir y para su desarrollo. Sostuvo además que el problema no era solo de interés de los Estados de la Región del Gran Caribe, sino también de la comunidad internacional. Manifestó, asimismo, que la opinión de la Corte IDH tendría gran relevancia para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de esos Estados, “así como para el fortalecimiento de la conciencia universal” al precisar el alcance de las obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la protección al medio ambiente y la importancia que se debe otorgar a los estudios de impacto ambiental y social, a los proyectos de prevención y mitigación de daños ambientales y a la cooperación entre los Estados que se puedan ver afectados por un daño al medio ambiente.

La Corte decidió reformular la primera de las tres preguntas planteadas por el Estado solicitante y entendió que con las demás preguntas se le consultaba sobre las obligaciones de los Estados partes en la Convención Americana en relación con la protección del medio ambiente, “a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, tanto para daños ocurridos dentro de su territorio como para daños que traspasen sus fronteras”.

b) Al responder la consulta, la Corte no desaprovecha la oportunidad de referirse, “de manera extendida”, a las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de protección del medio ambiente bajo la Convención Americana, y estima pertinente hacer algunas consideraciones sobre la interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente, y con respecto a los derechos humanos afectados por la degradación ambiental, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano⁴.

Bajo esta premisa, el Tribunal recuerda que en el caso *Kawas Fernández vs. Honduras* (2009) ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, ya que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos, y

⁴ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Serie A N° 23, párr. 46.

destaca que el preámbulo del Protocolo de San Salvador pone de resalto la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, categoría que incluye el derecho a un medio ambiente sano, y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las distintas categorías de derechos constituyen un todo indisoluble.

Hace hincapié, además, en que existe un amplio reconocimiento en el Derecho Internacional de la relación interdependiente entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, remarcando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconoció los vínculos entre los derechos humanos de todas las personas y las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. De esta relación de interdependencia e indivisibilidad surgen múltiples puntos de conexión por los cuales “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”⁵.

c) Decir que en el sistema interamericano de derechos humanos el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador le da pie a la Corte para afirmar que “adicionalmente, este derecho también debe ser considerado incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana”, debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA, así como de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios que su artículo 29 establece⁶.

d) El derecho humano a un medio ambiente sano tiene connotaciones individuales y colectivas, y protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las

⁵ Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John Knox, 24 de diciembre de 2012, Doc. ONU A/HRC/22/43, párr. 19.

⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párr. 57.

personas; no solamente se protege la naturaleza y el medio ambiente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos”, afirma el Tribunal⁷, al mismo tiempo que advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y derechos a la naturaleza en sentencias judiciales y en ordenamientos constitucionales.

e) Los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos pero algunos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental. Siguiendo esta línea de pensamiento, la Corte considera que entre los derechos particularmente vulnerables a afectaciones ambientales se encuentran los derechos a la vida, integridad personal, vida privada, salud, agua, alimentación, vivienda, participación en la vida cultural, derecho a la propiedad y derecho a no ser desplazado forzosamente. Son también vulnerables otros derechos, de acuerdo con el artículo 29 de la Convención, como el derecho a la paz, pues los desplazamientos causados por el deterioro del medio ambiente con frecuencia desatan conflictos violentos entre la población desplazada y la existente en el territorio al que aquella se desplaza⁸.

Tales daños “se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables”, como señala la resolución 16/11 del Consejo de Derechos Humanos, de 12 de abril de 2011, titulada “Los derechos humanos y el medio ambiente”.

III. Prevención del daño transfronterizo

Los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, de la Comisión de Derecho Internacional (CDI)⁹,

⁷ Ibid., párr. 62.

⁸ Ibid., párr. 66.

⁹ La Resolución 62/68 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 6 de diciembre de 2007, señala a la atención de los gobiernos los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, cuyo texto figura como anexo de dicha resolución.

“se aplicarán a las actividades no prohibidas por el Derecho Internacional que entrañen el riesgo de causar, por sus consecuencias físicas, un daño transfronterizo sensible”, y el “riesgo de causar daño transfronterizo sensible” abarca los riesgos que se presentan como una alta probabilidad de causar tal daño y una baja probabilidad de causar daño transfronterizo catastrófico, mientras que por “daño” se entiende el causado a las personas, los bienes o el medio ambiente y por “daño transfronterizo” el causado en el territorio o en otros lugares bajo la jurisdicción o el control de un Estado distinto del Estado de origen, aunque no tengan los Estados interesados fronteras comunes, según precisa el texto respectivo.

El “Estado de origen” es aquel en cuyo territorio, o bajo su jurisdicción o control en otros lugares, se planifican o se realizan las actividades no prohibidas por el Derecho Internacional que entrañen el riesgo de causar daño transfronterizo sensible; a su vez, por “Estado que pueda resultar afectado” se entiende el Estado en cuyo territorio exista el riesgo de daño transfronterizo sensible o que tiene jurisdicción o control sobre cualquier otro lugar en que exista ese riesgo. Uno y otro constituyen los “Estados interesados”.

El proyecto de artículos prevé que “el Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible, o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo”. Los Estados interesados cooperarán de buena fe y recabarán la asistencia necesaria, de una o más organizaciones internacionales competentes, para prevenir el daño de que se trata o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo, debiendo además adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias, incluido el establecimiento de mecanismos de vigilancia apropiados para aplicar las disposiciones de los artículos.

La CDI admite que “la unidad ecológica del planeta no se corresponde con las fronteras políticas” y que “en la realización de las actividades lícitas dentro de sus propios territorios, los Estados tienen repercusiones en los demás”, agregando que “estos efectos mutuos, en tanto que no han alcanzado el nivel de ‘sensible’, son considerados tolerables”¹⁰. Por otro lado, al referirse a la obligación de prevenir el daño transfronterizo que

¹⁰ CDI, Comentarios al proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* 2001, Volumen II, Segunda parte (A/56/10). Párrafo 5 del comentario al artículo 2.

pesa sobre el Estado de origen, el proyecto de artículos se aparta del terreno de las obligaciones materiales para definir las obligaciones procesales de los Estados involucrados en actividades peligrosas pero no prohibidas por el Derecho Internacional, tratando de perfilar un régimen de “gestión del riesgo compartido” y haciendo hincapié en la obligación de los Estados interesados de consultarse y cooperar¹¹, sin dar a los Estados que puedan resultar afectados el derecho a vetar la actividad o el proyecto en cuestión¹².

Se sostiene que los principios de procedimiento sobre la prevención del daño transfronterizo significativo causado por actividades peligrosas podrían incluir: a) autorización previa del Estado de origen para cualquier actividad que se lleve a cabo en su territorio o en otros lugares bajo su jurisdicción o control; b) evaluación del impacto ambiental; c) notificación, consulta y negociación; d) prevención y solución de controversias; e) no discriminación¹³. A todos ellos se refiere el proyecto de la CDI, que muestra apertura democrática¹⁴ al incorporar el principio de la participación pública: los Estados deberán proporcionar al público que pueda resultar afectado por una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos la información pertinente sobre esa actividad, el riesgo que entraña y el daño que pueda resultar, y consultarán su opinión. También está contemplado el acceso a los procedimientos judiciales o de otra índole. Ahí están los derechos de acceso, protegidos ahora en la región por el Acuerdo de Escazú, que ha entrado en vigor el 22 de abril de 2021.

¹¹ JUSTE RUIZ, José. “El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”, *Agenda Internacional*, Año XI, N° 22, 2005, p. 104.

¹² CDI, Comentarios al proyecto de artículos mencionado. El comentario al artículo 1 señala que se da a los Estados que puedan resultar afectados “el derecho a colaborar con el Estado de origen en el diseño y, si procede, la aplicación de un sistema de gestión del riesgo compartido. No obstante, el derecho así previsto a favor de los Estados que puedan resultar afectados no da a éstos el derecho a vetar la actividad o el proyecto mismos”. Véase documento citado en la nota 10, p. 164.

¹³ Primer informe sobre la prevención del daño transfronterizo causado por actividades peligrosas, del Sr. Pemmaraju Sreenivasa Rao, Relator Especial, Capítulo IV, párrafo 114. Documento A/CN.4/487 y Add.1.

¹⁴ DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. *Prevención del Daño Transfronterizo a la Luz de los Proyectos de la Comisión de Derecho Internacional de NU en Materia de Responsabilidad Internacional*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, disponible en <http://www.acader.unc.edu.ar>

Por su parte, el proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas¹⁵ complementa el proyecto anterior señalando que por “daño” se entiende un daño sensible causado a las personas, los bienes o el medio ambiente que comprende la muerte o las lesiones corporales; la pérdida de un bien, o un daño causado a un bien, incluido cualquier bien que integre el patrimonio cultural; una pérdida o un daño resultante del deterioro producido en el medio ambiente; los costos de las medidas razonables de restablecimiento del bien o del medio ambiente, incluidos los recursos naturales, y los costos de medidas razonables de respuesta. Agrega que por “actividad peligrosa” se entiende “una actividad que entrañe un riesgo de causar daños sensibles por sus consecuencias físicas”.

Luego de recordar la Corte IDH, en el párrafo 74 de la Opinión Consultiva OC-23/17, que el hecho de que una persona se encuentre sometida a la jurisdicción del Estado no equivale a que se encuentre en su territorio, precisa más adelante que el término “jurisdicción”, a efectos de las obligaciones de derechos humanos de la Convención Americana, puede abarcar, además de las conductas extraterritoriales, las actividades de un Estado que causan efectos fuera de su territorio¹⁶. Está claro que muchas afectaciones al medio ambiente entrañan daños transfronterizos y que la contaminación existente en un país puede convertirse en un problema ambiental y de derechos humanos en otro país, “en particular cuando los medios contaminantes, como el aire y el agua, cruzan fácilmente las fronteras”¹⁷.

El ejercicio de la jurisdicción por el Estado de origen frente a daños transfronterizos se basa en el entendimiento de que el Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción se realizan las respectivas actividades es el que tiene el control efectivo sobre ellas y está en posición de impedir que se cause un daño transfronterizo que afecte el disfrute de los derechos humanos de personas fuera de su territorio; por ende, las posibles víctimas de las consecuencias negativas de esas actividades

¹⁵ En la resolución 62/68, la Asamblea General “señala una vez más a la atención de los gobiernos” tales principios, “sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse, según recomendó la Comisión con respecto a los artículos”.

¹⁶ Corte IDH, OC-23/17, párr. 95.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 96.

se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de origen ante la posible responsabilidad de este por el incumplimiento de su obligación de prevenir daños transfronterizos¹⁸.

El Derecho Internacional impone a los Estados una serie de obligaciones frente a la posibilidad de daños ambientales que traspasen las fronteras de un Estado. Dicho esto, la OC 23-17 subraya, en su párrafo 97, que la Corte Internacional de Justicia ha establecido reiteradamente que “los Estados tienen la obligación de no permitir que su territorio sea utilizado para actos contrarios a los derechos de otros Estados” y ha señalado, en aplicación de este principio, “que los Estados deben velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o zonas que están fuera de su jurisdicción”, añadiendo que “están obligados a usar todos los medios a su disposición para evitar que actividades que tienen lugar en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causen un daño significativo al medio ambiente de otro Estado”¹⁹.

La obligación de prevenir daños ambientales transfronterizos es una obligación reconocida por el Derecho Internacional Ambiental, “por el cual los Estados pueden ser responsables por los daños significativos que se ocasionen a las personas fuera de sus fronteras por actividades originadas en su territorio o bajo su autoridad o control efectivo”. Subraya el mismo párrafo 103 que esta obligación no depende del carácter lícito o ilícito de la conducta que genere el daño, ya que los Estados deben reparar de forma pronta, adecuada y efectiva a las personas y Estados víctimas de un daño transfronterizo resultante de actividades desarrolladas en su territorio o bajo su jurisdicción, con independencia de que la actividad que causó el daño no esté prohibida por el Derecho Internacional. Una aclaración necesaria completa lo anterior: en todo supuesto debe existir una relación de causalidad entre el daño ocasionado y la acción u omisión del Estado de origen frente a actividades en su territorio o bajo su jurisdicción o control.

¹⁸ Ibid., párr. 102.

¹⁹ CIJ, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*. Sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 101 y 204.

IV. Obligación de prevención

Bajo este título, la Opinión Consultiva OC-23/17 contiene afirmaciones muy importantes: a) el principio de prevención está vinculado a la obligación de debida diligencia internacional de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados; b) tal principio forma parte del Derecho Internacional consuetudinario; c) la prevención debe ser la política principal en materia de protección del medio ambiente, pues con frecuencia no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia del daño ambiental.

Aclara además que, “si bien el principio de prevención en materia ambiental se consagró en el marco de las relaciones interestatales, las obligaciones que impone son similares al deber general de prevenir violaciones de derechos humanos”, y reafirma que la obligación de prevención aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen²⁰.

Como observa la Corte, tanto la Declaración de Estocolmo como la Declaración de Río no califican el tipo de daño al medio ambiente que es necesario prevenir, pero diversos tratados sí condicionan esta obligación a cierta gravedad en el daño que se pueda causar, entre ellos la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. Todos estos tratados establecen la obligación de prevenir daños significativos, y en la misma dirección se orienta el Convenio sobre la Diversidad Biológica al instituir el deber de prevenir “efectos adversos importantes para la diversidad biológica”.

A propósito del término “significativo”, la CDI señala que es ambiguo, por lo que cabe una determinación en cada caso específico; es algo más que “detectable”, pero no es necesario que el daño sea “grave” o “sustancial”. El daño debe conducir a un efecto perjudicial real en la salud humana, industria, propiedad, medio ambiente o agricultura en otros Estados. Tales efectos perjudiciales deben ser susceptibles de medirse por

²⁰ Corte IDH, OC-23/17, párr. 133.

estándares fácticos y objetivos, y el Estado de origen no es responsable de prevenir riesgos que no sean previsibles, pero los Estados tienen la obligación de identificar continuamente las actividades que impliquen riesgo significativo²¹.

Para la Corte, cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida y a la integridad personal “debe ser considerado como un daño significativo”, debiendo “la existencia de un daño significativo determinarse en cada caso concreto”, con atención a sus circunstancias particulares²².

La obligación de prevención debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental, y así como la obligación general de prevenir violaciones a los derechos humanos es una obligación de medio o comportamiento, no de resultado, lo mismo cabe decir de la obligación de prevención que existe en el Derecho Ambiental²³. No es posible una enumeración detallada de todas las medidas que los Estados podrían adoptar para cumplir su obligación de prevención, pero se pueden precisar ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar en el marco de su obligación general de prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales; entre estas obligaciones específicas se encuentran las de regular, supervisar y fiscalizar; requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; establecer un plan de contingencia y mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental²⁴.

Tomando en cuenta el nivel de riesgo existente, los Estados deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, de modo que disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y a la integridad personal.

²¹ CDI, Comentarios a los artículos 2 y 3 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.

²² Corte IDH, OC-23/17, párr. 140.

²³ TIDM, *Responsabilidades y obligaciones de los Estados respecto de actividades en la Zona*. Opinión Consultiva de 1 de febrero de 2011, párr. 110, y TIDM, *Solicitud de Opinión Consultiva enviada por la Subcomisión de Pesca (CSRP)*. Opinión Consultiva de 2 de abril de 2015, párr. 129.

²⁴ Corte IDH, OC-23/17, párr. 144.

Acerca de la obligación de supervisar y fiscalizar, el tribunal regional de derechos humanos menciona que la Corte Internacional de Justicia ha señalado que, como parte de la obligación de prevención, los Estados deben vigilar el cumplimiento y la implementación de su legislación sobre protección del medio ambiente, así como ejercer alguna forma de control administrativo sobre operadores públicos y privados, indicando que el control no termina con la realización del estudio de impacto ambiental, sino que los Estados deben monitorear, de manera continua, los efectos de un proyecto o actividad en el medio ambiente²⁵. Se hace referencia allí a lo que el Tribunal de La Haya ha afirmado en el caso entre Argentina y Uruguay relativo a las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, así como en otros casos más recientes²⁶.

Los Estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, incluyendo no solo medidas preventivas sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, reglamentación y sometimiento a la justicia. El nivel de intensidad necesario en la supervisión y fiscalización dependerá del nivel de riesgo de la actividad o conducta²⁷.

Asimismo, la Corte toma nota que, con arreglo a los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”²⁸, las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.

Sin perjuicio de otras obligaciones que surjan del Derecho Internacional, el Tribunal considera que, al determinarse que una actividad implica

²⁵ Ibid., párr. 153.

²⁶ CIJ, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*. Sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 197 y 205. CIJ, *Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica vs. Nicaragua)*, *Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua vs. Costa Rica)*. Sentencia de 16 de diciembre de 2015, párr. 161.

²⁷ Corte IDH, OC- 23/17, párr. 154.

²⁸ Véase ONU, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011.

un riesgo de daño significativo, es obligatorio realizar un estudio de impacto ambiental. “En cualquier caso, la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental cuando hay riesgo de daño significativo es independiente de si se trate de un proyecto realizado directamente por el Estado o por personas privadas”²⁹.

Las condiciones que deben cumplir los estudios de impacto ambiental son las que la Corte ha señalado respecto de actividades a realizar en territorios de comunidades indígenas, que en el marco de la Opinión Consultiva OC-23/17 también considera aplicables para todo estudio de impacto ambiental. Son las siguientes: a) llevarse a cabo el estudio antes de la realización de la actividad; b) ser realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; c) abarcar el impacto acumulado; d) participación de las personas interesadas; e) respetar tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; f) tener el contenido específico requerido en cada caso.

Con respecto a la participación de las personas interesadas en los estudios de impacto ambiental, la Corte toma nota que en 1987 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) adoptó los Objetivos y Principios de los Estudios de Impacto Ambiental, y aclara que, si bien no son vinculantes, son recomendaciones de un ente técnico internacional que deberían ser tenidas en cuenta. Al respecto, cabe destacar que en Argentina la Ley General del Ambiente establece, en su artículo 21, que “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”³⁰.

El criterio a seguir es que “la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad” y acerca de si afectará o no derechos humanos. “En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o co-

²⁹ Corte IDH, OC-23/17, párr. 160.

³⁰ Ley 25675, B. O. de 28 de noviembre de 2002.

mentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental”³¹.

El Estado de origen debe tener un plan de contingencia para responder a emergencias o desastres ambientales y, si bien dicho Estado es el principal responsable del plan de contingencia, este debe ser realizado, cuando sea apropiado, en cooperación con otros Estados potencialmente afectados y organizaciones internacionales competentes³². En caso de ocurrencia de un daño ambiental, debe mitigarse el daño significativo. Incluso si el incidente ocurre a pesar de haberse tomado todas las medidas preventivas del caso, el Estado de origen debe asegurarse que se tomen todas las medidas apropiadas para mitigar el daño, utilizando para esto la mejor tecnología y ciencia disponible. Hay que tomar estas medidas inmediatamente, incluso si se desconoce el origen de la contaminación³³.

V. Otros principios y obligaciones y opinión de la Corte

a) La Corte IDH señala que el principio de precaución se refiere a las medidas a adoptar en casos donde no exista certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente. Tras citar la Declaración de Río (principio 15), el Tribunal menciona diversos tratados internacionales en los que el principio ha sido incorporado, así como tratados o instrumentos regionales, destacando también que Estados de la región lo incluyen en su legislación o que ha sido reconocido por la jurisprudencia de sus más altos tribunales. Afirma además que al interpretar la Convención “debe siempre buscarse el ‘mejor ángulo’ para la protección de la persona”, y por eso entiende que los Estados tienen que actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, en casos donde indicadores plausibles adviertan que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aun en ausencia de certeza científica³⁴.

³¹ Corte IDH, OC-23/17, párr. 168.

³² *Ibid.*, párr. 171.

³³ *Ibid.*, párr. 172.

³⁴ *Ibid.*, párr. 180.

b) A la obligación de cooperación se refiere también la opinión consultiva destacando que para su cumplimiento son exigibles: 1) el deber de notificación y 2) el deber de consultar y negociar con los Estados potencialmente afectados. La conclusión respecto del primero es que los Estados tienen el deber de notificar a los demás Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento de que una actividad planificada bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños transfronterizos significativos, deber que ha de cumplirse de manera previa y oportuna, acompañado de la información pertinente. Surge este deber cuando el Estado de origen tiene conocimiento del potencial riesgo, sea antes del estudio de impacto ambiental o como resultado de este. Adicionalmente, existe un deber de notificación en casos de emergencias ambientales, por el cual un Estado debe notificar sin demora a los Estados potencialmente afectados de los desastres ambientales que se originen bajo su jurisdicción.

Con respecto al restante deber, el de consulta y negociación, se concluye que los Estados tienen ese deber en relación con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos. Las consultas se deben realizar de manera oportuna y de buena fe, “de forma que no se trate de un procedimiento meramente formal sino que involucre la voluntad mutua de los Estados de discutir seriamente los riesgos actuales y potenciales, ya que el objeto de las consultas es la prevención o mitigación de los daños transfronterizos”. En virtud del principio de buena fe, durante el mecanismo de consulta y negociación, los Estados deben restringirse de autorizar o ejecutar las actividades en cuestión, sin que esto implique que las actividades requieran del consentimiento previo de otros Estados potencialmente afectados, “salvo que ello sea dispuesto por algún tratado específico entre las partes involucradas”. La obligación de negociar no implica la obligación de llegar a un acuerdo. Por ende, si las partes no llegan a un acuerdo, deben acudir a los medios de solución pacífica de controversias, sean estos diplomáticos o judiciales³⁵.

Varios instrumentos internacionales prevén, como parte de la obligación de cooperación, el intercambio de información entre Estados, lo cual podría ser de particular importancia en situaciones de posibles daños transfronterizos significativos a fin de cumplir la obligación de prevención. Sin perjuicio de ello, el Tribunal advierte que la incorporación

³⁵ Ibid., párr. 205.

de esta forma de cooperación en algunos instrumentos internacionales no constituye evidencia suficiente de un deber consuetudinario en este sentido fuera de los tratados e instrumentos específicos que la contemplan, aunque representa una tendencia positiva y una forma concreta de materializar el cumplimiento de la obligación de cooperación³⁶.

c) Los principios generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente son de contenido sustantivo complejo, “están imbricados uno en el otro de modo que no pueden ser interpretados aisladamente” y, además, “son de estructura compuesta en tanto se integran por una serie de obligaciones concretas de comportamiento, exigibles en virtud de su carácter normativo”³⁷.

Este criterio se ve claramente reflejado en la estructura de la Opinión Consultiva OC-23/17, que bajo el título general de “Obligaciones estatales frente a posibles daños al medio ambiente, a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal”, contiene diversas consideraciones relativas a los principios de prevención y de precaución, especificando las obligaciones concretas de comportamiento derivadas de cada uno de ellos.

d) Existen obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento, ya que respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales. En el mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, como el derecho de acceso a la información, en la medida en que permiten la satisfacción de otros derechos enunciados en la Convención, incluidos los derechos a la salud, a la vida y a la integridad personal.

En los párrafos 213 a 241 de la opinión consultiva de que se trata los derechos de acceso ocupan el lugar central: 1) acceso a la información; 2) participación pública, y 3) acceso a la justicia. En el Derecho Internacional del Medio Ambiente la obligación de dar acceso a la información

³⁶ Ibid., párr. 208.

³⁷ DRNAS DE CLÉMENT, Zlata “Fuentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, en SINDICO, F. (coord.), *Environmental Law*, University of Surrey, CMP Publishers, Londres, 2010.

en asuntos relacionados con el medio ambiente resulta del principio 10 de la Declaración de Río, y existen tratados que la incluyen expresamente, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Además, el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública respecto del desarrollo sostenible y la protección ambiental. En el ámbito interamericano, se ha incorporado en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (2000)³⁸.

Por su vinculación con el tema, cabe destacar que el párrafo 218 da cuenta de que los Estados de América Latina y el Caribe han iniciado un proceso con el propósito de adoptar un instrumento regional sobre los derechos de acceso o derechos instrumentales, iniciativa que allí se saluda como una medida positiva, y el 4 de marzo de 2018, pocos meses después de la emisión de la opinión consultiva, fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también un tratado de derechos humanos cuyos principales beneficiarios son, en particular, los grupos y comunidades más vulnerables³⁹.

El derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación estatal de suministrarla, que se conoce como “obligación de transparencia activa”. Esta obligación, frente a actividades que podrían afectar ciertos derechos, abarca el deber de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, como, por ejemplo, información sobre la calidad ambiental o sobre el impacto ambiental en la salud, cobrando dicha obligación particular importancia en casos de emergencias ambientales⁴⁰.

³⁸ Aprobada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Sostenible, OEA/Ser. W/II.5, CIDI/doc. 25/00 (20 de abril de 2000).

³⁹ BÁRCENA, Alicia. “Prefacio”, en *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2018.

⁴⁰ Corte IDH, OC-23/17, párr. 223.

La participación pública representa uno de los pilares fundamentales, ya que es a través de ella que las personas ejercen el control democrático de la gestión estatal y “pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas”; además, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas facilitando “que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales”, como se afirma en el párrafo 226. Junto con ello, la participación integra las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones en materia ambiental y “aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”⁴¹. El Estado debe garantizar oportunidades para esa participación, de manera efectiva, desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público sobre tales oportunidades.

Remitiéndose a sus precedentes⁴², el Tribunal reafirma que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional, precisando que en el contexto de la protección ambiental permite a la persona velar por la aplicación de las normas ambientales y que constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos causada por el incumplimiento de tales normas, incluyendo los recursos y la reparación. El acceso a la justicia también garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información.

Frente a daños transfronterizos, se entiende que una persona está bajo la jurisdicción del Estado de origen cuando existe una relación de causalidad entre el proyecto o actividad realizada en su territorio, o por realizar allí, y la afectación de derechos humanos de personas fuera de su territorio, teniendo los Estados la obligación de garantizar el acceso a la justicia a las personas potencialmente afectadas por daños transfronterizos ori-

⁴¹ Ibid., párr. 228.

⁴² Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C N° 1, párr. 91, y *Caso La Cantuta vs. Perú*, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C N° 162, párr. 160.

ginados en su territorio, según el criterio establecido por la Corte que se menciona en el párrafo 238 de la opinión consultiva bajo análisis.

Algunos tratados e instrumentos internacionales prevén la aplicación no discriminatoria del acceso a procedimientos judiciales y administrativos para personas posiblemente afectadas que no se encuentran en el territorio del Estado de origen⁴³. Los Estados deben garantizar, sin discriminación, el acceso a la justicia a las personas afectadas por daños ambientales originados en su territorio, aun cuando estas personas residan o se encuentren fuera del mismo.

e) En definitiva, es opinión de la Corte que el concepto de jurisdicción del artículo 1.1 de la Convención Americana abarca toda situación en la que un Estado ejerza autoridad o control efectivo sobre las personas, sea dentro o fuera de su territorio, y a los efectos de dicho artículo se entiende que las personas cuyos derechos convencionales han sido vulnerados a causa de un daño transfronterizo se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de origen, en la medida que dicho Estado ejerce un control efectivo sobre las actividades en su territorio o bajo su jurisdicción. Con el propósito de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad de las personas bajo su jurisdicción, los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio. Deben actuar conforme al principio de precaución y están obligados a cooperar, de buena fe, para la protección contra daños transfronterizos significativos al medio ambiente. Además, deben garantizar el derecho de acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente; el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, y el derecho de acceso a la justicia en relación con las obligaciones ambientales.

⁴³ Véase Convención sobre el Derechos de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (art. 32), entre otros tratados e instrumentos internacionales.

VI. Conclusiones

Dado que la Agenda 2030, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible que contempla, es un plan de acción a favor de las personas y del planeta, su contenido se vincula con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a la interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente y a la prevención del daño transfronterizo, expuestos en la Opinión Consultiva OC-23/17. Los fundamentos de la Agenda 2030 son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa también en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y reafirma todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

La Opinión Consultiva OC-23/17 no solo es una respuesta a la consulta específica del Estado solicitante, sino que va más allá incluso de la prevención del daño transfronterizo para abordar el principio de precaución y el contenido de las obligaciones que en materia ambiental pesan sobre los Estados, incluyendo también consideraciones acerca de los derechos de carácter instrumental que tienen tanta relevancia en las cuestiones ambientales.

Por otro lado, muestra la convergencia entre el Derechos Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Medio Ambiente y en qué medida la interdependencia de los derechos humanos y el medio ambiente se ve reflejada en distintas esferas, ya que la degradación ambiental puede afectar no solamente los derechos a la vida y a la integridad personal, sino también otros derechos humanos fundamentales. Entre los derechos especialmente vulnerables a afectaciones ambientales incluye el derecho a la paz, aplicando de esta manera el artículo 29.c de la Convención Americana, según el cual ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

Por esta razón, el preámbulo del proyecto de Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz (2019), elaborado por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y apoya-

do por numerosas organizaciones de la sociedad civil, celebra la opinión consultiva sobre medio ambiente y derechos humanos de la Corte IDH por su aporte al reconocer implícitamente el derecho a la paz como un derecho inherente al ser humano. Hay que recordar, asimismo, que la Agenda 2030 pone de relieve que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”.

Las consideraciones sobre la justiciabilidad directa del derecho a un medio ambiente sano no fueron compartidas por todos los jueces, situación que se reiteró en el caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* (2020), en el que la Corte declaró, por tres votos a favor, incluido el de la Presidenta de la Corte, y tres en contra que el Estado es responsable por la violación del derecho a un medio ambiente sano y de otros derechos establecidos en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de 132 comunidades indígenas.

Este impulso a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) se suma al aporte resultante del hecho de haber la Opinión Consultiva OC-23/17 precisado el alcance del término jurisdicción incluido en el artículo 1.1 de la Convención Americana, dejando en claro, además, que la prevención del daño transfronterizo significativo es una cuestión de derechos humanos, porque se traduce en prevenir daños ambientales que pueden afectar una serie de derechos, entre ellos el derecho a la paz.

LA AGENDA 2030 EN EL LEGADO DE MAURICE STRONG*

THE 2030 AGENDA IN THE LEGACY OF MAURICE STRONG

Zlata DRNAS DE CLÉMENT**

Resumen: En el presente trabajo sintetizamos el aporte Maurice Strong en los grandes hitos del derecho ambiental global para resaltar la presencia de su legado en la Agenda 2030.

Palabras-clave: Agenda 2030 - Legado de Maurice Strong.

Abstract: In this paper we synthesize the contribution of Maurice Strong in the great milestones of global environmental law to highlight the presence of his legacy in the 2030 Agenda.

Keywords: Agenda 2030 - Legacy of Maurice Strong.

Sumario: I. Consideraciones introductorias. II. Realizaciones de Maurice Strong en materia de protección del medioambiente. III. Aspectos de la vida personal de Maurice Frederick Strong. IV. El Legado de Maurice Strong.

* Trabajo recibido para su publicación el 14 de junio de 2022 y aprobado el 28 del mismo mes y año. Su parte sustantiva ha sido publicada bajo el título -“Maurice Strong, artífice de la Declaración de Estocolmo y de la Construcción de un Nuevo Orden Mundial desde la Protección del Medioambiente”, en CAFFERATTA, N. (Coord.), *50 Años del Derecho Ambiental, Suplemento Derecho Ambiental*, La Ley Año LXXXVI N° 132, 2022-D, p. 8 y ss. La incluimos dada la correspondencia con el tema de este Cuaderno.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Directora de su Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.

I. Consideraciones introductorias

No podemos menos que considerar a Maurice Strong como la persona que, con excepcional habilidad y dotes diplomáticas, supo conducir desde hace más de cincuenta años a la comunidad internacional para sentar las bases de un nuevo derecho ambiental con visión política global. Su compleja y rica personalidad obró en distintos ámbitos (internacionales, públicos y privados) en los que alcanzó los más significativos resultados. El que se trate de una persona que siendo un niño sufrió la pobreza, que debió abandonar la escolaridad a los 14 años de edad, sus logros son indicios de su capacidad para enfrentar dificultades con objetivos claros y acierto al elegir los medios.

En este breve trabajo señalaremos algunas de sus realizaciones en el plano internacional, especialmente las vinculadas a la protección del medioambiente y en particular las relativas a la Conferencia de Estocolmo (señera de todos los desarrollos posteriores, incluida la Agenda 2030 de ODS), para pasar a considerar algunos aspectos de su vida personal, y concluir con consideraciones sobre su legado.

II. Realizaciones de Maurice Strong en materia de protección del medioambiente

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su obra *UNEP@50: Our Leaders through the Years*¹, al referirse a Maurice Strong, señaló que desempeñó un “papel único y fundamental en la globalización del movimiento ambiental”. Afirmación bien sostenida atento a que dirigió la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo (Suecia, junio de 1972), primera conferencia internacional sobre cuestiones ambientales, en la que se adoptó la Declaración de Estocolmo y se sentaron las bases del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Seis meses después la Asamblea General de la ONU (AGNU) lo designó Director Ejecutivo

¹ En <https://www.unep.org/unep-50-leaders-through-years/maurice-strong> (Consulta de 5 de junio de 2022). Todas las páginas web citadas en este trabajo fueron consultadas por última vez en la misma fecha).

del PNUMA, cargo que ocupó hasta 1975. Continuando su obra esto-colmense, dirigió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra, que se llevó a cabo en Río de Janeiro-Brasil en 1992 y, prolongando la acción, fue Asesor Principal del Secretario General de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (Rio + 20), cimentando en cada paso el camino a la Agenda 2030. Jamás se alejó de los desarrollos en materia ambiental de las Naciones Unidas. Poco antes de su muerte abogó por la adopción del Acuerdo de París de 2015². Entre otros cargos internacionales vinculados al medioambiente que detentó se cuentan el de Miembro y Director de la Junta de la Fundación del Foro Económico Mundial (1976-1980), Miembro de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1983-1987), Copresidente de la Comisión de la Carta de la Tierra, Miembro fundador del Consejo de la Tierra que se creó como un organismo internacional para promover las políticas ambientales establecidas en la Cumbre de la Tierra en 1992, Asesor Principal del Presidente del Banco Mundial (1995), Secretario General Adjunto y Asesor especial de Kofi Annan (1997-2005), Miembro de la Junta Directiva del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible que recibe fondos de agencias de la ONU, Presidente del Consejo de la Universidad para la Paz (1998 a 2006) creada por la AGNU, entre otros.

Consideramos que su mayor logro y puerta grande de acceso a la ONU ha sido la Conferencia de Estocolmo de 1972. Decimos “mayor logro”, ya que la Declaración de Estocolmo encauzó el ambientalismo desde la concepción de “un solo mundo”, con visión intemporal intergeneracional y universal en sentido bio y antropocéntrico³. Para concluir eso, basta

² Achim Steiner, Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del PNUMA, con motivo del fallecimiento de Maurice Strong a los 86 años de edad, recordó que Strong en mensaje a la AGNU en 2014 instó a los líderes mundiales a “*asumir su responsabilidad histórica como custodios del planeta, a tomar decisiones que unirán a ricos y pobres, Norte, Sur, Este y Oeste, en una nueva asociación mundial para asegurar nuestro futuro común*” (STEINER, Achim. *The World mourns one of its greats: Maurice Strong dies, his legacy lives on*, en <https://www.mauricestrong.net/>).

³ DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. “Las Declaraciones de Estocolmo y Río como pilares de la concepción de ‘un solo mundo’”, en Andrés Nápoli - José Alberto Esain (Dirs.), *Estocolmo 72 y Río 92 a cincuenta y treinta años de sus declaraciones*, Suplemento Derecho Ambiental, Revista La Ley, 2022.

con ponderar algunos enunciados y sus virtualidades: “la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo”; “la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad”; “el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”; “los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras”; “la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente”; “los Estados tienen la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”; “todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente”, etc.

Una vez nombrado Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano a inicios de 1970, diseñó el proceso preparatorio en tres partes: 1) Marco intelectual y conceptual, ya que se trataba de un tema nuevo en la agenda de la ONU. Por ello, Strong encargó el primer informe sobre el “estado del medio ambiente”, el que construiría la base de información de la Conferencia. Prepararon el Informe “Una sola Tierra/ Un solo Mundo” más de cien científicos de todo el planeta encabezados por René Dubos y Bárbara Ward⁴. Ese título se convirtió en el lema de la Conferencia de Estocolmo. 2) Plan de acción para el trabajo preparatorio de la Conferencia. Los diplomáticos iniciaron tempranamente discusiones sobre recomendaciones concretas para acciones futuras y arreglos institucionales. Este tipo de plan de acción se convertiría en el modelo para muchas futuras conferencias mundiales de

⁴ WARD, Barbara - DUBOS, Réne. *Una Sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1984, pp. 39-49.

la ONU. 3) Temas para la acción inmediata, es decir, los que requerían una atención internacional urgente, así *i.a.* se estableció un sistema de monitoreo ambiental global y un registro internacional de compuestos químicos y medidas de contaminación marina⁵.

Desde el primer momento de la labor preparatoria tuvo que enfrentarse a numerosas dificultades. La visión global que se proponía necesitaba tanto del apoyo de los países industrializados avanzados como el de los en vías de desarrollo. Ambos grupos desconfiaban unos de otros y de la propia misión de la Conferencia. Los desarrollados veían el riesgo de que la conferencia fuera el camino para reclamarles ayudas económicas insalvables, si bien entre ellos se hallaban muchos promotores de la reunión⁶. El propio Strong recuerda que fue en “los países industrializados donde la preocupación por la contaminación creó la idea original de la Conferencia de Estocolmo”⁷. Las naciones en desarrollo estaban profundamente preocupadas de que los países ricos usaran el medio ambiente como una excusa para recortar la ayuda al desarrollo, para desviar esa ayuda hacia nuevos canales ambientales no prioritarios o bien pretendieran impedirles desarrollarse. Estos segundos Estados eran los más renuentes y Strong

⁵ ESTENSSORO SAAVEDRA, Fernando. *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992 La Perspectiva Latinoamericana*, Instituto de Estudios Avanzados Universidad Santiago de Chile, Santiago de Chile, 2014 (<https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9701/LIBRO%20Historia%20del%20debate%20ambiental%20en%20la%20politica%20mundial.pdf>).

⁶ Tal el caso de Suecia, cuyo representante permanente en la ONU (Sverker Astrom) dio el impulso inicial para la realización de la Conferencia mediante nota de 20 de mayo de 1968 al Consejo Económico y Social de la ONU, en la que expresaba “*existe una ‘necesidad indiscutible’ de crear una base para una amplia consideración dentro de los Estados de las Naciones Unidas de los problemas del medio humano*” ((E/4466/Add.1 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N68/117/95/PDF/N6811795.pdf?OpenElement>). Astrom, contactó a Strong, Director en ese momento de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), a través de un amigo en común, Wayne Kines, quien era asesor de medios de la ONU. Además, recomendó a Strong a Philippe de Seyne, Subsecretario General de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. El Secretario General de la ONU, U Thant, invitó a Strong a liderar la Conferencia como Secretario General del evento y como Subsecretario General de la ONU responsable de asuntos ambientales.

⁷ STRONG, Maurice. “El décimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo”, en Echechuri, Héctor (*et al.*) *Diez Años Después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*, CIFCA, Madrid, 1983, p. 247.

debió usar sus dotes diplomáticas naturales e ingenio durante largo tiempo para asegurar el éxito de la Conferencia y persuadir a los países en desarrollo que el medioambiente era lo suyo. En ello incidieron varios sucesos sagazmente organizados por Strong, entre ellos: el encuentro por dos semanas producido en julio de 1971 en la pequeña localidad de Founex-Suiza -próxima al Lago Lemán y a 17 kilómetros de Ginebra- de 27 expertos para considerar las relaciones entre desarrollo y medio ambiente⁸. El “Informe Founex sobre Desarrollo y Medio Ambiente” -luego base documental de la Conferencia de Estocolmo- contribuyó a superar las diferencias políticas y conceptuales que separaban a los países desarrollados de los países en desarrollo, perfilando la idea de desarrollo sostenible. Pesó mucho que la reunión central en Founex hubiese estado presidida por un hombre de país en desarrollo, Deshamanya Gamani Corea de Sri Lanka, quien unos años más tarde se convertiría en el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)⁹. También fue relevante que Strong convenciera a la primera ministra india, Indira Gandhi a participar directamente en la Conferencia de Estocolmo, en la que fue figura clave para diluir los temores de los países en desarrollo. Gandhi hizo hincapié en los problemas de la guerra, la pobreza y el desarrollo. Expresamente, señaló que las recientes preocupaciones ambientales del Norte, no debían usarse como excusa para restringir el desarrollo del Sur, pretendiendo ejercer control sobre sus recursos y destinos. Los países en desarrollo argumentaron que el enfoque debía estar en los temas relacionados con el subdesarrollo y la pobreza, marca que se grabó honda e indeleblemente en los desarrollos ambientales del futuro, haciéndose esa orientación cada vez más visible, como en los objetivos de la Agenda 2030¹⁰.

⁸ Antes de la reunión de Founex se realizaron cuatro reuniones preparatorias: marzo de 1970 en Nueva York, febrero de 1971 en Ginebra, septiembre de 1971 en Nueva York y marzo de 1972, nuevamente en Nueva York.

⁹ JOHNSON, Stanley. *UNEP The First 40 Years. A Narrative*, PNUMA, 2012 (<https://www.unep.org/resources/report/unep-first-40-years-narrative-stanley-johnson>).

¹⁰ CHASEK, Pamela. “Still only one earth: Lessons from 50 years of UN sustainable development policy”, *Brief 1*. International Institute for Sustainable Development, September 2020, pp. 1-8 (https://www.iisd.org/system/files/2020-09/still-one-earth-stockholm-diplomacy_0.pdf).

Si bien, los países ricos del Norte eran mayoría en ese momento en las Naciones Unidas y –críticos frente a los gastos de la ONU- y consideraban que no había necesidad de crear una nueva agencia para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de Estocolmo (Declaración y Plan de Acción), Maurice Strong logró que se creara el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente con su Secretaría. Más aún, que su sede estuviera en un país en desarrollo (Kenia-Nairobi), siendo el primer organismo de la ONU fuera del mundo industrializado, hacía sentir que las Naciones Unidas se abrían a una nueva visión de igualdad y hermandad planetaria entre los Estados.

III. Aspectos de la vida personal de Maurice Frederick Strong

Maurice Frederick Strong nació en la pequeñísima comunidad de Oak Lake (Manitoba- Canadá) el 29 de abril de 1929, en una familia pobre que sufría las dificultades de la Gran Depresión, tiempo en que su padre (Frederick Milton Strong) perdió el trabajo y su madre maestra (Mary Fyfe) fue decayendo mentalmente hasta terminar con los años en un instituto de enfermos mentales¹¹. Su padre recién consiguió empleo después del estallido de la Segunda Guerra Mundial en la Real Fuerza Aérea Canadiense. Esa situación marcó hondamente a Maurice y lo llevó a reflexiones no propias de su edad sobre la guerra, la pobreza y la economía. El director de la única escuela de su pueblo, un socialista convencido, sometió al joven Maurice a una combinación de estricta disciplina y aceleración de aprendizajes al punto de completar la escuela secundaria hasta el nivel de ingreso a la universidad a la edad de 14 años, si bien, sin contar con la formalidad del título.

Desde su temprana juventud mostró interés especial por la naturaleza y por el conocimiento del planeta. Se hizo a la mar en un barco de los Grandes Lagos, viajó en trenes de carga a través de Canadá, trabajó en la Marina Mercante, etc. Más adelante, con su primera esposa, Pauline

¹¹ Seguimos en esta parte la Biografía que figura en la página web de Maurice Strong (https://www.mauricestrong.net/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=24) y otras como MASOOD, Ehsan. “Maurice Strong (1929–2015)”, *Nature*, volume 528, (2015), p. 480 y ss. (<https://www.nature.com/articles/528480a>).

Olivette, haría un viaje de dos años alrededor del mundo (1952-1954), en el que conoció Nairobi (Kenia). Visitó en esa oportunidad además numerosos países de Asia, entre ellos India y China, que lo sedujeron.

Volviendo al desarrollo cronológico de sus experiencias, en respuesta a un anuncio en el periódico, obtuvo un trabajo como aprendiz de un gerente en el puesto comercial del extremo norte de la Compañía de la Bahía de Hudson. Como señala su biografía, allí desarrolló un profundo cariño por los Inuit de quienes aprendió mucho, incluido su idioma. Estaba deslumbrado por su relación con la naturaleza, la que les había permitido sobrevivir y desarrollar una cultura distintiva en el duro clima del Ártico.

En ese tiempo recolectó rocas siguiendo un curso por correspondencia para buscadores, conocimiento que le fue útil más tarde en sus emprendimientos mineros. Eso llamó la atención de un estadounidense aventurero, Bill Richardson, que había llegado en el barco de suministro anual para explorar el área. Invitó a Maurice a unirse a él cuando regresara a Toronto, donde Richardson vivía con su esposa, heredera de una fortuna petrolera. A través de ellos, Strong se reunió con un destacado funcionario de la ONU que hizo los arreglos para que tuviera un nombramiento temporal de muy bajo nivel, lo que le permitió servir como oficial de seguridad subalterno en la entonces sede de la ONU en Lake Success, Nueva York. Desde su temprana adolescencia había quedado fascinado por la propuesta de Churchill y Roosevelt en la Carta del Atlántico Norte de crear una organización que trajera la paz y la justicia al mundo: la ONU. Sin embargo, pronto comprendió que carecía de educación institucionalizada suficiente, como también de lazos políticos por lo que decidió abandonar el cargo, regresar al Canadá para desarrollar allí las calificaciones que le permitirían regresar a las Naciones Unidas en un papel más sustantivo, lo que indudablemente supo lograr.

Obtuvo un puesto como analista en prácticas y luego como especialista en recursos minerales y petróleo para una firma de corretaje líder: James Richardson & Sons. Al mudarse a Calgary, Alberta, se convirtió en asistente de uno de los líderes más exitosos de la industria petrolera, Jack Gallagher, quien le dio a Strong la oportunidad de aprender el negocio desde el punto de vista operativo y, a medida que la empresa Dome Petroleum, crecía, Strong ocupó varios puestos clave, incluido el de vicepresidente de finanzas.

Al regreso de su viaje de dos años por el mundo -que refiriéramos precedentemente- Strong retornó a Dome Petroleum, pero también se ofreció como voluntario para trabajar con la YMCA¹² en su programa de servicio mundial, convirtiéndose en presidente nacional y presidente de “Extension and Intermovement Aid” de la alianza mundial de YMCA. Su labor en YMCA le dio la primera experiencia de participar y presidir reuniones internacionales y lo introdujo en el mundo del desarrollo internacional. Allí Strong conoció a Tracy Strong, quien era el Secretario General de la Alianza Mundial con sede en Ginebra, Suiza y hermano de Anna Louise Strong, la periodista estadounidense cuyas cartas desde China habían sido una fuente de interés inicial de Maurice. Tracy Strong confirmó que él y Strong tenían relación familiar, aunque algo distante.

Al decidir que quería hacer algo por su cuenta, se hizo cargo de una empresa de gas natural muy pequeña y en quiebra, Ajax Petroleums, y la convirtió en una de las empresas líderes en la industria: Norcen Resources. Esto atrajo la atención de una de las principales corporaciones de inversión de Canadá con amplios intereses en los negocios de energía y servicios públicos: Power Corporation of Canada, la que lo nombró inicialmente como su vicepresidente Ejecutivo, luego como Presidente. Su puesto en Power Corporation atrajo el interés nacional, lo que permitió que se escucharan sus puntos de vista sobre el papel de Canadá en el mundo.

Sirviendo en muchas juntas corporativas, continuó desarrollando su interés en los asuntos exteriores y pronunció discursos sobre la política exterior de Canadá, que, según él, debería concentrarse en abrir vínculos amistosos con el mundo en desarrollo. Esto llamó la atención del Ministro de Asuntos Exteriores, Paul Martin Senior, y del Primer Ministro Lester Pearson. Este último lo invitó a ingresar al gobierno como Viceministro responsable de lo que entonces era la Ayuda Externa y, la que bajo su liderazgo, se convirtió en la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Su trabajo en CIDA le permitió regresar a las Naciones Unidas como delegado de Canadá, cargo en el cual estableció importantes vínculos, particularmente con su Programa de Desarrollo.

¹² Asociación Cristiana de Jóvenes (Young Men’s Christian Association, YMCA), fundada en 1844 en Londres. Es una de las más antiguas ONG del mundo. Está dirigida a fomentar el desarrollo integral de los jóvenes. Su creación fue motivada por las duras condiciones de trabajo de los jóvenes y la tendencia de los mismos al juego de azar y a la bebida.

Su carrera en el ámbito minero-petrolífero fue meteórica, al igual que su rol en la ONU. No detallamos en esta parte sus logros ambientales -ya que los referiremos brevemente en el último título- como tampoco las críticas que recibió por su condición de empresario petrolero multimillonario, por la forma en que condujo ciertas responsabilidades encargadas por la ONU, por su fascinación por China -con la que mantuvo lazos por más de 40 años y vivió su último tiempo de vida¹³- a pesar de su gobierno totalitario, sus violaciones de derechos humanos, y su rol de gran contaminador ambiental¹⁴.

IV. El Legado de Maurice Strong

Ya desde el Informe Founex, Strong distinguió a los responsables del deterioro ambiental del planeta. Así el Informe expresa: *“Puede afirmarse que, en gran medida, el actual interés en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente ha tenido su origen en los problemas experimentados por los países industrialmente adelantados. Estos problemas son de por sí, en gran parte, el resultado de un nivel elevado de desarrollo económico (...). Estas perturbaciones han llegado a alcanzar tales proporciones que en muchos sitios constituyen ya un grave peligro para la salud y el bienestar humanos (...). Sin embargo, los principales problemas ambien-*

¹³ Strong, desde sus primeros días, tuvo un profundo interés y fascinación por China y había estado yendo a China durante más de 40 años en diversos roles. Pasó la mayor parte de su tiempo en los últimos años allí, actuando como asesor en relaciones comerciales en sectores vinculados al medio ambiente, la energía y la tecnología. Sus principales actividades se centraron en la Universidad de Pekín, donde fue Profesor Honorario activo, así como Presidente Honorario de su Fundación Ambiental. Fue Presidente del Consejo Asesor del Instituto de Investigación sobre Seguridad y Sostenibilidad para el Noreste de Asia. Falleció en Ottawa-Canadá el 27 de noviembre de 2015 (https://www.mauricestrong.net/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=24).

¹⁴ V. HICKMAN, Leo, “Maurice Strong on climate ‘conspiracy’, Bilderberg and population control”, *The Guardian, Environment Blog*, 23 de junio de 2010 (<https://www.theguardian.com/environment/blog/2010/jun/22/maurice-strong-interview-global-government>); ROSETT, Claudia. “At the United Nations, the Curious Career of Maurice Strong”, 13 de enero de 2015 (<https://www.foxnews.com/story/at-the-united-nations-the-curious-career-of-maurice-strong>); ESTRUCPLAN. *¿Hasta la cumbre del poder por la escala de atrás? Yes, we can*, Editorial de la Administración (<https://estrucplan.com.ar/hasta-la-cumbre-del-poder-por-la-escala-de-atras-yes-we-can/>).

tales de los países en desarrollo son básicamente diferentes de los que se perciben en los países industrializados. Son principalmente problemas que tienen su raíz en la pobreza y la propia falta de desarrollo de sus sociedades. En otras palabras, son problemas de pobreza rural y urbana (...). Por estas razones, la preocupación por el medio ambiente no debe debilitar (...) el compromiso de la comunidad mundial –tanto de los países en desarrollo como de los industrializados- de dedicarse a la tarea principalísima de desarrollar las regiones más atrasadas del mundo”¹⁵.

Las primeras conceptualizaciones de esta visión en la CEPAL se dieron en 1971, por pedido del propio Maurice Strong, quien solicitó a la entidad que determinara los problemas ambientales de América Latina y el Caribe “que requiriesen una atención prioritaria”, y que elaboraran “un plan de acción para atacarlos”¹⁶. Debe tenerse presente que Maurice Strong estuvo presente en el *Seminario regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo* llevado a cabo en Méjico entre el 6 y el 11 de septiembre de 1971. Entre las palabras que pronunció en esa oportunidad figuran: “*No hemos logrado convertirnos en un solo mundo en lo político y es dudoso que algún día lo seamos, pero en lo que se refiere al medio ambiente, queramos o no, somos un mundo, una Tierra. Al decir esto no pretendo que los problemas del medio ambiente logren, con el tiempo, cerrar el abismo que separa a los ricos de los pobres, que termine la discriminación, que una a las ideologías opuestas, y que traigan consigo una paz duradera, es decir, que logren todo lo que nadie ha logrado. No pretendo que el medio ambiente ofrezca a las Naciones Unidas la oportunidad más grande que ha tenido de superar las diferencias y de ayudar a los pueblos de nuestra tierra a lograr una vida mejor en mayor libertad, que fue lo que prometieron hace un cuarto de siglo. Las Naciones Unidas no pueden lograr más de lo que sus miembros les permitan lograr, y serán tan eficaces como sus miembros se lo permitan, y tan fuertes como la voluntad política de los gobiernos lo permita. En nombre de lo que ha sido la tradición de iniciativa y coope-*

¹⁵ MARINO DE BOTERO, Margarita - TOKATLIAN, Juan (Compiladores). *Ecode-sarrollo. El pensamiento del decenio*, IDERENA/ PNUMA, Bogotá, 1983, p. 51 y ss.

¹⁶ LIZÁRRAGA, José - HURTUBIA, Jaime. “Los asuntos ambientales de América Latina y el Caribe en el decenio 1972-1982”, en *CIFCA, Diez años después de Estocolmo*, CIFCA, Madrid, p. 144.

ración de la América Latina en lo que respecta a las metas más elevadas de la humanidad, invito a ustedes a tomar, en esta nueva preocupación mundial, la iniciativa que el mundo necesita de ustedes. Creo firmemente que al enfrentarnos al desafío que nos presenta el medio ambiente, las Naciones Unidas encontrarán también las semillas de su futura grandeza y que esas semillas crecerán en una tierra que quiero sea salvada para la familia del hombre”¹⁷.

Al inaugurar el 3 de octubre de 1973 las flamantes oficinas del PNUMA en Nairobi, Strong planteó textualmente: *“El desarrollo y el medio ambiente no solo no se oponen, sino que constituyen dos aspectos diferentes del mismo concepto. Lo que realmente está en juego es la gestión racional de los recursos con el objeto de mejorar el hábitat global del hombre y asegurar una calidad de vida mejor de todos los seres humanos. Una vez más, es el concepto de desarrollo el que, de esta manera se amplía (...)”¹⁸.*

Otras expresiones de Strong, más actuales, orientan al lector en su visión del orden global deseable: *“Es interesante observar que en los países en desarrollo, con China e India quizás a la cabeza, es donde se decidirá el futuro del medio ambiente global”. “¿Qué pasaría si un pequeño grupo de líderes llegara a la conclusión de que el principal riesgo para la Tierra proviene de las acciones de los países ricos (...)? Para salvar el planeta, el grupo considera y decide: ¿No es la única esperanza para el planeta que las civilizaciones industrializadas colapsen? ¿No es nuestra responsabilidad lograr eso?”¹⁹. “El sistema capitalista ha demostrado ser incapaz de hacer frente a todos los problemas de la sociedad”; “El sistema de los Estados Unidos no funciona”²⁰; “Es necesario que los países ricos*

¹⁷ “Palabras pronunciadas por el señor Maurice F. Strong, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas” (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22376/S7100496_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹⁸ HERZER, Hilda (*et al.*). “La Relación entre el hombre y los recursos naturales. Algunas consideraciones teóricas acerca del medio ambiente en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 31-32, julio-octubre, 1977, p. 214.

¹⁹ *Maurice Strong*, en https://www.inspiringquotes.us/quotes/f3lh_Uds3WcP4; <https://www.inspiringquotes.us/author/4513-maurice-strong>

²⁰ A ello ha agregado:” En China, han utilizado bastante bien su sistema, al que llaman economía de mercado socialista, para lograr sus objetivos. También está en un proceso continuo de evolución. He tenido una relación de trabajo con China casi toda mi vida

apliquen una política de solidaridad con los pobres y se cree una nueva cooperación global”²¹.

Esta línea de pensamiento -que alumbró su sendero por cincuenta años- hoy vive en la Agenda 2030 sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible. Su legado está vivo. Un largo camino, si bien, aún inconcluso.

adulta. He visto el notable progreso que han hecho y siguen haciendo. Aprenden rápido. Tienden a estar entre los mejores en términos de negocios e industria. Han aprendido a utilizar los métodos del capitalismo para alcanzar sus propios objetivos del socialismo. China se encuentra entre los países mejor administrados en la actualidad”. (<https://www.theguardian.com/environment/blog/2010/jun/22/maurice-strong-interview-global-government>).

²¹ AYUSO, Javier. “El organizador de la Cumbre de la Tierra pide la reforma del orden económico mundial” (https://elpais.com/diario/1992/02/05/sociedad/697244411_850215.html).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

Zlata Drnas de Clément 11

APROXIMACIÓN GENERAL A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

GENERAL APPROACH TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF THE 2030 AGENDA

Zlata Drnas de Clément 15

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO DEL ODS 2 PARA 2030

FOOD SECURITY WITHIN THE FRAMEWORK OF SDG 2 BY 2030

M. Ofelia Zamzem, Carmen Arévalo..... 47

ODS Y PROTECCIÓN DE CABECERAS DE CUENCA. UN MODELO DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LAS SIERRAS GRANDES DE CÓRDOBA (ODS 6)

SDGs AND PROTECTION OF BASIN HEADWATERS. A MODEL OF ECOLOGICAL RESTORATION AND ENVIRONMENTAL EDUCATION IN THE “SIERRAS GRANDES” OF CORDOBA (SDG 6)

Cristina del Campo, Pablo Friedländer 59

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ODS EN ARGENTINA. EL CASO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES (ODS 7)

PUBLIC POLICIES FOR THE IMPLEMENTATION AND MONITORING OF THE SDGs IN ARGENTINA. THE CASE OF RENEWABLE ENERGY (SDG 7)

Marta S. Juliá..... 93

RECURSOS PESQUEROS: EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE (ODS 14)*FISHERY RESOURCES: SUSTAINABLE EXPLOITATION (SDG 14)**María Cristina Rodríguez* 115**BIODIVERSIDAD Y ODS 15. ESPECIES AMENAZADAS E INTRODUCIDAS***BIODIVERSITY AND SDG 15. THREATENED AND INTRODUCED SPECIES**Rafael E. Consigli* 125**EL ODS 17: CLAVE PARA LA CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE***SDG 17: KEY TO ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS**María Alejandra Sticca, Lorena Dasenchich* 151**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL OBJETIVO 17 DE LOS ODS***LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN AND OBJECTIVE 17 OF THE SDGs**Graciela R. Salas* 165**LA AGENDA 2030 Y LOS CRITERIOS DE LA CORTE IDH EN LA INTERRELACIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE Y LA PREVENCIÓN DEL DAÑO TRANSFRONTERIZO EN LA OC-23/17***THE 2030 AGENDA AND THE CRITERIA OF THE IACHR ON THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT, AND THE PREVENTION OF THE TRANSBOUNDARY DAMAGE, IN THE ADVISORY OPINION OC-23/17**José Antonio Musso* 187**LA AGENDA 2030 EN EL LEGADO DE MAURICE STRONG***THE 2030 AGENDA IN THE LEGACY OF MAURICE STRONG**Zlata Drnas de Clément* 209

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de agosto de 2022

