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

POBREZA Y AMBIENTE

Número XIV

CUADERNO DE
DERECHO AMBIENTAL

POBREZA Y AMBIENTE

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número XIV

POBREZA Y AMBIENTE

ISSN 2314-2251

Córdoba - Argentina
2022

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS Copyright © 2023 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
Alicia MORALES LAMBERTI
Emma MINI
María Inés ORTIZ
Irma PASTOR
María Cristina RODRÍGUEZ
Gloria ROSENBERG
Graciela Rosa SALAS
Marta Susana SARTORI
María Alejandra STICCA
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)
Mario PEÑA CHACÓN (San José-Costa Rica)
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

Siguiendo las pautas consolidadas desde hace catorce años, el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba presenta su Cuaderno correspondiente al año 2022. El mismo refleja parcialmente las actividades del Instituto de Derecho Ambiental en el tópico "Pobreza y Ambiente", tema elegido por los miembros como eje central de trabajo del año por su calidad de temática privilegiada en el ámbito de las Naciones Unidas y la Agenda 2030 en condición de "bidireccional y retroalimentada", esencial para el desarrollo sostenible, como frecuentemente se señala. El tema está siendo trabajado como visión de conjunto en el marco del PNUD y del PNUMA, desde UNPEI (UN Poverty-Environment Initiative)[1], incorporando los objetivos de pobreza y medio ambiente en el desarrollo nacional y la planificación del desarrollo subnacional, desde la formulación de políticas hasta la elaboración de presupuestos, la implementación y el seguimiento. Con apoyo tanto financiero como técnico, la Iniciativa -lanzada en 2005- ayuda a los tomadores de decisiones gubernamentales y a una amplia gama de partes interesadas a gestionar el medio ambiente de una manera que mejore los medios de vida y conduzca a un crecimiento sostenible. La Iniciativa trabaja con socios gubernamentales clave para crear conciencia, influir en la formulación de políticas y fortalecer la integración de pobreza y medio ambiente en los procesos presupuestarios, programas sectoriales y planificación subnacional. Su objetivo general es lograr un cambio institucional duradero y catalizar a los actores clave

---

[1] V. https://www.unpei.org/

para aumentar la inversión en la gestión ambiental y de los recursos naturales en favor de los pobres.

Ya la Comisión Brundtland en su Informe Final señaló que "la pobreza es la mayor causa y efecto de los problemas globales ambientales".

Nathaniel Agola y Joseph Awange recuerdan que sería inútil intentar abordar los problemas ambientales sin ampliar la perspectiva a los factores de pobreza y desigualdad[2], centrando este enlace y la solución de sus principales problemas a través de las vías institucionales y la gestión pública.

Ya en la Declaración de Estocolmo se señaló que "la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo". Más aún, trabajos de las Naciones Unidas[3] resaltan que la sostenibilidad del medio ambiente ahora se entiende como complementaria y necesaria para "acabar con la pobreza en todas sus formas en todo lugar". Debe tenerse en cuenta que los servicios ecosistémicos y otros bienes no comerciales constituyen entre el 50 y el 90% de la fuente total de medios de vida entre hogares rurales pobres y habitantes de los florestas en todo el mundo, llegando a ser llamados el "PIB de los pobres", el "capital natural" de los pobres. El desarrollo económico y la reducción de la pobreza dependen de la mejoría de la gestión del medio ambiente en general y de los recursos naturales en particular.

Los vínculos entre pobreza y medio ambiente resultan evidentes cuando se tiene en cuenta que la desigualdad y la pobreza perjudican el crecimiento y la sostenibilidad de los ecosistemas en tanto los grupos más pobres dependen de sus servicios, no estando en condiciones de adoptar medidas adecuadas de conservación y preservación de los mismos.

En este cuaderno incluimos solo algunos resultados de la labor del año desarrollada en las sesiones del Instituto atento a las limitaciones que impone una publicación de este tipo. Algunas contribuciones incluidas revisten el carácter de artículos, otros, son breves comunicaciones.

---

[2] AGOLA, Nathaniel O. – AWANGE, Joseph L. *Globalized Poverty and Environment. 21 st Century Challenges and Innovative Solutions*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2014, p. 4.

[3] KEMPF, Isabell. *Poverty and Environment,* UN Environment (https://www.un-.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/05/20.pdf).

A más de la publicación del Cuaderno, se llevó a cabo -como todos los años- una Jornada de *feed back* con la co-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 ha sido considerado de gran relevancia para el medio ambiente, en particular para el desarrollo sostenible con su dimensión ambiental, económica y social. Presentamos las distintas colaboraciones en este cuaderno yendo de lo general a lo especial.

Además, reforzando la apertura a la ciudadanía interesada, se convocó un concurso de monografías sobre "*Relaciones entre pobreza y preservación del medioambiente"*. El Jurado, tras examinar las monografías recibidas de conformidad a la convocatoria, adjudicó *Primera Mención* al trabajo presentado bajo el seudónimo "Prudencia", titulado *Relaciones entre pobreza y preservación del medioambiente. El rol de los jueces frente a los casos difíciles",* correspondiente a la Ab. Virgina Daniela Cassinese, incluyéndose su aporte en esta publicación.

Zlata Drnas de Clément

RELACIONES ENTRE POBREZA Y MEDIOAMBIENTE. ASPECTOS INTRODUCTORIOS*

POVERTY AND ENVIRONMENTAL RELATIONS. INTRODUCTORY ASPECTS

Zlata Drnas de Clément**

Resumen: La pobreza ha sido considerada como una de las causas de daño ambiental, a más de afectar severamente a los derechos humanos en general. En atención a su efecto sobre los ecosistemas (incluido el ser humano como parte de ellos) se ha vuelto imprescindible sacar de la estrechez a la población sumergida. Ello lleva a ponderar las causas de la pobreza y las formas de erradicarla de modo sostenible, lo que implica potencializar los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales, aspecto que apenas esbozaremos, ya que tendrán tratamiento integral por separado.

Palabras-clave: Pobreza - Preservación del medioambiente - Instrumentos internacionales.

Abstract: Poverty has been considered as one of the causes of environmental damage, in addition, it severely affects human rights in general. Given its effect on ecosystems (including human beings as part of them), it has become essential to lift the submerged population out of poverty. This leads to pondering the causes of poverty and the ways to eradicate it in a sustainable way, which implies potentiating the principles of progressive realization and non-regressiveness in terms of social rights, an aspect that we will barely outline since they will have separate comprehensive treatment.

Keywords: Poverty - Preservation of the environment - International instruments.

---

* Trabajo presentado para su publicación el 14 de marzo de 2023 y aprobado el 25 de abril del mismo año.

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

Sumario: I. Relaciones entre pobreza y ambiente. I.1. Causas del daño ambiental desde la pobreza. I.2. Erradicación de la pobreza de modo sustentable. I.3. Instrumentos internacionales que vinculan pobreza y ambiente. II. Reflexiones finales. Las relaciones pobreza y medioambiente desde los derechos humanos.

I. Relaciones entre pobreza y medioambiente

Tradicionalmente, se ha señalado a la pobreza[1] como uno de los generadores de impacto ambiental, pero en la contracara -al mismo tiempo-, un medioambiente pobre suele resultar determinante de las carencias de sus habitantes.

---

[1] En general, se considera pobre a quien carece de recursos para cubrir sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestimenta, educación, salud), más allá de que la idea de "necesidades" está relacionada a las costumbres de cada grupo humano. Si bien, se han elaborado nuevas formas de medición, éstas -consideramos- resultan febles, ya que si las personas pobres pasaran a tener recursos, podrían sustraerse a todos los parámetros de medición sugeridos. Más de 1.300 millones de personas viven aproximadamente con menos de USD 1, si bien, esa relación con el dólar es relativa. Por ejemplo, los argentinos asalariados en tiempos del gobierno de Presidente Alfonsín ganaban menos de un dólar por día, sin embargo podían cubrir sus necesidades básicas; en Cuba la población no perteneciente a la élite gubernamental sobrevive con 50 centavos de dólar por día desde hace décadas. La pobreza, acompañada de una débil educación, agrava las posibilidades de solución del problema. El Banco Mundial recuerda que, desde 2015 habían utilizado un valor de USD 1,90 como línea internacional de la pobreza, pero a partir del otoño boreal de 2022, la línea mundial pasó a ser de USD 2,15 (https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que, "si bien, usualmente. la pobreza está relacionada con la insuficiencia de recursos económicos, ello no implicaría *forzosamente* que los factores económicos sean los únicos causantes de la pobreza. El crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos pobres, a menos que se adopten medidas o políticas públicas adecuadas -con enfoque en derechos humanos- (…). De igual modo, sin perjuicio de la estrecha relación existente entre democracia, estado de derecho y derechos humanos, ello no significa que la democracia *per se* y el estado de derecho se traduzcan en la plena efectividad de los derechos humanos de las personas viviendo en situación de pobreza" (CIDH. *Informe sobre Pobreza y Derechos humanos en las Américas,* 2017, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf). Todas las páginas web citadas en este trabajo fueron consultadas por última vez el 3 de mayo de 2023.

I.1. Causas del daño ambiental desde la pobreza

El daño al medioambiente por los grupos sociales de menor desarrollo se ha vinculado a distintas causas. Por ejemplo:

*- La *necesidad de subsistencia* que los lleva a degradar la naturaleza que los rodea (caza y pesca descontrolada, quema de árboles y arbustos, acumulación de residuos, contaminación aledaña, etc.)[2].

*- Al no poder satisfacer necesidades básicas de subsistencia, buscan *residencia en lugares de riesgo,* tales como tierras bajas, humedales, franjas costeras sujetas a eventos climáticos dañosos como inundaciones, temporales, cuando no en áreas contaminadas por el hombre donde los asentamientos no son controlados (zonas de depósitos de materiales industriales de desecho, basurales, costas de ríos, etc.), agravando los riesgos y daños ambientales de esas áreas y afectando su salud y las posibilidades de su propio desarrollo.

*- A menudo, la pobreza confina a los pobres en *zonas rurales con tierras poco productivas*, lo que contribuye a acelerar la erosión de los suelos de los que poco pueden recibir y a los que nada pueden aportar por no estar en condiciones de tratarlos adecuadamente por falta de recursos y/o conocimientos.

*- Por vivir en *zonas degradadas y fácilmente degradables* -muchas veces zonas usurpadas- sufren la *carencia de servicios básicos,* tales como recolección de residuos, agua potable, tratamiento de efluentes. Viven en muchos casos en hacinamiento en viviendas pequeñas y precarias, todo lo cual los lleva a un progresivo deterioro del entorno natural, de su salud por el peligro epidemiológico relacionado principalmente con la falta de higiene, de agua corriente, de servicios sanitarios, de electricidad, etc. Generalmente, están lejos de los centros educativos y hospitalarios con mala conexión en materia de transporte público y medios de comunicación, lo que no les permite una progresiva mejoría de sus modos de vida ni la de sus hijos.

*- Por contribuir a un *crecimiento poblacional descontrolado*. La franja social más pobre es la que mayor número de niños incorpora. Ello

---

[2] EBER, Hugo. "Pobreza y medioambiente", Diario *Los Andes,* 11 de noviembre de 2017.

conspira contra la posibilidad del Estado de atender con eficacia a la disminución de la pobreza a través *i.a.* de la educación, el acceso a servicios sanitarios, el acceso al agua limpia, la incorporación a puestos de trabajo, etc. Si tenemos en cuenta que el agua dulce es una cantidad natural fija que cada vez se distribuye entre más personas (a lo que se agrega mayor contaminación) se va reduciendo la cantidad de agua potable disponible para el consumo humano. Paradójicamente, el crecimiento demográfico ha transformado al recurso natural renovable por excelencia en un recurso no renovable[3]. A ello se agrega que, a más población, más requerimientos de alimentos y, con ello, *expansión de la frontera agrícola a costa de bosques y espacios naturales*. Ese crecimiento poblacional se muestra insostenible en sus tasas de incremento actual y potencial, sin embargo, da la impresión de no despertar preocupación -por razón de intereses políticos- en los centros de poder.

*- El crecimiento demográfico lleva a la *concentración urbana desordenada,* especialmente en grandes ciudades con predominio de asentamientos precarios que profundizan la pobreza con sus potenciados efectos

---

[3] El Objetivo 6 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030 (Agua limpia y saneamiento) se propone: *para 2030, lograr el *acceso universal* y *equitativo al agua potable*, a un precio asequible para todos; *para 2030, lograr el *acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene* adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables; *para 2030, *mejorar la calidad del agua* mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial; *para 2030, aumentar sustancialmente la *utilización 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 sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua; *para 2030, poner en práctica la *gestión integrada de los recursos hídricos* a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; *para 2020, *proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua*, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos; *para 2030, *ampliar la cooperación internacional* y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, incluidos el acopio y almacenamiento de agua, la desalinización, el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales y las tecnologías de reciclaje y reutilización; *apoyar y fortalecer la *participación de las comunidades locales* en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

negativos sobre el entorno, creando con su incesante expansión, un nudo de problemas ambientales y sociales difícil de gestionar con visión integral por parte de las autoridades públicas, como de paliar por las ONG.

I.2. Erradicación de la pobreza de modo sustentable

Consideramos que, para erradicar la pobreza de modo sustentable[4], es necesario:

*-El *acceso a la educación básica y a la formación profesional o técnica.* Ello -a más de los beneficios que la instrucción general y técnica especializada importan en sí- ayudaría a la difusión de información y conocimiento de las comunidades pobres sobre muchos aspectos que podrían mejorar su situación, especialmente en asuntos relativos a la formación en métodos agrícolas / hortícolas apropiados al lugar de asentamiento, a la instrucción en la gestión de los residuos, al uso y reúso del agua, a los reciclados de residuos, al uso racional de los todos recursos naturales básicos, a la conformación de organizaciones civiles para la protección de litorales, para la gestión de los recursos hídricos y la actividad pesquera, entre otros. Todas estas actividades contribuirían a la reducción de la pobreza y a la limitación de sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Este tipo de educación también permite formar en habilidades para pequeños emprendimientos hogareños: huertas urbanas, cultivos hidropónicos, viveros de plantas y flores, plantas aromáticas, etc. La educación comprende la preparación en comidas nutritivas y saludables de bajo costo, la formación en primeros auxilios, etc. en los que la televisión

---

[4] Para la Relatoría Especial sobre Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (REDESCA), el combate de la pobreza y la desigualdad es el "paraguas superior de todo el mandato", de manera alineada con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La REDESCA sigue la línea del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas, en su Observación General No. 3, en cuanto a que las medidas relacionadas con la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales están llamadas a lograr "progresivamente" la plena efectividad de los derechos. De esta forma, la expresión "progresiva efectividad" constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales -en general- no podrá lograrse en un breve tiempo (http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/redesca.PDF).

pública y otros medios de comunicación masiva han mostrado poco interés a pesar su evidente utilidad, casi necesidad. Visiones estas últimas que enlazan con el punto que señalamos a continuación.

*- *Buscar, promover y apoyar salidas laborales* para quienes estén en estado de pobreza o indigencia. Los ejemplos podrían ser múltiples tanto para la relación pobreza-ambiente como para los instrumentos aptos para -vía protección ambiental- sacar a grupos humanos de la pobreza. Un *ejemplo exitoso* se puede observar en el complejo impulso dado a los *humedales,* ámbito natural por excelencia en la lucha contra la desigualdad, ya que, históricamente, los humedales han sido lugares desdeñados por considerarse fuente de enfermedades, residencia de parias, aspecto que con gran esfuerzo de las ONG (*v.g.* UICN, IWRB, WWF, BirdLife, entre otras), Estados, pueblos e individuos se ha ido revirtiendo. Se debe tener en cuenta que:

- Más de 1.000 millones de personas dependen para su subsistencia de los humedales;
- El arroz, que se cultiva en los humedales, es el principal alimento de 3.500 millones de personas en el mundo;
- La mitad de los turistas internacionales eligen a sabiendas o no zonas de humedales, especialmente zonas costeras, proporcionando millones de puestos de trabajo;
- Casi todo el consumo de agua dulce del mundo es directa o indirectamente dependiente de los humedales, por lo que la conservación descontaminada es de interés público local, nacional e internacional;
- Se estima que los humedales saludables mitigarán el riesgo de carencias a cerca de 5 billones de personas con acceso limitado al agua para el 2050;
- Los océanos saludables y productivos dependen del buen funcionamiento de humedales costeros y marinos;
- El 40% de todas las especies del mundo viven o se reproducen en humedales;
- Los humedales trabajan para mitigar las crisis ambientales, en tanto poco sitios en el planeta realizan un aporte tan valioso a la crisis

del cambio climático y a la pérdida de diversidad biológica como los humedales; por ejemplo, las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el conjunto de toda la biomasa forestal mundial;

- Los humedales cumplen un rol relevante en materia de desplazamientos ambientales, puesto que, por un lado, evitan la emigración de las poblaciones antaño pobres de los humedales mediante desarrollos prósperos en base a aprovechamientos razonables (ecosistémicos);
- Nutren las reservas de agua, prestando un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores y áreas, especialmente en los espacios amenazados por la desertificación como consecuencia de la mala gestión del agua, evitando migraciones forzadas por cambios del hábitat; entre otros beneficios[5].

*-La generación de políticas y acciones dirigidas a *detener la deforestación y fomentar programas de reforestación,* tareas que potencian la oferta hídrica como un método más de afrontar el proceso de desertización[6]. Más de 100 países incluyeron medidas relacionadas con los bosques. El Banco Mundial apoya los esfuerzos de los países en desarrollo

---

[5] La *Iniciativa Regional de Ramsar sobre Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales Altoandinos* (aprobada en 2006, continuando hasta la fecha), por ejemplo, "es una iniciativa dirigida a mejorar el estado de conservación de cinco humedales altoandinos, de gran importancia por su biodiversidad y para los medios de vida de las comunidades locales que dependen de ellos (a más de ser de importancia estratégica para más de 100 millones de personas de las distintas naciones andinas de Latinoamérica) amenazados principalmente por la contaminación minera, y por el sobrepastoreo de ganado que repercute en la degradación de vegas y bofedales" (http://awsassets.pand a.org/download s/los_humedales_altoan dinos_es.pdf). V. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. "Los humedales como instrumento de cooperación en América Latina para el logro de metas de los ODS 2030", en Leonardo Nemer Caldeira Brant - Pedro Ivo Ribeiro Diniz (Orgs.) *Agenda 2030 y el desarrollo sostenible en el contexto latinoamericano,* Konrad Adenauer Stiftung*, EKLA, CEDIN,* Belo Horizonte, 2021 (https://www.kas.de/documents/273477/11528179/).

[6] Aspecto replicable en la generación de políticas y acciones dirigidas a la realización de obras que impidan inundaciones en tierras agrícolas y otras, la orientación en producción de alimentos en condiciones óptimas según el sector en que las comunidades viven.

destinados a aprovechar el potencial de los bosques para reducir la pobreza, integrarlos mejor en sus economías, y proteger y fortalecer la función ambiental que estos cumplen. Varias iniciativas forestales -especialmente con la participación de grupos vulnerables- en China[7], México[8] y Mozambique[9] (entre otros países) han mostrado resultados positivos. Esa actividad además, conlleva la función que desempeñan los bosques en el aumento de la mejora del entorno frente al cambio climático. Los bosques y árboles proporcionan servicios ambientales, que abarcan desde el aumento de la cantidad y la calidad del agua a la reducción de la erosión del suelo y la creación de microclimas que mantienen (o en algunos casos mejoran) la productividad. La gestión sostenible de los bosques también encadena otros modos de desarrollo dependientes. Un ejemplo de alto impacto ambiental y social a la hora de luchar contra la pobreza es la "Muralla Verde" de África o "Gran Muralla Verde del Sahara y el Sahel", **muralla de árboles** de aproximadamente 8.000 km de largo por 15 km de ancho entre Yibuti y Senegal, proyecto de 2006, puesto en acción en 2007 y desarrollado de Este a Oeste. A más de los once países africanos

---

[7] En China, por ejemplo, el Proyecto de Reforestación Ecológica de Shandong significó la plantación de árboles en 66.915 hectáreas de laderas montañosas áridas y de salinas costeras, con lo que al aumentarse la cubierta forestal, se redujo la erosión del suelo y se mejoró el medio ambiente y la biodiversidad. El gobierno frente a los éxitos del primer proyecto, ha plantado árboles y arbustos en 84.000 hectáreas adicionales, más allá de la zona original del proyecto. En los seis años de duración del proyecto, ambas zonas secuestran en conjunto alrededor de 22 millones de toneladas métricas de CO_2 (https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/12/addressing-climate-change-why-forests-matter).

[8] En México, el Programa sobre los bosques y el cambio climático contribuye a mejorar los medios de subsistencia de aproximadamente 4.000 comunidades mediante la gestión sostenible de bienes y servicios forestales. Proyectos de pequeña escala, que han sido propuestos, preparados e implementados por comunidades y ejidos en terrenos públicos comunales (*Ibidem*).

[9] En Mozambique, donde la tasa anual de deforestación es de alrededor del 0,8 % y se pierden 295.000 hectáreas de bosques cada año, un nuevo proyecto invierte en los medios de subsistencia de miles de pequeños y medianos propietarios de tierras, aumentando la sostenibilidad de las actividades con impacto en los bosques (*v.gr.* la producción de madera y carbón y los cultivos), reduciendo la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. La cartera de Gestión Integrada del Paisaje y los Bosques de Mozambique también promueve la participación de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad y el desarrollo agrícola (*Ibidem*).

involucrados que contribuyen a su ejecución (Burkina Faso, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sudán y Chad[10]), aportan a su ejecución el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Verde para el Clima y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, las agencias de cooperación bilateral como la *Agence Française de Développement*[11]. Persigue numerosos objetivos, entre ellos: frenar y detener la desertificación ambiental; evitar prácticas erróneas de algunos pobladores, como la tala y remoción de cobertura vegetal que hace propicia la erosión; reducir la tasa de hambre, no solo de los países implicados en el proyecto sino de otros que sufren las consecuencias del avance del desierto; generar humedad una zona del planeta donde la aridez es una limitante de actividades, ya que a más vegetación habrá más evapotranspiración por los millones de árboles sembrados y a ser sembrados, a más de mejor fijación del suelo para aguantar factores climáticos; elevar la calidad de vida de los habitantes desde múltiples facetas[12]; restaurar 100 millones de hectáreas de tierras degradadas; secuestrar 250 millones de toneladas de carbono; crear 10 millones de empleos verdes en zonas rurales; etc.[13]. La cobertura vegetal importa: protección de los campos y de las aldeas contra el viento y la

---

[10] A ellos se han sumado otros 10 países: Ghana, Camerún, Argelia, Benín, Cabo Verde, Egipto, Gambia, Libia, Somalia y Túnez.

[11] La Cumbre del Clima celebrada en Glasgow en las primeras semanas de noviembre de 2021 volvió a poner el foco en la Gran Muralla Verde, que para 2030 también prevé retirar de la atmósfera 250 millones de toneladas de carbono y crear 10 millones de empleos derivados de la instalación de huertos, forrajes, árboles y reservas naturales. En un encuentro celebrado en la COP 26, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, prometió reforzar las ayudas europeas para el proyecto africano, que son de 700 millones de euros anuales; el presidente francés, Emmanuel Macron, anunció que los 17 millones de euros que su Gobierno. El Banco Mundial y otros donantes han inyectado este año sumas que se están ejecutando a través de la creación de un acelerador para la gestión financiera. La organización Earth Bezos Fund prometió otros 870 millones de euros destinados tanto a esta iniciativa como a otras para la Gran Muralla Verde africana (https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-11-24/nuevo-impulso-para-la-gran-muralla-verde-de-8000-kilometros-en-el-sahel.html).

[12] Favorecería el afincamiento al pueblo Fulani, uno de los nómades más grandes del mundo, obligado hasta ahora a ser trashumante para criar a su ganado, fuente principal de supervivencia.

[13] V. https://globalcad.org/es/2022/01/17/la-gran-muralla-verde/

erosión; un filtro que limita la inhalación de polvo y otras partículas generadoras de enfermedades; elementos nutritivos en un suelo casi muerto (las hojas muertas crean una capa protectora y regeneradora de los suelos aumentando la capacidad de los suelos para almacenar el agua), etc. Hasta 2020 se habían restaurado unos cuatro millones de hectáreas en esta zona de los 100 millones previstos para 2030, según los últimos estudios de la Agencia de la ONU contra la Desertificación[14]-[15].

*****- El apoyo a las municipalidades y a las organizaciones sociales comunitarias, en materia de *salidas laborales útiles para la preservación del medioambiente*, *v. gr. gestión de residuos / generación de empleos.* Por ejemplo, en Barcelona, el *sistema de recogida de residuos "puerta a puerta"* -pionero en España, aunque es un concepto muy extendido a nivel internacional- tiene excelentes resultados en tanto genera y **promueve la sensibilización de las personas sobre los residuos que generan**, reduciendo en un 15% la generación de éstos inmediatamente después de introducir este sistema. El sistema asegura que esos residuos sean separados correctamente; permite integrar social y laboralmente a personas desempleadas, retiradas de sus trabajos anteriores con ingresos insuficientes, o personas de cualquier edad con capacidades diferentes. Además, numerosos residuos orgánicos bien seleccionados son aprovechados para fertilizantes, alimentos balanceados para animales, fuente de energía, etc. Por ejemplo, en Córdoba-Argentina *Cotagro*, cooperativa agropecuaria de General Cabrera tiene una planta que genera biogás con efluentes porcinos obtenidos del criadero de cerdos que construyó con productores asociados cerca de Alcira Gigena (170 kilómetros al sur de la ciudad de Córdoba-Argentina) con residuos de frigoríficos y de laboratorios de análisis de maní ubicados en la zona. **Con** 120 toneladas diarias de residuos

---

[14] V. https://catalogue.unccd.int/1551_GGW_Report_ENG_Final_040920.pdf

[15] Un emprendimiento de menor envergadura pero urgente debería aplicarse en Formosa, Salta, Santiago del Estero y Chaco, provincias argentinas que concentran el 75% de la deforestación del último cuarto de siglo en el país (https://www.lanacion.com.ar/sociedad/tierra-arrasada-y-especies-en-riesgo-viaje-a-la-zona-cero-de-la-deforestacion-en-la-argentina-nid24072022/).

genera 1,25 megas, cuyo 50% le permite cubrir las demandas de la propia planta y con el otro 50% ingresar en la red nacional de biogás[16].

*-La *Progresividad de la acción estatal* en distintos ámbitos, como por ejemplo:

- La *promoción de la participación de los generadores de riqueza en la inclusión laboral de modo sistemático.* El que se ofrezca a los generadores de riqueza (grandes y medianas empresas) beneficios fiscales sería una de las tantas posibles medidas para que un cupo importante de empleados provenga de zonas de escasos recursos próximas, con o sin preparación previa de habilidades, formación que podría ser brindada por la propia empresa de acuerdo a sus intereses y necesidades.
- El *aprovechamiento intensivo y programado de los medios de comunicación masivos para promover y habilitar a personas con fines laborales de modo que puedan desarrollarse de modo autónomo*[17]. Tal el caso de programas sobre nutrición, tejido, costura, peluquería, jardinería, cultivo de hidropónicos, cultivo de hierbas aromá-

[16] Hay infinidad de ejemplos inspiradores. Así, botellas de plástico que se convierten en alfombras, en packaging o salpicaderos (*Eko-rec* en el país vasco), neumáticos que se transforman en zapatos (*Ecozap* en Madrid), restos de madera que se transforman en módulos de construcciones (*Sustainer Homes* en Utrecht), paneles de construcción y decoración con desechos electrónicos y plásticos (*Miniwiz* en Taipei, que decora las tiendas de Nike), etc.

[17] Tal como lo señala la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a los Derechos y Deberes Económicos de los Estados: "Todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo (…)". Así como los Estados deben ser responsables de su propio desarrollo así, cada persona debe estar comprometida con el desenvolvimiento de su propia vida. Si su capacidad de iniciativa para sostenerse por sus propios medios se ha debilitado por inactividad o retrogradación en su espíritu de humanidad, corresponde al Estado brindarle los medios e incentivarla para que por sí misma se vuelva dueña de su destino.

ticas y medicinales, albañilería, electricidad, plomería, etc. [18]-[19].

- La *puesta en vigencia de la responsabilidad en la asunción de derechos/deberes sociales en todos los niveles.* La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) -enunciada en primer término en el Art. 75. 22. por la Constitución Nacional Argentina como norma de jerarquía constitucional- establece *i. a.*, el derecho a la educación (Art. 12) pero al mismo tiempo el deber de adquirir al menos la instrucción primaria (Art. 31); el derecho al trabajo (Art. 14) pero al mismo tiempo el deber de trabajar (Art. 37). La Constitución Nacional argentina reconoce el derecho a un ambiente sano de todos los habitantes pero también el deber de todos ellos de preservarlo (Art. 41). No hay derechos sin deberes correlativos (Art. 28 de la DADDH).

Ya no resultan viables las nefastas políticas asistencialistas con fines políticos y electorales. La confrontación política entre: *Distributivismo vs. Desarrollismo* se suele plantear ideológicamente

---

[18] Existen canales televisivos y programas de radio de comida "gourmet" pero ninguno de menús variados de bajo costo con indicación de sus nutrientes y combinaciones, lo que a más de útil para la vida diaria, es formativo a la hora de decidir en materia de alimentación diaria y aprovechamiento de sobrantes. Bastaría un solo canal televisivo (enlazado a redes de internet) dedicado con exclusividad a cubrir la educación general básica y la especializada dirigida a salidas laborales rápidas, útil para motivar e impulsar a los grupos más pobres a orientar sus intereses y buscar por sí mismos vías para cubrir sus necesidades.

[19] Un Estado diligente en el caso de población en la que reina la pobreza y la débil escolarización, debería tener canales televisivos que trasmitan de modo condensado las clases de todas las asignaturas de todos los años de enseñanza primaria y media. Así, el no acceso a la educación institucionalizada, la débil preparación o falta de espíritu docente de muchos educadores y sus frecuentes huelgas, podría ser suplida por el propio interesado en instruirse. Resulta chocante que se muestre impúdicamente la inercia de Estados irresponsables, haciendo aparecer como héroes sociales a personas solo por "descubrir" un conocimiento largamente existente y difundido, pero por él ignorado debido a la falta de conocimientos básicos o acceso a medios para alcanzarlos. Tal el caso de William Kamkwamba de Wimbe - Kasungu- Malawi, quien a los 14 años, construyó un molino de viento que permitió obtener agua para su familia y para el resto del pueblo asolado por la sequía y la hambruna. El joven, con datos que sacó de la biblioteca escolar de su pueblo, se las ingenió para "inventar" un molino de viento con árboles de eucalipto y chatarra conseguida en la zona (http://williamandthewindmill.com/).

de modo extremo inconducente. El "distributivismo" (entendido como "reparto" de la riqueza existente) se ha vuelto una posición insostenible que se fagocita a sí misma, ya que sin creación de riqueza, algún día no lejano, inexorablemente, ya no habrá nada para repartir. El "desarrollismo"[20] (entendido como "generación de riqueza", capacidad para evolucionar en el plano de la calidad de vida) está sustentado en el trípode "progresividad del apoyo estatal / deberes sociales / responsabilidad". Las políticas proteccionistas, distributivistas como tales -sin condicionamientos vinculados a las responsabilidades y deberes sociales- resultan confrontativas en lo político y conspirativas contra la paz social, generando una sociedad de enemigos, lo que va contra la esencia misma de cualquier sociedad de seres humanos: los objetivos comunes compartidos (*affectio societatis*), lo que implica la colaboración voluntaria y activa entre iguales. Decimos entre "iguales", en tanto todos se espera contribuyan con lo que disponen para sostener a la comunidad humana de la que forman parte y a la que con su participación construyen y sostienen.

I.3. Algunos instrumentos internacionales que vinculan pobreza y ambiente

Período previo a la Conferencia de Estocolmo

---

[20] Suele afirmarse que la compleja relación entre desarrollo, pobreza y medio ambiente ha sido simplificada y marginada en el discurso desarrollista, el que asume esos elementos como independientes entre sí (ORTEGA GONZÁLEZ, Diosnara. "Examen de la estrategia de desarrollo local. Las relaciones pobreza-medio ambiente-cambio climático en el contexto cubano", en Ana Cristina Solís Medrano *et al. Pobreza, Ambiente y Cambio Climático,* CLACSO, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2013 p. 109, en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacsocrop/20130315113626/PobrezaAmbienteyCambioClimatico.pdf). Sin embargo, fueron los Estados desarrollados los que promovieron la Conferencia de Estocolmo y los que, en su condición de mayoría en la Conferencia, adoptaron la *Declaración de Estocolmo*, tal como el propio Strong lo señala, recordando, en particular, la ardua labor que le significó lograr el apoyo de los Estados en vías de desarrollo (Maurice Strong, en https://www.inspiringquotes.us/quotes/f3lh_Uds3WcP4; https://www.inspiringquotes.us/author/4513-maurice-strong).

Maurice Strong[21], una vez nombrado Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano a inicios de 1970, diseñó el proceso preparatorio, llevando a cabo varias conferencias para acordar las bases del futuro encuentro en Estocolmo[22]. El propio Strong recuerda que "fue en los países industrializados donde la preocupación por la contaminación dio impulso a la idea original de llamar a los Estados a la Conferencia de Estocolmo"[23]. Pero la visión global del medio humano necesitaba no solo del apoyo de los países industrializados avanzados sino de los en vías de desarrollo. Estos últimos desconfiaban de la misión de la Conferencia y temían 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. Strong debió usar sus dotes diplomáticas e ingenio durante largo tiempo para asegurar el éxito de la Conferencia y persuadir a los países en desarrollo que el medioambiente debía ser lo suyo.

Un hito en la etapa preparatoria y en la historia de las relaciones pobreza y medioambiente, fue el encuentro por dos semanas producido en julio de 1971 en la pequeña localidad de Founex-Suiza -próxima al Lago Leman y a 17 kilómetros de Ginebra- de 27 expertos para considerar las relaciones entre desarrollo y medio ambiente[24]. En Founex se reunieron

---

[21] V. sobre Maurice Strong nuestro trabajo "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 Nº 132, 2022-D, p. 8 y ss.

[22] 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.l en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N68/117/95/PDF/N6811795.pdf?OpenElement). V. DRNAS DE CLÈMENT, Zlata. "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 Nº 132, 2022-D, p. 8 y ss.

[23] 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.

[24] Antes de la reunión de Founex se realizaron cuatro reuniones preparatorias: marzo

expertos en temas de 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 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[25]. 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 un 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)[26]. También fue relevante que Strong convenciera a la primera ministra india, Indira Gandhi de 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. Expresa y preventivamente, señaló que las recientes preocupaciones ambientales

---

de 1970 en Nueva York, febrero de 1971 en Ginebra, septiembre de 1971 en Nueva York y marzo de 1972, nuevamente en Nueva York.

[25] El Informe Founex expresa: "*(...) (L)os principales problemas ambientales 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"* (MARINO DE BOTERO, Margarita - TOKATLIAN, Juan (Compiladores). *Ecodesarrollo. El pensamiento del decenio*, IDERENA/ PNUMA, Bogotá, 1983, p. 51 y ss.).

[26] JOHNSON, Stanley. *UNEP: The First 40 Years. A Narrative,* PNUMA, 2012 (https://www.unep.org/resources/report/unep-first-40-years-narrative-stanley-johnson).

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[27]. El *Informe de Founex* -tal como ya lo señaláramos- fue incorporado como documento base de la Conferencia de Estocolmo. Es decir que ya antes de Estocolmo la preservación del ambiente se relacionó a la necesidad de erradicar la pobreza, relacionándola con el medioambiente.

Antes de la Conferencia de Estocolmo de 1972 Maurice Strong promovió y 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"*[28], señalando con ello una hermandad indisoluble sobre los mismos elementos entre pobres y ricos a la hora de preservar el planeta.

Declaración de Estocolmo 1972 – Creación del PNUMA

La Declaración de Estocolmo tanto en sus proclamas como en sus principios ha relacionado pobreza con ambiente. Así entre las *Proclamas*: la 4 señala que la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo; la 6 considera que la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad. Entre los *Principios*, el 1 declara que 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

---

[27] 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).

[28] CEPAL: "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).

tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras); el principio 14 establece que 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; el principio 24 declara que 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

Si bien, los países ricos del Norte -críticos frente a los gastos de la ONU- eran mayoría en ese momento en las Naciones Unidas 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 (PNUMA) con su Secretaría. Más aún, logró que su sede estuviera en un país en desarrollo (Nairobi, Kenia), siendo el primer organismo de la ONU fuera del mundo industrializado, haciendo sentir así que las Naciones Unidas se abrían a una nueva visión de igualdad y hermandad planetaria entre los Estados.

La Declaración de Río de 1992

La Conferencia de Río 1992 también fue presidida por Maurice Strong, quien profundizó la visión social de la protección del medioambiente. Por ejemplo: 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"; 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"[29]; el Principio 5 -al

[29] 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 del 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 en el futuro estar acompañada de consideraciones ambientales (*Tratado de la Unión Europea* https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_eu-

que destacamos en particular- considera que *"erradicar la pobreza"* es un *"requisito indispensable del desarrollo sostenible".*

Tras la *Cumbre de Río,* numerosas *conferencias internacionales*[30] elaboraron políticas de erradicación de la pobreza desde distintos planos: económico, cultural, educacional[31], de salud[32], de nutrición[33], de servicios sociales[34], de planificación demográfica[35], de asentamientos[36], etc.

---

ropean_union_es.pdf).

[30] *V.gr.:* 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.

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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/).

[34] Los servicios sociales, especialmente, los dedicados a cobertura médica, seguridad social, alimentación.

[35] Se estima que el planeta Tierra 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 y la falta de búsqueda de un acuerdo internacional en la materia.

[36] 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 de 2000

En el año 2000, 189 países en el ámbito de la ONU adoptaron por consenso en Nueva York la *Declaración del Milenio* 2000 (Res. 55/2) la que reconoció la *necesidad de un crecimiento económico sostenible con un enfoque en la pobreza, en el respeto a los derechos humanos y la preservación ambiental/85.* 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 alcanzar en el plazo 2000 a 2015 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 expresa que los Estados "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.

Los ocho objetivos -de modo resumido- se expresan en: (1) *erradicar la pobreza 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.

El *numeral 2* abre la visión en la línea social en permanente evolución hasta nuestros días al expresar: "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". El *numeral 4* reconoce 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.

Agenda 2030 para el desarrollo sustentable de 2015

Tras 8 rondas de negociaciones intergubernamentales -con amplia variedad de actores[37]- fue aprobada la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que enuncia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (70a. Asamblea General (A/RES/70/1). Fue adoptada durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible 2015 (Nueva York, 25 al 27 de septiembre del 2015). 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 con esos términos, si bien no se trata de un tratado, ni los ODS no son jurídicamente vinculantes a menos que se pruebe 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

[37] En la Asamblea General tuvieron voz ONGs y distintas entidades no gubernamentales del mundo privado colectivo o individual. Durante tres años se reunieron opiniones de particulares, las que superaron los 10 millones de aportes.

de desarrollo sostenible. Por ello se habla de las "Las *5 P* del Desarrollo Sostenible" (planeta, personas, prosperidad, paz y partenariatos)[38]:

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, que 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 al que se enfrenta el mundo en la actualidad 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 (partenariato). 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 transformativas y audaces necesarias para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia.

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 hacia un nuevo tipo de desarrollo. Esa vuelta -en muchos casos- a casi 10.000 años atrás no condice con los modos de vida de quienes generaron y pronunciaron esas frases.

El documento reiteradamente recuerda que los Objetivos y las Metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015 se han 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 dignidad)[39].

---

[38] V. https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258

[39] 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 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

En oportunidad de la adopción de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Agenda 2030, ODS), Salil Shetty, Secretario General de Amnistía Internacional, invitado a expresarse en representación de la sociedad civil ante la Asamblea General -en manifestación de un activismo en permanente expansión- dijo que la implementación de los nuevos Objetivos debía pasar, entre otras pruebas, *la prueba de igualdad y convertir las personas pobres y marginadas en las principales personas que tomen las decisiones en cada etapa*. Esa concepción, acorde a la idea de igualdad como percepción absoluta sin condicionamiento alguno, rechazante de la idoneidad y el mérito (valores-requerimientos de los sistemas desarrollados de Occidente para el ejercicio de responsabilidades públicas) pero conforme a la milenaria premisa sofista "no hace falta estar preparado para gobernar" (Antifón de Atenas), pretende profundizar los objetivos del nuevo modelo social de la Agenda 2030: "Construcción de un Nuevo Orden Internacional", busca que los "postergados", tomen los espacios que por décadas y centurias no alcanzaron -y en la concepción de Shetty y muchos impulsores de la Agenda 2030- les fueron "negados". Las solas expresiones "marginado", "postergado", "relegados" y otras equivalentes son reflejo de una sociedad en conflicto real o programado (grieta). Distintos son los términos, pobreza, indigencia, vulnerabilidad o similares que sólo son indicativos de un estado de situación.

En resumen, casi no hay declaración de una cumbre, de una conferencia o de cualquier reunión sobre desarrollo sustentable o medio ambiente a partir de 1972 que no haya aludido a la necesidad de resolver de manera conjunta los problemas de la pobreza y del ambiente.

II. Reflexiones finales. Las relaciones pobreza y medioambiente desde los derechos humanos

El Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos frecuentemente ha advertido que el aumento de la pobreza en todo el mundo

---

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).

ha empeorado la situación de los derechos humanos. Muchas personas sumidas en la pobreza son expulsadas de sus lugares de origen por la degradación ambiental de su entorno. Indudablemente, las políticas de asilo deberían compartirse mundialmente sin distinciones entre países capitalistas y socio-comunistas, sin mensajes ideológicos, en base a puras razones de equidad y solidaridad.

Ya en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) señaló que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado -como aspiración más elevada del hombre- el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, estén liberados del temor y de la miseria y puedan disfrutar de la verdadera libertad. Todos los seres humanos tienen derecho a un orden social e internacional en el que puedan ejercer plenamente sus derechos y libertades[40]. La cooperación y la solidaridad humanas son imprescindibles a la hora de dar respuesta a los presupuestos vitales para atacar la pobreza, preservar el ambiente y establecer un orden justo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en varias oportunidades ha enlazado derechos humanos con ambiente y pobreza. Generalmente, lo ha hecho al ocuparse del derecho a la salud, contemplado en el art. 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Para el Comité, se trata de un derecho que "(…) no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud (…)".

La Asamblea General de las Naciones Unidas al proclamar el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027)[41], en la parte preambular, se muestra "preocupada por el alcance mundial de la pobreza y la desigualdad, subrayando que la

---

[40] V. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

[41] V. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N18/327/92/PDF/N1832792.pdf?OpenElement

erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, y del hambre es un imperativo ético, social, político, ambiental y económico de toda la humanidad, reconociendo, a este respecto, la necesidad de comprender mejor la naturaleza multidimensional del desarrollo y la pobreza". Ello no quita que, en el numeral 6 de la parte dispositiva reafirme que "cada país debe asumir la *responsabilidad primordial* de su propio desarrollo económico y social" -tal como lo señaláramos precedentemente- , y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales para lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. En el numeral 11 de la parte dispositiva, "reconoce la necesidad urgente de hacer frente a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria, lo cual reportará grandes beneficios para todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y alienta a la comunidad internacional a que intensifique la cooperación internacional y dedique recursos a desarrollar las zonas rurales y urbanas y la agricultura y la pesca sostenibles, así como a apoyar a los pequeños agricultores, especialmente las agricultoras, y a los ganaderos y pescadores de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados".

Los seres humanos somos parte de la naturaleza y nuestros derechos humanos están interrelacionados con el entorno en que vivimos. Los daños ambientales interfieren en el disfrute de los derechos humanos, mientras el ejercicio de esos derechos contribuye a proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible[42]. Si entendemos que todos somos -por igual- parte de la naturaleza y que tenemos derechos iguales e inalienables como miembros de la familia humana[43], la pobreza y la preservación del medio nos involucran y comprometen a todos por igual.

La Relatoría Especial sobre Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos

---

[42] KNOX, John H. *Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible*, 2018 (https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF).

[43] DUDH párrafo primero preambular.

Humanos -siguiendo la línea del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas- señala que las medidas relacionadas con la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales están llamadas a lograr "*progresivamente*" la plena efectividad de los derechos en tanto la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no podrá lograrse en un tiempo breve o inmediato -tal vez, nunca sea posible cubrirlos en su totalidad-, ya que sus requerimientos están en perpetua mutación.

Mario Peña Chacón[44] señala que, en base al principio de progresividad del derecho ambiental, el Estado debe proceder a adoptar, lo más expedita y eficazmente posible y comprometiendo hasta el máximo de recursos de los que disponga, medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático del alcance y amplitud del nivel de protección ambiental, buscando alcanzar su plena efectividad en justo equilibrio con la protección y promoción del resto de los derechos humanos. No ingresamos en esta cuestión tan determinante para las relaciones pobreza-abiente, ya que es tema del próximo artículo de este Cuaderno a cargo del Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Ambiental de esta Academia Mario Peña Chacón.

---

[44] PEÑA CHACON, Mario. "El ABC del principio de progresividad del derecho ambiental", *Revista Direito Ambiental e Sociedade,* v. 10, n. 2 – maio/ago. 2020 (p. 122-178, en esp.123. V. asimismo PEÑA CHACÓN, Mario (Dir.) *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano* (libro en línea), PNUD, 2013 (https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/principio_no_regresion8.pdf).

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD COMO CONTRACARA DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL COSTARICENSE *

THE PROGRESSIVE REALIZATION PRINCIPLE AS THE FLIP SIDE OF ENVIRONMENTAL NON-REGRESSION PRINCIPLE IN INTERNATIONAL AND COSTA RICAN LAW

Mario Peña Chacón**

---

* Este trabajo refleja en parte la Conferencia y participación del autor en las sesiones ordinarias del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba en 2022. Trabajo recibido el 15 de junio de 2023 y aprobado para su publicación el 14 de julio del mismo año.

** Abogado por Universidad Autónoma de Centro América de Costa Rica, Máster en Legislación Ambiental de la Universidad para la Cooperación Internacional de Costa Rica. Coordinador de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Profesor en distintos postgrados nacionales y extranjeros. Autor múltiples libros y artículos en publicaciones de la especialidad de Costa Rica, España, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Ecuador, Perú, México, Guatemala, Honduras, Cuba, El Salvador, Panamá, Bolivia y Costa Rica, de publicaciones mundiales realizadas para la UICN, el PNUD y la UNESCO. Consultor externo de organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, *i. a.* UICN, CCAD, BID, BCIE, PNUD, PNUMA, UNESCO, FAO, CEPAL, MARVIVA. Ejercicio de distintos roles de gestión en organismos nacionales e internacionales. Cuenta con premiaciones y distinciones internacionales otorgados por entidades ambientales de renombre. Miembro correspondiente del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba-Argentina.

"Hasta el éxito de la norma obliga a cambiarla cuando logra su objetivo por normas que apuntan a objetivos superadores"

Mario F. Valls

Resumen: A través del principio de progresividad del derecho ambiental y otros derechos sociales el Estado se ve compelido a adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático del alcance y amplitud del nivel de protección ambiental, buscando alcanzar su plena efectividad en justo equilibrio con la protección y promoción del resto de los derechos humanos.

Palabras-clave*:* Principio de progresividad - Principio de no regresividad - Derechos humanos ambientales.

Abstract: Through progressive realization principle of environmental law and other social rights, the State is compelled to adopt measures of a legislative, administrative and judicial nature, whose purpose is the gradual, constant, sustained and systematic increase in the scope and breadth of the level of environmental protection, seeking to achieve its full effectiveness in a fair balance with the protection and promotion of the rest of human rights.

Keywords: Progressive realization principle - Non-regression principle - Environmental human rights.

Sumario: Introducción. I. Principio de progresividad de los derechos ambientales. Conceptualización, contenido y alcances. II Fundamentación del Principio de Progresividad del Derecho Ambiental. II.1. Fundamentación basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. II.2. Fundamentación basada en el Derecho Internacional Ambiental. II.3. Fundamentación basada en el derecho internacional regulador del libre comercio y las inversiones. II.4. Fundamentación basada en el derecho de la Constitución. II.5. Fundamentación basada en el derecho interno. III. Obligaciones estatales derivadas del principio de progresividad de los derechos ambientales. IV Límites, excepciones y restricciones. V. Principio de progresividad en la hermenéutica jurídica ambiental. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Introducción

A raíz del principio de progresividad del derecho ambiental, el Estado debe proceder a adoptar, lo más expedita y eficazmente posible y comprometiendo hasta el máximo de recursos de los que disponga, medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático del alcance y amplitud del nivel de protección ambiental, buscando alcanzar su plena efectividad en justo equilibrio con la protección y promoción del resto de los derechos humanos.

I. Principio de progresividad de los derechos ambientales. Conceptualización, contenido y alcances

El maestro francés Prieur[1] apoya la hipótesis de un derecho ambiental obligatoriamente progresivo en la consagración del medio ambiente como derecho humano. Afirma que el derecho ambiental ha pasado a convertirse en un derecho fundamental, y como tal, se beneficia de las teorías existentes previamente cuyo objetivo es aumentar aún más la efectividad de los derechos humanos, por ello, la obligación de progresividad o de avance continuo asociada a los derechos humanos se traduce jurídicamente en una prohibición de regresión que repercute sobre el derecho ambiental.

Para este connotado jurista francés[2], la idea de garantizar un desarrollo continuo y progresivo del derecho ambiental hasta los niveles más elevados de efectividad es inherente a su carácter finalista, cuyo objetivo es la mejora continua de la protección del medio ambiente mediante normas jurídicas que contribuyan a la preservación de la diversidad biológica y a la disminución de la contaminación. También se fundamenta en el derecho ambiental internacional que, de forma permanente, establece la idea de que el objetivo es la progresión de la protección del medio ambiente en beneficio de la humanidad. Finalmente, la progresividad del derecho ambiental se ve legitimada, de forma jurídica, a través de los derechos humanos y su finalidad de *favorecer el progreso social e instaurar mejores condiciones de vida*, en los términos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano[3]. De allí resultan para los Estados obligaciones positivas, en especial en el área ambiental.

Por su parte, Valls[4] nos recuerda que la permanencia y serenidad que se le atribuye al derecho en general no vale en materia ambiental, porque el ambiente cambia espontáneamente y por acción antrópica. La mera

---

[1] PRIEUR, M. *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*, Editions Bruylant, Bruselas, 2012.

[2] *Ibidem.*

[3] Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

[4] VALLS, M.F. "La regresión acecha al derecho ambiental. La doctrina está alerta", en Peña Chacón, Mario (Editor), *El Principio de no regresión del derecho ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

preservación del ambiente demanda una acción permanente, por ello, a su entender el «*stand still*» no basta en materia ambiental. Acertadamente afirma que "*la casa, los dientes y el ambiente se deben limpiar todos los días*" y "*hasta el éxito de la norma obliga a cambiarla cuando logra su objetivo por normas que apunten a objetivos superadores".* Según su criterio, el derecho ambiental no solo debe ser *no regresivo*, sino también *progresivo*. Por ello expone que la opción entre progresión y regresión es clara: "*los seres humanos preferimos la progresión, pero no todos los seres humanos prefieren el progreso del prójimo, sobre todo si es en vez del propio*".

Respecto a la definición de principio de progresividad contenida en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente de Argentina[5]: «Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos», Valls es muy crítico, manifestando que se constituye en una rémora a la acción inmediata y urgente que suele requerir la protección del ambiente, ya que paradójicamente impone la gradualidad para la prosecución de los objetivos ambientales. A su criterio, *"la restricción que la definición impuso al principio enerva el sentido positivo que legitima para accionar a quien tenga derecho a su uso y goce contra quien disminuya o impida ese uso y goce*"[6].

Esaín[7] expone que la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor, sobre todo a la sazón de las reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ello, favorecer el progreso social, ordenar a los Estados a avanzar de manera progresiva en el goce cada vez más acabado del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, conlleva que los esfuerzos de protección -tanto las limitaciones de derechos individuales como las medidas de acción

---

[5] Ley número 25675.sancionada el 06 de noviembre de 2002 y promulgada el 27 de noviembre de 2002.

[6] *Ibidem.*

[7] ESAÍN, J. "Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente", en PEÑA CHACÓN, Mario (Director). *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*, PNUD, 2013.

positiva del Estado- se deberán dar de manera gradual -para no afectar drásticamente los derechos individuales de propiedad o industria lícita- pero sin retrocesos.

A su juicio[8], del principio de progresividad derivan dos sub principios: *gradualidad* y *no regresión*. La gradualidad, importa una limitación al avance de las reglas de policía ambiental, o por lo menos una exigencia de escalonamiento en su ejecución y el diferimiento en el tiempo en cuanto a la aplicabilidad de límites sancionados. Por ello, protege los derechos individuales contra el desembarco de normas que amplíen la protección ambiental -lo que importa en muchos casos una restricción de los primeros-, permitiendo a sus titulares una adecuación paulatina a las nuevas exigencias. En el otro extremo, se encuentra la no regresión, que manda mantener y nunca disminuir los estándares de protección alcanzados, a fin de ir consolidando el progresivo incremento en sus niveles de concretización.

Para Esaín[9], el derecho al ambiente exige un marco: el desarrollo sostenible, y es esa estructura la que debe modificarse, mutar para lograr la protección del derecho. En esto, las autoridades deben adoptar políticas de fomento o policía que progresivamente avancen en el logro del desarrollo sostenible. De esta forma, el desarrollo sostenible impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica avanzar y mejorar en las medidas de protección del medio ambiente.

Por otra parte, Sozzo[10] expone que, si bien es posible apoyarse en la idea de desarrollo sustentable, tal y como lo hace Esaín, una perspectiva más radical acerca de la idea de progreso permite un *punto arquimédico* más universal: la idea de progreso como perdurabilidad que, a su vez, se sustenta en la idea de patrimonio común de la humanidad y de la responsabilidad para con las generaciones futuras. A su criterio, la idea de progreso como implementación progresiva es más reciente; parte del reconocimiento de que los objetivos y metas no pueden ser alcanzados de manera inmediata e instantánea, sino que requieren un proceso de implementación. Para este jurista argentino, la progresividad se vincula con

---

[8] *Ibidem.*

[9] *Ibidem.*

[10] SOZZO, G. "El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20", *JA, 2011, IV,* fascículo n. 13*,* Buenos Aires, 2011.

la idea de que el derecho es eminentemente instrumental, encontrándose materialmente orientado por la política. Manifiesta que, si en efecto debe marcharse siempre hacia adelante, ello implica no retroceder, por tanto, se hace necesario asegurar el progreso como progresividad -faceta positiva- y con ello, la inhibición de los retrocesos -faceta negativa-.

Para Gatica[11], la idea de progreso como mejoramiento continuo, concebido tradicionalmente como económico y tecnológico, y sus reformulaciones, ha tenido su reflejo en ámbitos como la filosofía, la política y el derecho. Afirma que su proyección en el ámbito jurídico quedó plasmada con la consagración del principio de progresividad de los derechos humanos, que implicó una reformulación en los términos de lo que tradicionalmente se entendió como progreso.

Por su parte, Cafferatta[12] expone que, por el principio de progresividad, el legislador no puede menoscabar derechos fundamentales a no ser que los reemplace por un régimen que ofrezca al menos la misma protección. Se trata de mejorar el ejercicio real de un derecho confiriéndole eficacia, lo que obliga al Parlamento a dar en todo momento a la legislación un efecto ascendente. Respecto a la connotación de *gradualidad,* citando a Bibiloni [13], Cafferatta[14] hace hincapié en que en la doctrina argentina se destaca que este principio responde a las ideas de temporalidad, de involucramiento paulatino, de concientización y de adaptación.

Berros[15] explica que la obligación de "*progreso*" o "*mejora continua en las condiciones de existencia"* contenida en al artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), manda al Estado a "*hacer*", "*moverse hacia delante*" y "*generar progre-*

---

[11] GATICA, S. *Principio de no regresión de la caída de la idea de progreso al deber de progresividad*, Tesina de Especialización, Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, 2014.

[12] CAFFERATTA, N. *Reformulación del principio de progresividad a 10 años de la Ley 25675 General del Ambiente*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2012.

[13] BIBILONI, H. "Los principios ambientales y su interpretación: su aplicación política y jurídica, *JA*, 7 de marzo 2001, Número especial de Derecho Ambiental, 1º parte citado por Néstor Cafferatta en "*Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada"*, *DJ*, 2002-3.

[14] *Ibidem.*

[15] BERROS, M.V. "Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino", en *JA, 2011-IV*, Fasc. N.13, Buenos Aires, 2011.

sivamente la ampliación de la cobertura y protección de estos derechos". El fin de la progresividad en el derecho ambiental, a su criterio, aparece de la mano de la idea de un estado de situación y un objetivo de máxima a cumplir mediante la consecución de una serie de medidas. Considerando especialmente el PIDESC y recreando el vínculo entre el ambiente y el ámbito de los derechos humanos, afirma que, si bien la progresividad importa reformas a ser cumplidas temporalmente con metas interinas incorporadas a un cronograma gradual de cumplimiento, una vez que se ha avanzado en dicha tarea, no puede volverse atrás. Concluye indicando que, por el contrario, el nivel de protección alcanzado debe ser respetado y no disminuido sino incrementado.

A todas luces, el carácter finalista del derecho ambiental y su objetivo de tutela de bienes jurídicos esenciales como la vida, salud y el equilibrio ecológico, a través de normas jurídicas que busquen aumentar la protección de la biodiversidad y disminuir la contaminación, conlleva ineludiblemente a sostener que este únicamente podrá ser efectivo, cuando las modificaciones que le afecten conduzcan a un medio ambiente mejor que el anterior[16].

A través del principio de progresividad del derecho ambiental, el Estado se ve compelido a adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático del alcance y amplitud del nivel de protección ambiental, buscando alcanzar su plena efectividad en justo equilibrio con la protección y promoción del resto de los derechos humanos.

El estatus de progresividad del derecho ambiental como derecho humano busca la evolución sostenida de la normativa mediante medidas sucesivas y continuas cada vez más favorables, y con ello asegurar las condiciones ambientales más aptas para las generaciones presentes y futuras. Trata de asegurar que el nivel de protección alcanzado sea respetado, no disminuido, sino más bien incrementado[17]. La regla general es que el derecho ambiental, salvo contadas excepciones, únicamente podría ser

---

[16] PRIEUR, *op. cit.*

[17] BERROS, *op. cit.*

modificado *in mellius* y nunca *in pejus*[18], ya que, en esta materia, *el camino es hacia adelante, nunca hacia atrás*[19].

En virtud del principio de progresividad, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección del derecho humano al ambiente, reconocido por el artículo 11 del Protocolo de Adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales -Protocolo de San Salvador- (y 50 constitucional de Costa Rica)[20], el cual requiere de múltiples acciones estatales de carácter positivo para su protección y pleno goce por parte de todos sus titulares.

La aplicación efectiva del principio de progresividad ambiental implica una serie de obligaciones estatales dentro de las que se encuentran: adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales aprobadas idealmente tras un proceso que permita una participación pública informada y considere las normas nacionales e internacionales; comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles; garantizar el disfrute de los derechos ambientales sin ningún tipo de discriminación; garantizar, incluso en situaciones de crisis, el contenido esencial de los derechos ambientales; vigilar la situación de los derechos ambientales y contar con información detallada al respecto; no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas, y cerciorarse de que las medidas adoptadas sean cumplidas[21].

Otros derechos humanos íntimamente relacionados con el derecho a un ambiente sano y equilibrado, tales como el derecho al agua potable y al saneamiento, derecho a la alimentación, derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, derechos de las personas en casos de catástrofes, así como los derechos de los desplazados ambientales, comparten su carácter progresivo.

---

[18] TEXEIRA, Orci Paulino. *O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

[19] Voto número 2014-18836 del 18 de noviembre de 2014, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

[20] Constitución Política de la República de Costa Rica del 07 de noviembre de 1949.

[21] Observación general 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

El principio de progresividad, como contracara del principio de no regresividad, conlleva siempre una obligación positiva que se traduce en *progreso* o *mejora continua en las condiciones de existencia.* Aquí el imperativo manda *hacer*, el Estado debe *moverse hacia delante* y *generar progresivamente la ampliación de la cobertura y protección ambiental* mediante medidas sostenidas, graduales y escalonadas[22].

Mientras el principio de no regresión reconoce un nivel mínimo[23] de protección ambiental que debe respetarse, el de progresividad busca el avance gradual, constante y sistemático hacia la más plena realización de los derechos humanos ambientales. Este principio parte de la idea de evolución clásica del derecho y su modificación permanente e inevitable a través de procesos normativos y jurisprudenciales que eleven el nivel de protección ambiental.

Si bien, el principio de progresividad de los derechos humanos ambientales impulsa su protección hacia adelante por parte del Estado en procura de su desarrollo, con el fin de garantizar estabilidad a los alcances logrados e imponer racionalidad en la explotación, utilización de los recursos naturales y en la producción de bienes, su implementación debe darse de forma gradual para no afectar otros derechos individuales y sociales, bajo la lógica de la interdependencia de los derechos humanos y la búsqueda del justo equilibrio en su aplicación[24].

Por ello, la obligación de progresividad ambiental no es absoluta, ilimitada ni mucho menos irrestricta, encontrándose condicionada por el margen de discreción con el que cuenta el Estado en la selección de los mecanismos para hacerlas efectivas, así como por la totalidad del elenco

---

[22] BERROS, *op. cit.*

[23] "La idea de "mínimo" pone de manifiesto una de las cuestiones más complejas que podría postularse en torno a la no regresión, que es la determinación del "volumen de transferencia" hacia las generaciones futuras. Su delimitación podría oscilar entre la mantención de un mínimo existencial de todo aquello que fuera posible según un juicio de razonabilidad o la consolidación de un máximo a transferir, lo cual da cuenta del riesgo que se corre al consolidar un idea de "mínimo" en lugar de "máximo" a transferir, lo que podría traducirse en términos de un esfuerzo mínimo o máximo en relación con el porvenir" (BERROS, María Valeria. *Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino*, en *JA, 2011-IV*, Fasc. N.13, 2011.

[24] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto número 2015-5616 del 22 de abril del 2015.

de derechos fundamentales, con los que los derechos ambientales deben coexistir en justo equilibrio. El Estado deberá proceder lo más expedita y eficazmente posible, comprometiendo hasta el máximo de recursos de los que disponga, procurando una participación pública informada y teniendo en cuenta las normas nacionales e internacionales; escogiendo aquella medida que mejor potencie el fin ambiental propuesto, y que, a la vez, sea la menos sacrificante en relación con otros derechos humanos.

El estatus de derecho humano, su reconocimiento a nivel constitucional y convencional, su carácter finalista, así como los principios ambientales de progresividad, no regresividad y precautorio, obligan al operador jurídico a aplicar la regla hermenéutica de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa para el interés público ambiental.

Sería posible entonces afirmar que el principio de progresividad actúa como una obligación constitucional y convencional de carácter positivo de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en estricto y justo equilibrio con el resto de los derechos humanos.

II. Fundamentación del Principio de Progresividad del Derecho Ambiental

Al estado actual de su desarrollo, es posible deducir el contenido, alcances y limitaciones del principio de progresividad de los derechos ambientales acudiendo al derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional ambiental, derecho internacional regulador del libre comercio y las inversiones, derecho constitucional, derecho interno, y en especial, a la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

II.1.Fundamentación basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, indivisibles e interdependientes. El goce completo de los derechos civi-

les y políticos es imposible sin el de los derechos económicos, sociales y culturales[25].

El derecho humano al ambiente, considerado como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, viene hoy a completar y reforzar los derechos civiles y políticos[26].

En virtud de lo anterior, es posible fundamentar el principio de progresividad de los derechos ambientales basándose en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana de Derechos Humanos y Protocolo de Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Conforme a la Carta de Naciones Unidas[27] y al Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos[28], los pueblos han resuelto favorecer el progreso social, instaurar mejores condiciones de vida en la más amplia libertad y hacer efectivo el respeto universal de los derechos humanos.

---

[25] Párrafo 13 de la Proclamación de Teherán de 1968 (UN doc A/CONF 32/41); párrafo 5 de la Declaración de Viena de 1993 (A/CONF.157/23).

[26] Proyecto de Pacto Internacional relativo al derecho de los seres humanos al ambiente promovido por el Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (CIDCE). La inclusión de los derechos ambientales dentro de los derechos económicos, sociales y culturales encuentra sustento tanto en el principio 25 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo el cual dispone que la paz, el desarrollo y la protección ambiental son interdependientes e indivisibles, como en el Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que incorpora en su artículo 11.1 de manera expresa los derechos ambientales. De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, de forma incipiente, relaciona los DESC con los derechos ambientales a través de sus artículos 12.1 y 12.2.b, que reconocen el derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de vida, así como el derecho de toda persona a disfrutar de los más elevados niveles de salud física y mental relacionados con mejoras en todos los aspectos de higiene del trabajo y medio ambiente.

[27] La Carta se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al finalizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

[28] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[29], en su artículo 5, dispone que ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. Tampoco admite restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[30] en su artículo 2.1 dispone:

> *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*.

Siguiendo la doctrina de los autores Courtis y Abramovich[31], del artículo 2.1 del PIDESC pueden extraerse distintas pero complementarias nociones de progresividad, una primera relacionada con la *gradualidad* de las medidas que deben ser adoptadas por los Estados en el tiempo, y la segunda vinculada al concepto de *progreso*, como deber estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

En primer lugar, para dichos autores, la progresividad implica un reconocimiento de la necesidad de un esfuerzo prolongado por parte de los Estados, para alcanzar la plena satisfacción de los derechos reconocidos

---

[29] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el23 de marzo de 1976.

[30] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI) del 19 de diciembre de 1966 y entrado en vigor el 3 de enero de 1976.

[31] ABRAMOVICH, Víctor – COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles,* Trotta, Madrid, 2002.

en el PIDESC. Esta idea de progresividad encuentra fundamento en la Observación General número 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales[32], que al efecto dispuso:

> *El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo (...). Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo (...). Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.*

Por su parte, la segunda noción de progresividad, a criterio de Courtis y Abramovich[33], trae consigo una obligación de aumento sostenido en el nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, sea una idea de *progreso* entendida como mejora gradual, constante y sistemática de los resultados en materia de derechos sociales. Al respecto, el párrafo 9 de la Observación General número 3 impone la obligación de moverse tan rápido y efectivamente hacia la meta, mientras que su párrafo 2 dispone que las medidas que el Estado debe adoptar para la plena efectividad de los derechos reconocidos, deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto.

Esta interpretación se ve reforzada por el artículo 11.1 del PIDESC que al efecto establece:

> *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejo-*

---

[32] Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

[33] *Ibidem.*

> *ra continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

Al respecto Courtis[34] recalca que el PIDESC requiere la mejora continua de las condiciones de existencia, es decir, la progresividad en el sentido de *progreso*, o ampliación de la cobertura y protección de los derechos sociales. De esta obligación estatal de implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, a criterio del mencionado autor, es posible extraer algunas obligaciones concretas, entre ellas, la obligación mínima asumida por el Estado de *no regresividad,* sea la prohibición de adoptar medidas, se trate de políticas, normas jurídicas, prácticas administrativas que empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de adoptar el tratado internacional respectivo, o bien de cada mejora *progresiva*.

Para Courtis[35], dado que el Estado se compromete a mejorar la situación de estos derechos simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o en su caso, de derogar los derechos ya existentes.

También es posible extraer y derivar la obligación de progresividad de los instrumentos de derechos humanos del Sistema Interamericano, específicamente del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 1 del Protocolo de San Salvador que prevén respectivamente la obligación de progresividad:

> *Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos*

---

[34] COURTIS, C. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: Apuntes introductorios*, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006.

[35] *Ibidem.*

> *Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*
>
> *Artículo 1. Obligación de adoptar medidas. Los Estados parte en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.*

Aunado a las dos disposiciones antes citadas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó el 7 de junio de 2005, mediante la Resolución AG/RES 2074 las *Normas para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, en* la que se define la obligación de progresividad de la siguiente manera:

> *5.1. A Los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social y cultural.*

A la vez, las referidas Normas conceptualiza "*medidas regresivas*" de la siguiente forma:

> *Se recuerda que por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido. Se recuerda también que el carácter acotado en el tiempo de ciertas medidas regresivas como consecuencia o a continuación de situaciones excepcionales permite una evaluación distinta.*

Como bien lo señala Courtis[36], la idea de progresividad en el sentido de *progreso* también encuentra asidero en la interpretación que le ha ve-

---

[36] *Ibidem.*

nido dando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al artículo 26 de la Convención Americana:

> *"Si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en este campo. El principio del desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera tal que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos"* (Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, 1997).
>
> *"El carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos"* (Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los apartados 102 y 105 de la sentencia del 1 de junio de 2009 del caso Acevedo y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú, respecto del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales del artículo 26 de la Convención, señaló lo siguiente:

> *102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos "no podrá lograrse en un breve período de tiempo" y que, en esa medida, "requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo […] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad"*[37]*. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto*

[37] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Obser-

a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido[38]*. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.*

105. El incumplimiento de las referidas sentencias judiciales y el consecuente efecto patrimonial que este ha tenido sobre las víctimas son situaciones que afectan los derechos a la protección judicial y a la propiedad, reconocidos en los artículos 25 y 21 de la Convención Americana, respectivamente. En cambio, el compromiso exigido al Estado por el artículo 26 de la Convención consiste en la adopción de providencias, especialmente económicas

---

vación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), U.N. Doc. E/1991/23, Quinto Período de Sesiones (1990), párr. 9.

[38] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha señalado que: "[c]uando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, […] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son 'adecuadas' o 'razonables', el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes: a) [h]asta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) [s]i el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) [s]i la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) [e]n caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) [e]l marco cronológico en que se adoptaron las medidas[, y] f) [s]i las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo". Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto", E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

y técnicas -en la medida de los recursos disponibles, sea por vía legislativa u otros medios apropiados- para lograr progresivamente la plena efectividad de ciertos derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la obligación estatal que se desprende del artículo 26 de la Convención es de naturaleza diferente, si bien complementaria, a aquella relacionada con los artículos 21 y 25 de dicho instrumento.

En la Opinión Consultiva OC 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, refiriéndose al derecho humano al acceso al agua, la Corte Interamericana dispuso:

229. En cuanto a las obligaciones que conlleva el derecho al agua, cabe agregar a lo expuesto algunas especificaciones. Rige, desde luego, el deber de respetar el ejercicio del derecho, así como el deber de garantía, señalados en el artículo 1.1 de la Convención. Este Tribunal ha indicado que "el acceso al agua" implica "obligaciones de realización progresiva", pero que "sin embargo, los Estados tienen obligaciones inmediatas, como garantizar [dicho acceso] sin discriminación y adoptar medidas para lograr su plena realización" Entre las obligaciones estatales que pueden entenderse comprendidas en el deber de garantía se encuentra la de brindar protección frente a actos de particulares, que exige que los Estados impidan a terceros que menoscaben el disfrute del derecho al agua, así como "garantizar un mínimo esencial de agua" en aquellos "casos particulares de personas o grupos de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos al agua […], por razones ajenas a su voluntad".

Esta misma Corte, en el caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) *vs*. Argentina, sentencia del 6 de febrero del 2020, al realizar el análisis de la responsabilidad estatal, después de haber tenido como trasgredidos los derechos humanos a un medio ambiente sano, a una alimentación adecuada, al acceso al agua y a participar en la vida cultural, dispuso:

272. A fin de examinar la responsabilidad estatal, es preciso dejar establecido que, como surge de lo ya expuesto, sin perjuicio de la obligación de adoptar providencias para, "progresivamente", lo-

grar la "plena efectividad" de los derechos incluidos en el artículo 26 de la Convención, el contenido de tales derechos incluye aspectos que son de inmediata exigibilidad. Se ha indicado que rigen al respecto las obligaciones prescritas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención. En el presente caso, los alegatos de las partes aluden a la obligación estatal de garantizar el goce de los derechos, previniendo o evitando su lesión por parte de particulares. En esto centrará su examen la Corte. El caso no requiere un análisis sobre conductas estatales vinculadas al avance "progresivo" en la "plena efectividad" de los derechos.

También es importante citar las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales[39] que, al igual que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los organismos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, considera como violatorio de los derechos económicos, sociales y culturales:

- La derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social o cultural del que ya se goza (Principio 14.a).
- La adopción de legislación o de políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones legales preexistentes relativas a esos derechos (Principio 14.d).
- La adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance en el que se garantiza el derecho (Principio 14.e).
- La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor (Principio 14.f).

---

[39] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales,* 24 período de sesiones, doc. E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000. Las directrices constituyen un instrumento interpretativo al que acuden con frecuencia los órganos de supervisión de tratados internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Además, el reconocimiento de las obligaciones de progresividad y no regresividad de los derechos ambientales ha sido objeto de análisis en los distintos informes del Experto Independiente de la Naciones Unidas (actualmente bajo el estatus de Relator Especial) sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

Al efecto, el informe número A-HRC-25-53 del 30 de diciembre de 2013 sobre obligaciones relacionadas con el medio ambiente dispone:

> *80. Las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente incluyen también las obligaciones sustantivas de aprobar marcos jurídicos e institucionales que protejan contra los daños ambientales que interfieran en el disfrute de los derechos humanos, incluidos los daños ocasionados por actores privados. La obligación de proteger los derechos humanos de los daños ambientales no exige a los Estados que prohíban todas las actividades que puedan degradar el medio ambiente; los Estados pueden optar por lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y otros intereses sociales legítimos. Sin embargo, este equilibrio debe ser razonable y no conducir a violaciones previsibles e injustificadas de los derechos humanos. Para determinar si un equilibrio es razonable, pueden resultar especialmente pertinentes las normas nacionales e internacionales relativas a la salud. También se desaconsejan enérgicamente las medidas regresivas.*

Por su parte, el Informe H/HRC/31/52 del 1 de febrero del 2016 acerca de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático, menciona:

> *43. La obligación de cooperación internacional se basa en la práctica general de los Estados y, más concretamente, en la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas exige promover "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos" y, en el artículo 56, "todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55". Del mismo modo, el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de*

Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere que cada una de sus partes adopte "medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales" para lograr progresivamente los derechos reconocidos en el Pacto.

48. Esta distinción es pertinente para todas las obligaciones de derechos humanos de los Estados en relación con el cambio climático, en particular el deber de cooperación internacional. Al igual que en las normas de derechos humanos en general, algunas de esas obligaciones son de efecto inmediato y requieren básicamente la misma conducta de todos los Estados. Por ejemplo, todos deben respetar los derechos a la libertad de expresión y de asociación en la formulación y aplicación de medidas relacionadas con el clima. Al mismo tiempo, es posible que el cumplimiento de otras obligaciones, por ejemplo, las medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, varíe según las distintas capacidades y situaciones. Sin embargo, incluso en esos casos, los Estados deben hacer todo lo que puedan. Más precisamente, en consonancia con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada Estado debe adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en este Pacto por todos los medios apropiados".

68. En el plano nacional, cada Estado tiene la obligación de proteger a quienes se encuentran en su territorio de los efectos perjudiciales del cambio climático. Esta obligación es relativamente sencilla en lo referente al establecimiento y la aplicación de medidas de adaptación eficaces. Los Estados deben adoptar un marco jurídico e institucional que preste asistencia a quienes estén bajo su jurisdicción para adaptarse a los efectos inevitables del cambio climático. Los Estados, si bien tienen cierto grado de discrecionalidad en cuanto a qué medidas adoptar, teniendo en cuenta su situación económica y otras prioridades nacionales, deberían asegurarse de que las medidas se formulen tras un proceso que permita una participación pública informada, tengan en cuenta las normas nacionales e internacionales y no sean regresivas ni discriminatorias. Por último, una vez que se adoptan las normas, los Estados deben cerciorarse de que se cumplan.

> *75. La aplicación de esos factores al régimen internacional del cambio climático indica que los Estados han logrado un equilibrio razonable en muchos aspectos. Han llevado a cabo un proceso internacional de adopción de decisiones basadas en evaluaciones científicas detalladas que se han divulgado públicamente. El acuerdo surgido de este proceso en 2015 tiene en cuenta las normas internacionales, en particular las normas relativas a los derechos humanos, y no es regresivo. Tampoco parece ser discriminatorio y comprende algunas disposiciones que tienen por fin atender a las preocupaciones de los países y las comunidades más vulnerables.*

Por último, y siempre en relación con el Informe H/HRC/31/52 del 1 de febrero del 2016, el Relator Especial fue enfático en señalar:

> *Sería una simplificación excesiva dar a entender que todas las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales están sujetos a una realización progresiva dependiendo de la situación de los Estados y que todas las obligaciones relativas a los derechos civiles y políticos exigen exactamente el mismo comportamiento de los Estados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dejado claro que algunas obligaciones contraídas en virtud del Pacto, incluida la no discriminación, surten efecto inmediato (véase la observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 1). Si bien todas las partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están obligadas a respetar los derechos civiles y políticos adoptando (o absteniéndose de adoptar) fundamentalmente las mismas medidas, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que, al menos en algunas circunstancias, los Estados también están obligados a actuar con la debida diligencia para prevenir y reparar la vulneración de derechos por personas o entidades privadas (véase la observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 8). La consideración de lo que es diligencia debida en un caso particular podría verse afectada por varios factores que pueden variar de una situación a otra.*

También es importante destacar que el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información Ambiental, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú[40], primer acuerdo regional vinculante sobre derechos humanos y medio ambiente, recoge en su artículo tercero, dentro del elenco de principios, a los principios de progresividad y no regresión.

A todas luces, la obligación de progresividad y de prohibición de regresividad inherente a la totalidad de los derechos humanos, incluye todas aquellas medidas políticas, jurídicas y administrativas que puedan afectar el nivel de protección ambiental alcanzado con anterioridad, así como la obligación de mejora progresiva y sistemática del nivel de calidad ambiental. En este contexto, la regla general es que los derechos humanos ambientales, salvo contadas excepciones, únicamente podría ser modificado para mejorarlo.

Ante el proceso constante e inacabado de conformación y consolidación de los derechos humanos y dentro de ellos los derechos estrictamente ambientales, el Estado se ve obligado a brindarles respeto y garantía, obligación que es creciente, gradual y progresiva en procura siempre de mejores y más adecuadas instancias de protección y exigible en todos los estadios de su desarrollo y crecimiento. Esta misma obligación impide a la vez, todo género de medidas regresivas sobre lo ya alcanzado que supongan un retroceso en su tutela y efectividad.

II.2. Fundamentación basada en el Derecho Internacional Ambiental

Coincidimos con Prieur[41] en que el derecho internacional ambiental posee una visión futurista y progresista del mundo, lo cual se ve plasmado

---

[40] Adoptado en la ciudad de Escazú, San José, Costa Rica el 04 de marzo de 2018, se trata del primer acuerdo regional vinculante para proteger los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). El Acuerdo cuenta con 24 Estados firmantes y 15 ratificaciones, entró en vigor el 22 de abril del 2021.

[41] *Ibidem.*

en su objetivo de promover un mejor medio ambiente en beneficio de la humanidad.

Al efecto, la idea de progresividad se encuentra inserta en los principales instrumentos internacionales de *soft law*[42]. La Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, en sus principios 1, 2 y 24, establece el compromiso solemne de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Por su parte, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en el artículo 7, fija los objetivos de conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra, mientras que la Declaración Río+20 de 2012 reconoce que desde 1992, los progresos han sido insuficientes y se han registrado contratiempos en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, de ahí que no sea posible dar marcha atrás al compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Por su parte, también es posible fundamentar la idea de progresividad ambiental sustentado en los tratados y convenios internacionales vigentes y suscritos por Costa Rica,[43] en razón que en general todos buscan procurar un alto nivel de protección ambiental; mejorar el medio ambiente; au-

---

[42] *El soft law* o derecho blando del derecho internacional ambiental, integrado entre otros por la Declaraciones de Estocolmo 72, Río 92, Carta Mundial de la Naturaleza, Declaración sobre derecho al desarrollo, Agenda XXI, Río+20, forma parte del bloque de constitucionalidad costarricense de acuerdo a los votos de la Sala Constitucional: 5893-1995, 2988-1999, 10693-2002, 10540-2013, entre otros**.**

[43] Entre ellos, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, Convención sobre Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestre, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convenio de Minamata sobre el Mercurio, Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio Regional sobre Cambios Climáticos, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Protegidas en América Central, Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos, Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Forestales y el desarrollo de Plantaciones Forestales.

mentar la biodiversidad; proteger los recursos naturales bióticos y abióticos y por supuesto, acabar, disminuir y aplacar la contaminación y la degradación ambiental[44]; esto conlleva a la vez a deducir fehacientemente la imposibilidad de regresión, tanto a nivel de los tratados internacionales como en su aplicación dentro del derecho interno del Estado, partiendo del hecho que para el caso costarricense, el derecho internacional ambiental es de obligado acatamiento y goza de plena ejecutoriedad[45].

Como muestra de ello, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres[46] establece en su artículo XIV.1 que sus disposiciones no afectarán en modo alguno el derecho de las Partes de adoptar: a) medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de

---

[44] PRIEUR, *op. cit.*

[45] La jurisprudencia constitucional costarricense ha equiparado el derecho internacional ambiental al derecho internacional de los Derechos Humanos (Votos constitucionales: 6240-1993 y 2485-1994). A la luz del artículo 48 de la Constitución Política, todos los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, y, por ende, los de derecho internacional ambiental, han sido elevados a rango constitucional, y por consiguiente estos deben ser incorporados en la interpretación y aplicación de la propia Constitución Política (Voto constitucional: 10693-2002). El derecho internacional ambiental es parte integrante del bloque de constitucionalidad junto con la Constitución Política y los principios constitucionales (Votos constitucionales: 6240-1993, 2485-1994, 13099-2010, 10540-2013). Instrumentos internacionales de derechos humanos y ambiente gozan de un valor igual/superior respecto a la Constitución Política, en la medida que brinden mayor cobertura, protección o tutela (Votos constitucionales: 3435-1992, 2313-1995, 18884-2008). Todos los órganos del Estado, incluido el Ejecutivo y el Legislativo, son garantes del control de convencionalidad, a fin de respetar y garantizar una tutela y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales (Voto constitucional: 6247-2013). El constituyente incorporó el derecho internacional sobre el mar al ordenamiento jurídico interno; sus principios se aplican directamente y la norma o principio internacional tiene el valor de la norma constitucional, incluso superior en caso de insuficiencia o ausencia de ésta (Voto constitucional 10540-2013). Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha integrado del derecho internacional sobre el mar con el derecho internacional ambiental (Voto constitucionales: 10540-2013). El derecho internacional ambiental es de obligado acatamiento y plena ejecutoriedad, incluso los instrumentos internacionales no ratificados (Voto constitucional 3705-1993), en tanto la formulación de su texto no exija de un desarrollo legislativo posterior. Sus normas son imperativas, por lo que los jueces están obligados a aplicarlas en forma automática, junto con la Constitución, los códigos y la demás normativa del país. Se trata de legislación plenamente aplicable y de exigibilidad judicial directa (Votos constitucionales: 6240-1993 y 2485-1994).

[46] Ley número 5605 del 30 de octubre de 1974.

especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente; o b) medidas internas que restrinjan o prohíban el comercio, la captura, la posesión o el transporte de especies no incluidas en los Apéndices I, II o III.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[47], en los artículos 65, 207, 208, 209, 210, 222 y 234, autoriza expresamente a las Partes suscriptoras a establecer leyes, reglamentos y medidas más estrictas y eficaces que las reglas, estándares, prácticas y procedimientos recomendados de carácter internacional. Tales normas, reglamentos y procedimientos deben ser reexaminados con la periodicidad necesaria. A la vez, en su artículo 311.6, dispone que no podrán hacerse enmiendas al principio básico relativo al patrimonio común de la humanidad establecido para la Zona, lo cual, de acuerdo con PRIUER[48], se torna en una garantía de no regresión al otorgarle un carácter de intangibilidad al patrimonio común de la humanidad.

El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono[49], en el artículo 2.3, establece que sus disposiciones no afectarán en modo alguno al derecho de las Partes a adoptar, de conformidad con el derecho internacional, medidas adicionales, ni afectarán tampoco a las medidas adicionales ya adoptadas por cualquier Parte, siempre que esas medidas no sean incompatibles con las obligaciones que les impone el Convenio.

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación[50], en el artículo 4.11, establece que nada de lo dispuesto en el Convenio impedirá que una Parte imponga exigencias adicionales que sean conformes a las disposiciones del mismo y estén de acuerdo con las normas del derecho internacional, a fin de proteger mejor la salud humana y el medio ambiente. En el numeral 4.13 dispone que las Partes se comprometen a estudiar periódicamente las posibilidades de reducir la cuantía y/o el potencial de contaminación de los desechos peligrosos y otros desechos que se exporten a otros Estados, en particular a países en desarrollo. Por su parte, el artículo 11 sobre acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales, autori-

---

47 Ley número 7291 del 23 de marzo de 1992.

48 *Ibidem.*

49 Ley número 7228 del 06 de mayo de 1991 (CR).

50 Ley número 7438 del 06 de octubre de 1994 (CR).

za a las Partes a concertar acuerdos o arreglos bilaterales, multilaterales o regionales sobre el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos, con Partes o con Estados que no sean Partes siempre que dichos acuerdos o arreglos no menoscaben el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos que estipula el Convenio. Estos acuerdos o arreglos estipularán disposiciones que no sean menos ambientalmente racionales que las previstas en el Convenio, tomando en cuenta en particular los intereses de los países en desarrollo.

El Convenio sobre Diversidad Biológica[51], en su artículo 8 inciso k), dispone que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones reglamentarias para la protección de las especies y poblaciones amenazadas.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación[52], en su Artículo 5.e), dispone como obligación de los países Partes afectados crear un entorno propicio, según corresponda, mediante el fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y, en caso de que esta no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático[53], en el artículo 7.2.e), prevé que la Conferencia de las Partes evaluará, sobre la base de toda la información que se le proporcione de conformidad con las disposiciones de la Convención, la aplicación de la Convención por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención.

El Convenio sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes[54]. artículo 5, establece que cada Parte adoptará como mínimo una serie de medidas para reducir las liberaciones totales derivadas de fuentes antropógenas de cada uno de los productos químicos incluidos en el anexo C,

---

[51] Ley número 7416 del 30 de junio de 1994 (CR).

[52] Ley número 7699 del 03 de octubre de 1997 (CR).

[53] Ley número 7414 del 13 de junio de 1994(CR).

[54] Ley número 8538 del 23 de agosto de 2006 (CR).

con la meta de seguir reduciéndolas al mínimo y, en los casos en que sea viable, eliminarlas definitivamente.

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio[55], en su artículo 21, obliga a cada Parte a informar, a través de la Secretaría, a la Conferencia de las Partes, sobre las medidas que haya adoptado para aplicar las disposiciones del Convenio y sobre la eficacia de esas medidas y los posibles desafíos para el logro de sus objetivos. El propósito será que las medidas aplicadas por una Parte permitan lograr, con el tiempo, progresos razonables en la reducción de las emisiones.

Por último, el Acuerdo de Paris de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático[56], en su preámbulo reconoce la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles. A la vez, en el artículo 3 dispone con relación a las contribuciones determinadas a nivel nacional, que los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del Acuerdo. Además en su artículo 7, inciso 9) señala que cada Parte deberá, cuando sea el caso, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas y/o contribuciones pertinentes, lo que podrá incluir: a) La aplicación de medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación; b) El proceso de formulación y ejecución de los planes nacionales de adaptación; c) La evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables; d) La vigilancia y evaluación de los planes, políticas, programas y medidas de adaptación y la extracción de las enseñanzas correspondientes; y e) El aumento de la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, en particular mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales. Adicionalmente, dispone que en 2023 se realizará un primer balance global para determinar cuánto se avanzó en la consecución del objetivo de limitar el crecimiento de la temperatura en menos de 2 grados centígrados

---

[55] Ley número 9391 del 16 de agosto de 2016 (CR).

[56] Ley número 9405 del 04 de octubre de 2016 (CR).

y de ser necesario, se ajustarán las metas de los Estados a través de nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional que deberán ser revisadas y ampliadas para ser más ambiciosas cada cinco años.

Coincidimos con Prieur[57] en que, en materia de derecho internacional ambiental, la normativa internacional posterior debe ser siempre más rigurosa que la anterior y, por tanto, se descarta la regla de "*lex posterior deroga priori*", ya que se busca la aplicación de la norma más estricta, protectora y favorable para el ambiente.

A manera de ejemplo, los Convenios de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación así como el Convenio de Helsinki sobre cursos de aguas transfronterizos y lagos internacionales[58], prevén la superioridad de la norma más favorable al ambiente; mientras tanto, el Convenio sobre Diversidad Biológica y su protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, expresamente disponen su supremacía sobre otros tratados, convirtiéndose por tanto en pisos normativos que sólo permitirían disposiciones más estrictas y rigurosas que las ya previstas por ellos mismos.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que el derecho internacional ambiental ejerce un papel fundamental y protagónico en la sustentación del principio de progresividad del derecho ambiental.

II.3. Fundamentación basada en el derecho internacional regulador del libre comercio y las inversiones

Apostándole a una política exterior de apertura comercial que inició a mediados de la década de los noventa, Costa Rica ha ratificado una serie de tratados de libre comercio y acuerdos de asociación, así como acuerdos paralelos o *side agreements* de cooperación ambiental, de los cuales es posible extraer las obligaciones de progresividad y no regresión del derecho ambiental.

Costa Rica ha contraído una serie de obligaciones de carácter ambiental al suscribir tratados y acuerdos comerciales de libre comercio y

---

[57] *Ibidem.*

[58] Decisión 95/308/CE del Consejo de Europa, de 24 de julio de 1995.

promoción de la inversión extranjera. A la fecha se encuentran vigentes los siguientes instrumentos internacionales: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana[59]; Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y de Chile[60]; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá[61] y su Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de Canadá[62]; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)[63]; Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)[64]; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular de China[65] y su Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de la República de Costa Rica y el Ministerio de Protección Ambiental de la República Popular de China; Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio[66]; Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua[67]; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Perú[68]; Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Singapur[69]; Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro (AACUE)[70]; Tratado de Libre Comercio entre los

---

59 Ley número 7882 del 9 de junio de 1999 (CR).

60 Ley número 8055 del 04 de enero del 2001(CR).

61 Ley número 8300 del 10 de septiembre del 2002 (CR).

62 Ley número 8286 del 17 de junio de 2002 (CR).

63 Ley número 8455 del 19 de septiembre del 2005 (CR).

64 Ley número 8622 del 21 de noviembre de 2007 (CR).

65 Ley número 8953 del 2 de junio de 2011 (CR).

66 Ley número 8675 del 16 de octubre de 2008 (CR).

67 Ley número 9122 del 06 de marzo de 2013 (CR).

68 Ley número 9133 del 25 de abril de 2013 (CR).

69 Ley número 9123 del 01 de julio de 2013 (CR).

70 Ley número 9154 del 03 de julio de 2013 (CR).

Estados AELC (Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia) y los Estados Centroamericanos[71]; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Colombia[72].

Dentro de las principales obligaciones ambientales adquiridas por Costa Rica a través de la suscripción de acuerdos comerciales de libre comercio y promoción de la inversión extranjera se encuentran: buscar altos niveles de protección ambiental; aplicación efectiva, sostenida y recurrente de la legislación ambiental, incluyendo los acuerdos internacionales ambientales; así como no dejar sin efecto o derogar, ni ofrecer dejar sin efecto o derogar dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, así como el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y de Chile, suscritos en 1999 y 2001 respectivamente, no contienen alusión expresa respecto a la obligación de mejoramiento continuo de la legislación ambiental, ni tampoco a su aplicación efectiva, supeditándose únicamente a establecer que las Partes harán compatibles, sus respectivas medidas de normalización, sin reducir el nivel de seguridad o de protección a la vida o la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o de los consumidores[73].

---

[71] Ley número 9232 del 3 de abril del 2014 (CR).

[72] Ley número 9238 del 05 de mayo de 2014 (CR).

[73] Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana**,** *Artículo 13.05 Compatibilidad y equivalencia:* 1.- "Sin perjuicio de los derechos que les confiera este capítulo y tomando en cuenta las actividades internacionales de normalización, las Partes harán compatibles, sus respectivas medidas de normalización, sin reducir el nivel de seguridad o de protección a la vida o la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o de los consumidores. 2.- Cada Parte aceptará un reglamento técnico que adopte la otra Parte como equivalente a uno propio, cuando en cooperación con la otra Parte, la Parte exportadora tenga la convicción de que los reglamentos técnicos de la Parte importadora, cumplen de manera adecuada con los objetivos legítimos de esta. 3.- A solicitud de la Parte exportadora, la Parte importadora le comunicará por escrito sus razones de no haber aceptado un reglamento técnico conforme al párrafo 2. 4.- Las Partes reconocen la necesidad de actualizar, revisar y lograr la armonización de las normas y reglamentos técnicos, así como crear mecanismos que permitan a las Partes llevar a cabo la evaluación

Tratándose del Acuerdo Ambiental Paralelo al Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá y del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR), la principal obligación en materia ambiental consiste en la aplicación de la propia legislación ambiental[74], de forma que se reconoce el derecho de cada Parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de modificar sus leyes y políticas ambientales. Esta obligación se encuentra contenida en los artículos 2 y 3 del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Costa Rica y Canadá[75] y en el artículo 17.1 del CAFTA-DR[76]. Cada Parte pue-

---

de la conformidad, diseñar sistemas de evaluación de la conformidad, certificar, acreditar y crear marcas de conformidad para certificación".

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y de Chile. *Artículo 9.06 Compatibilidad y equivalencia*. 1. "Sin perjuicio de los derechos que les confiera este Capítulo y tomando en cuenta las actividades internacionales de normalización, en el mayor grado posible, las Partes harán compatibles sus respectivas medidas de normalización, sin reducir el nivel de seguridad o de protección a la vida o la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o de los consumidores. 2. Una Parte aceptará un reglamento técnico que adopte otra Parte como equivalente a uno propio, cuando en cooperación con esa otra Parte, la Parte importadora determine que los reglamentos técnicos de la Parte exportadora, cumplen de manera adecuada con los objetivos legítimos de la Parte importadora. 3. A solicitud de la Parte exportadora, la Parte importadora le comunicará por escrito las razones por las cuales no acepta un reglamento técnico conforme al párrafo 2."

[74] Un aspecto relevante a considerar respecto a estos dos instrumentos comerciales es la restrictiva definición de legislación ambiental que ofrece el artículo 19 del Acuerdo Paralelo Costa Rica - Canadá y el artículo 17.13.1 del CAFTA-DR, y que excluye toda aquella normativa relacionada con la salud y seguridad de los trabajadores y aquella cuyo principal propósito sea la administración de la recolección o explotación comercial de recursos naturales, ni la recolección de recursos naturales con propósitos de subsistencia o de recolección indígena, de recursos naturales.

[75] Reconociendo el derecho de cada parte de establecer sus propios niveles domésticos de protección ambiental y sus políticas y prioridades domésticas de desarrollo ambiental, así como de adoptar y modificar de manera consecuente su legislación ambiental, cada parte deberá asegurarse que su legislación provea altos niveles de protección ambiental y se esforzará por continuar mejorando dicha legislación.

[76] Niveles de Protección. Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, cada Parte garantizará que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas.

de modificar su normativa ambiental vigente, con el único condicionante que dichas reformas busquen lograr *altos niveles de protección*, concepto que engloba la esencia del principio de progresividad ambiental. A la anterior disposición hay que sumarle la obligación de aplicar de manera efectiva, sostenida y recurrente la legislación ambiental contenida en el artículo 3 del Acuerdo de Cooperación Ambiental Costa Rica-Canadá[77] y el 17.2.1.a del CAFTA-DR[78], la cual busca evitar la inefectividad en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, inefectividad que se opone a la noción de progresividad. Aunada a las anteriores obligaciones, el CAFTA-DR en el artículo 17.2.2 prohíbe expresamente la derogación, debilitamiento o reducción de la normativa ambiental[79].

Tanto el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) como el Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Singapur, reconocen la importancia de contribuir globalmente con la protección del ambiente y, consecuentemente, reafirman los compromisos y obligaciones establecidos en los acuerdos ambientales multilaterales de los que son Parte, obligaciones que son de carácter progresivo.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio; Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de

---

[77] Aplicación de las Leyes Ambientales. Con el fin de lograr altos niveles de protección ambiental y el cumplimiento con su legislación ambiental, cada parte aplicará de manera efectiva sus leyes ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al artículo 14.

[78] Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

[79] Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

Costa Rica y el Gobierno de la República del Perú; y Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Colombia, reconocen a las Partes el derecho a adoptar, mantener o hacer cumplir cualquier medida que consideren apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta las inquietudes en materia ambiental, a la vez, concomitantemente se les prohíbe promover la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la legislación ambiental nacional en armonía con el principio de no regresión.

Por su parte, el Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro (AACUE) y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados AELC (Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia) y los Estados Centroamericanos, de forma expresa, clara, precisa y reiterativa, incorporan tanto la obligación de progresividad como la prohibición de retroceso de la normativa ambiental. Ambos instrumentos comerciales apuntan a mantener al menos, y preferentemente mejorar, el nivel de buena gobernanza, así como los niveles alcanzados en materia ambiental, mediante la aplicación efectiva de los convenios internacionales de los cuales las Partes son parte[80].

A la vez, las Partes reafirman el respeto por sus respectivas Constituciones y por sus derechos allí establecidos para regular con el fin de establecer sus propias prioridades en materia de desarrollo sostenible, sus propios niveles internos de protección medioambiental y social, así como para adoptar o modificar consecuentemente su legislación y sus políticas pertinentes. Para ello, cada Parte procurará garantizar que su legislación y políticas proporcionen y fomenten *altos niveles de protección medioambiental*, apropiados para sus condiciones sociales, medioambientales y económicas, y coherentes con los estándares reconocidos internacionalmente y con los acuerdos internacionales ambientales de los que son parte, y procurarán mejorar dicha legislación y políticas en la medida en que estas no sean aplicadas de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre las Partes o una restricción encubierta al comercio internacional[81].

---

[80] Artículo 2 inciso g) del AACUE y artículo 5.6.1. del AELC.

[81] Artículo 285.1 del AACUE y 9.3.1. del AELC.

En ambos instrumentos, las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental interna, por lo cual una Parte no dejará sin efecto ni derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, su legislación ambiental de una manera que afecte el comercio o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión o de un inversionista en su territorio[82]. A la vez, una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes[83].

Por último, en el marco del proceso de negociación para el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y China, fue negociado un acuerdo paralelo de entendimiento y cooperación para regular las relaciones de cooperación en materia ambiental entre ambos países. Su objetivo primordial consiste en establecer un marco adecuado para la cooperación intergubernamental dirigida a fortalecer la protección del medio ambiente en ambos países. En el marco de este acuerdo, las Partes no asumieron nuevas obligaciones, ni se comprometieron a alterar o modificar su legislación ambiental. Los principales compromisos adquiridos consisten en promover, impulsar y aplicar *altos niveles de protección ambiental,* en cumplimiento de la obligación de progresividad; reconocer que las normas ambientales no pueden ser empleadas con fines proteccionistas o distorsionantes del comercio; establecer un procedimiento de consultas para resolver cualquier asunto derivado de la interpretación o aplicación del acuerdo; y designar puntos de contacto en ambos países para garantizar su adecuado funcionamiento.

Luego del anterior análisis, es posible afirmar que la gran mayoría de los tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación ambiental ratificados por Costa Rica, buscan alcanzar altos niveles de protección ambiental, estableciendo medidas de protección reforzadas o salvaguardias, bajo la premisa -proteger más y contaminar menos- obligando a los Estados Parte a aplicar de manera efectiva, sostenida y recurrente su propia legislación ambiental y a la vez, prohibiendo una rebaja en los umbrales de protección.

---

82 Artículo 291.1.2. del AACUE.

83 Artículo 291.1.3. del AACUE y Artículo 9.4.1. del AELC.

II.4.- Fundamentación basada en el derecho de la Constitución

El derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado al estar reconocido expresamente por el numeral 50 de la Constitución Política de Costa Rica[84] y ostentar estatus de derecho humano fundamental[85], se bene-

---

[84] *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes* (Artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica).

[85] "*Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La pérdida de biodiversidad producto de la contaminación, de la explotación inadecuada de especies, entre otras, es una de las formas a través de las cuales puede ser rota la integridad del ambiente, con resultados la mayoría de las veces irreversibles y acumulativos. El Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación. Es deber de la Sala Constitucional, como órgano encargado de la defensa de los derechos fundamentales, servir de contralor del cumplimiento de los deberes que para el Estado costarricense implica el citado artículo 50, que lo obliga no apenas a reconocer el derecho al medio ambiente, sino además a utilizar todos los medios material y jurídicamente válidos para su protección contra los ataques de que pueda ser objeto"* (Voto número 1109-2006 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica).

ficia de los privilegios constitucionales de rigidez[86], intangibilidad[87], reserva de ley[88], progresividad y no regresividad, ampliamente reconocidos y desarrollados a nivel jurisprudencial por parte de la Sala Constitucional.

---

[86] *"Efectivamente, a la luz del principio de la supremacía constitucional, los derechos y garantías -éstas últimas, entendidas como instrumentos de servicio y eficacia de los primeros- sociales, son irrenunciables; sin embargo, esta especial condición debe entenderse referida a todos los derechos fundamentales (concepto más amplio que "constitucionales), independientemente de la clasificación o categorización que se haga de ellos, precisamente en virtud de su especial naturaleza, al conformarse de la esencia y condición del ser humano y su dignidad, en tanto los derechos fundamentales no pueden estar sometidos a la libre disposición de su beneficiario. Se entiende que la renuncia se configura en la manifestación expresa de abandono del derecho y su absoluta prescindencia. De manera que hay un interés público en la intangibilidad de los derechos fundamentales, en protección de su beneficiario, precisamente para ponerlo a salvo de presiones indebidas que puedan orientar su accionar en ese sentido"* (Voto número 878-2000 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica).

[87] *"Los derechos fundamentales, en el orden constitucional, ostentan una doble dimensión, son derechos subjetivos y son derechos objetivos. Por un lado son subjetivos, o sea derechos de los individuos, no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan la libertad en el ámbito de la convivencia democrática. Por otro lado, son elementos esenciales del ordenamiento objetivo, por cuanto este se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica. En razón de su importancia, la Constitución ha previsto instrumentos normativos, especialmente reforzados, dirigidos a evitar la alteración de su contenido o la limitación de sus alcances por cualquier institución estatal: las garantías constitucionales. De lo anteriormente argumentado se deduce que la mutación o limitación del estatuto de los derechos fundamentales no implica una mera amputación parcial de la Constitución, sino que entraña la sustitución plena de la Constitución y el irrespeto a la voluntad popular. Todo lo anterior explica, porqué desde las primeras constituciones costarricenses, se consagró el principio de la "rigidez", es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas"* (Voto número 2003-2771 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica).

[88] *"En primer lugar, el principio mismo de "reserva de ley", del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales -todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-; En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"; y En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada*

La obligación estatal de garantizar, defender y preservar este derecho es creciente, gradual y progresiva. Respecto a estos tres deberes la Sala Constitucional en el voto 644-1999 del 29 de enero de 1999 dispuso:

> *"La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado, debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y, por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales".*

El reconocimiento del carácter progresivo del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado por parte de la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional costarricense en el ámbito de tutela de los derechos fundamentales, inicia a partir del año 2010, ligado a la aplicación del principio precautorio. En el voto número 2010-18702 del 10 de noviembre del 2010 la Sala Constitucional expuso:

> *"Como ya se indicó, resulta irrazonable proteger unas zonas y otras no sin un criterio técnico que así lo sustente, pues ello resulta lesivo del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales".*

Para el año 2012, la Sala Constitucional por medio del voto 2012-1963 del 15 de febrero del 2012, reconoció la naturaleza de derecho social o prestacional del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibra-

---

a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial: Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley" (Voto número 3550-1992 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica).

do, y con ello por primera vez, aplicó de forma conjunta y sinérgica los principios de progresividad y de no regresividad en resguardo del Patrimonio Natural del Estado. En lo que interesa la sentencia dispuso:

> *"Este corolario tiene pleno sustento en el principio de no regresividad o, en sentido contrario, de progresividad en materia de protección del medio ambiente y de garantía del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como derecho social o prestacional que es".*

A través del voto número 2012-8892 del 22 de junio del 2012, la Sala Constitucional amplió el carácter progresivo de los derechos ambientales al ámbito específico del derecho humano al agua potable, al respecto dispuso:

> *"Esta definición dista de ser una manifestación retórica de la Sala; por el contrario, la misma deviene de la responsable integración del amplio marco normativo que regula la materia, que, como se dijo, requiere del progresivo avance y reconocimiento propio del ámbito de los derechos humanos, toda vez que el derecho al agua y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado son derechos humanos fundamentales".*

Cabe destacar que en el voto 2017-5994 del 26 de abril de 2017, la Sala Constitucional reconoció el carácter progresivo de la aplicación del principio de Evaluación de Impacto Ambiental, previo a la realización de obras, actividades o proyectos:

> *"En este sentido, la realización de Estudios de Impacto Ambiental se erige en un principio que debe ser debidamente observado y aplicado, al punto que de manera paulatina y progresiva – como corresponde en el ámbito de los derechos humanos – la misma legislación y la propia jurisprudencia de esta Sala, ha perfilado la importancia y necesidad de contar con este tipo de evaluación debidamente realizada de manera previa a la realización de determinado tipo de obras".*

Por medio del voto 2012-13367 del 21 de setiembre del 2012, la Sala empieza a desarrollar una línea jurisprudencial de reconocimiento expre-

so del principio de progresividad, vinculada al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a los principios constitucionales de no regresividad, objetivación de la tutela ambiental, precautorio e inderogabilidad singular de las normas. En ese sentido el voto reza:

> *"V. Sobre los principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental. El principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcio-*

nalidad, la reducción de los niveles de protección. En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, a propósito del derecho a la salud: "...conforme al PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD, está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales. Así entonces, si el Estado costarricense, en aras de proteger el derecho a la salud y el derecho a la vida, tiene una política de apertura al acceso a los medicamentos, no puede -y mucho menos por medio de un Tratado Internacional- reducir tal acceso y hacerlo más restringido, bajo la excusa de proteger al comercio. (Sentencia de la Sala Constitucional N. 9469-07). En relación con el derecho al ambiente dijo: ***"Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio." (****Sentencia de la Sala Constitucional N.º 18702-10). En consecuencia, en aplicación de estos dos principios, la Sala Constitucional ha establecido que es constitucionalmente válido ampliar por decreto ejecutivo la extensión física de las áreas de protección (principio de progresividad); sin embargo, la reducción solo se puede dar por ley y previa realización de un estudio técnico ajustado a los principios razonabilidad y proporcionalidad, a las exigencias de equilibrio ecológico y de un ambiente sano, y al bienestar general de la población, que sirva para justificar la medida. El derecho vale lo que valen sus garantías, por ello se produce una violación de estos principios cuando el estudio técnico incumple las exigencias constitucionales y técnicas requeridas. Si tal garantía resulta transgredida, también lo será el derecho fundamental que la garantía protege y es en esa medida, que la reducción de las áreas protegidas sería inconstitucional".*

Dentro de esa misma línea jurisprudencial, en el voto 2013-10158 del 24 de julio de 2013, la Sala Constitucional evacuó consulta facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley denominado *Ley de Territorios Costeros Comunitarios*, reiterando el vínculo inescindible y aplicación sinérgica de los principios de progresividad, no regresividad, objetivación y precautorio como escudos protectores del dominio público ambiental. Al respecto la Sala Constitucional expuso en la sentencia:

> *"Respecto al Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a la declaratoria como territorio costero comunitario y a la concesión –tal y como lo señalan las y los diputadas y diputados consultantes- de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden. Por lo tanto, dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia".*

Por su parte, a través del voto número 2016-415 del 13 de enero del 2016, la Sala Constitucional declaró sin lugar acción de inconstitucionalidad contra el artículo 46 y Transitorios I, II y IV del Decreto Ejecutivo No. 36627-MINAET, por estimarlos conformes a los principios de progresividad, no regresividad y objetivación del derecho ambiental; al efecto la Sala argumentó:

> *"El principio de no regresión en materia ambiental no se ve afectado con el cambio de normativa: El principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. En este sentido, examinando este principio en la acción presentada, pese a que el accionante alega como violado este principio,*

no logró establecerse que el cambio de medio para el control y vigilancia de las unidades de transporte de combustible, implicara una regresión. Antes bien, parece que el nuevo medio (pruebas técnicas), al ir más allá de la valoración de la antigüedad, lejos de violar el principio de no regresión en materia ambiental, más bien lo fortalece".

Mención especial merece el voto constitucional 2014-16583 del 8 de octubre del 2014, en donde la Sala Constitucional desarrolla la obligación de progresividad fundamentándose en el derecho internacional ambiental, específicamente en el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs), dejando vedada con ello todo tipo de desmejora regulatoria en esta materia:

"Véase que la eliminación que se pide podría constituirse en una infracción al compromiso de gradualidad que persigue la disminución de los gases COPs junto a los controles de las quemas agrícolas. La anulación de la norma legal implica, en nuestro criterio, todo lo contrario al progreso de las condiciones actuales, revela un contrasentido, si vemos que aun frente a las regulaciones actuales se pueden presentar quemas agrícolas sin licencias, cuando más si no existe del todo, lo que implicaría una verdadera desmejora regulatoria. De este modo, el remedio planteado perjudica más que las desventajas que se dice tienen la continua aplicación de la norma".

En los votos 2014-18836 del 18 de noviembre de 2014 y 2015-5616 del 22 de abril de 2015, la Sala Constitucional empieza a delinear una línea jurisprudencial a través de la cual busca equilibrar la obligación de progresividad de los derechos ambientales con el fin de no afectar otros derechos humanos, ya sean civiles y políticos o bien, económicos, sociales o culturales. Al respecto la Sala Constitucional en la sentencia 2015-5616 dispuso:

"Ciertamente, el principio de progresividad de los derechos humanos impulsa la protección de éstos hacia adelante por parte del Estado, en procura de su desarrollo, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo reconocimiento se hace por medio de instrumentos internacionales y la legislación nacio-

nal, con el fin de garantizar estabilidad a los alcances logrados e imponer racionalidad en la explotación, utilización de los recursos naturales y en la producción de bienes, las que deben venir acompañados de cierta gradualidad, pues no opera sin un apoyo y logística del Estado, mediante recursos y políticas, muchas veces impuestas unilateralmente contra la voluntad de los particulares, especialmente si la medida establecida es razonable y proporcional a los derechos involucrados. Pero uno de los elementos más importantes, es su incremento gradual para no afectar otros derechos individuales y sociales. Los principios del derecho ambiental sirven para integrar y sistematizar esta rama jurídica con las demás ramas del Derecho, donde si bien la balanza normalmente se inclina hacia el avance gradual demanda un ejercicio equilibrado con la guía de los estudios técnicos y científicos".

Finalmente, en la sentencia número 2017-5994 del veintiséis de abril del 2017, tal y como lo había hecho la Sala Constitucional en ocasiones anteriores con relación al principio de no regresividad,[89] por primera vez fija límites al principio de progresividad, especialmente como parámetro de constitucionalidad por omisión. En lo que interesa la Sala dispuso:

"De ahí que se pueda concluir que, no cualquier modificación de la normativa ambiental implica necesariamente una disminución de protección del derecho al ambiente, no toda modificación que no sea lo suficientemente amplia debe interpretarse como una inconstitucionalidad por omisión. Lo deseable no torna en inconstitucional a la norma que no se acerque a ello. En efecto, todas las normas son perfectibles pero el que se acerquen o alejen de un criterio de perfecto o deseable no las hace inconstitucionales".

II.5. Fundamentación basada en el derecho interno

A pesar que el principio de progresividad no aparece citado o definido de forma expresa en las distintas leyes ambientales de Costa Rica, la idea

[89] Al respecto pueden consultarse entre otras las sentencias constitucionales números: 2012-13367, 2015-5616, y 2016-415.

de progresividad se encuentra diseminada a lo largo y ancho del bloque de legalidad ambiental.

De esta forma, es posible fundamentar la existencia y contenido del principio de progresividad sustentado en el carácter finalista del derecho ambiental, el cual se ve reflejado en leyes tales como la Ley Orgánica del Ambiente[90], Ley de Biodiversidad[91], Ley Forestal[92], Ley de Conservación de Vida Silvestre[93], Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos[94], Ley de Gestión Integral de Residuos[95], en la medida que buscan procurar un alto nivel de protección ambiental, mejorar el medio ambiente, aumentar la biodiversidad, proteger los recursos naturales, así como disminuir la contaminación y la degradación ambiental; lo que conlleva a deducir fehacientemente la obligación de progresividad y su consecuente imposibilidad de regresión en su aplicación dentro del derecho interno.

III. Obligaciones estatales derivadas del principio de progresividad de los derechos ambientales

El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente ecológico adecuado para su salud, bienestar, dignidad, cultura y realización y la correspondiente obligación estatal y de toda persona natural o jurídica, pública o privada, de cuidar, conservar, proteger y restaurar la integridad de los ecosistemas y contribuir al mejoramiento de su calidad, es de naturaleza y carácter progresivo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 3, identificó una serie de obligaciones de inmediato cumplimiento por parte de los Estados signatarios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde actualmente quedan insertos los derechos ambientales, dentro de las

---

[90] Ley número 7554 del 4 de octubre de 1995 (CR).

[91] Ley número 7788 del 30 de abril de 1998 (CR).

[92] Ley número 7575 del 5 de febrero de 1996 (CR).

[93] Ley número 7317 del 21 de octubre de 1992 (CR).

[94] Ley número 7779 del 30 de abril de 1998 (CR).

[95] Ley número 8839 del 24 de junio de 2010 (CR).

que destacan: adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales; comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles; garantizar el disfrute de los derechos sociales sin ningún tipo de discriminación; garantizar, incluso en situaciones de crisis, el contenido esencial de los derechos sociales; vigilar la situación de los derechos sociales y contar con información detallada al respecto; y la de no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas.

De acuerdo con el apartado 9 de la Observación General número 3, la principal obligación del resultado que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas "*para lograr progresivamente… la plena efectividad de los derechos reconocidos* [*en el Pacto*]". La expresión "*progresiva efectividad*" se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga[96].

---

[96] Observación general 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1

Ahora bien, siendo que toda persona tiene el derecho a un nivel elevado de protección del estado del ambiente y a la no regresión de los niveles de protección ya alcanzados, los Estados deben adoptar las medidas progresivas necesarias para luchar eficazmente contra las vulneraciones al entorno[97].

Tanto las obligaciones consustanciales e inherentes al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de carácter procedimental, tales como el acceso a la información ambiental, participación pública, acceso a la justicia ambiental y a la educación; como aquellas obligaciones sustantivas de prevención, precaución, evaluación de impacto ambiental, responsabilidad y restauración de daños ambientales, se benefician del privilegio de progresividad.

De igual forma, otros derechos humanos íntimamente relacionados con el derecho a un ambiente sano y equilibrado, entre ellos derecho al agua potable y al saneamiento, derecho a la alimentación, derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, derechos de las personas en casos de catástrofes, así como los derechos de los desplazados ambientales, también comparten su carácter progresivo.

La obligación de progresividad de los derechos ambientales implica, entre otras obligaciones estatales la de adoptar normas ambientales efectivas y asegurar su implementación y cumplimiento, así como la prohibición de emitir normas o de permitir actividades, obras o proyectos, que tengan como efecto la reducción del nivel de protección ambiental alcanzado hasta el momento.

IV. Límites, excepciones y restricciones

La obligación de progresividad ambiental no es absoluta, ilimitada ni mucho menos irrestricta, encontrándose condicionada por el margen de discreción con el que cuenta el Estado en la selección de los mecanismos para hacerlas efectivas, así como por la totalidad del elenco de derechos

---

del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

[97] Proyecto de Pacto Internacional relativo al derecho de los seres humanos al ambiente promovido por el Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (CIDCE).

fundamentales, con los que los derechos ambientales deben coexistir en justo equilibrio.

Las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalan que al igual que con los derechos civiles y políticos, los Estados cuentan con un margen de discreción en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas sus respectivas obligaciones. Tanto la práctica de los Estados, como la forma en que las entidades internacionales de supervisión de tratados y los tribunales nacionales aplican las normas legales a casos y situaciones concretos, han contribuido a la evolución de normas mínimas universales y a una comprensión común acerca del alcance, la naturaleza y las limitaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. El que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales solo pueda lograrse progresivamente, como ocurre también con la mayoría de los derechos civiles y políticos, no cambia la naturaleza de la obligación legal que requiere que los Estados adopten algunas medidas de forma inmediata y otras a la mayor brevedad posible. Por lo consiguiente, al Estado le corresponde la obligación de demostrar logros cuantificables encaminados a la plena efectividad de los derechos aludido, no pudiendo recurrir a las disposiciones relativas a la "aplicación progresiva" del artículo 2 del PIDESC como pretexto del incumplimiento. Del mismo modo, los Estados no pueden justificar la derogación o limitación de los derechos reconocidos en el PIDESC en base a diferencias en las tradiciones sociales, religiosas o culturales [98.]

En esa misma línea, el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, en el Informe A/HRC/31/52 del 01 de febrero del 2016, acerca de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático, expuso que los Estados, si bien tienen cierto grado de discrecionalidad en cuanto a qué medidas adoptar, teniendo en cuenta

---

[98] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales,* 24 período de sesiones, doc. E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000. Las directrices constituyen un instrumento interpretativo al que acuden con frecuencia los órganos de supervisión de tratados internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

su situación económica y otras prioridades nacionales, deberían asegurarse de que las medidas se formulen tras un proceso que permita una participación pública informada, tengan en cuenta las normas nacionales e internacionales y no sean regresivas ni discriminatorias. Por último, una vez que se adoptan las normas, los Estados deben cerciorarse de que se cumplan.

Por último, y siempre en relación con el margen de discrecionalidad con que cuenta el Estado para cumplir sus obligaciones consustanciales a la aplicación efectiva del principio de progresividad ambiental, la Sala Constitucional costarricense en la sentencia número 2017-5994 del veintiséis de abril del 2017, dispuso:

> *"De ahí que se pueda concluir que, no cualquier modificación de la normativa ambiental implica necesariamente una disminución de protección del derecho al ambiente, no toda modificación que no sea lo suficientemente amplia debe interpretarse como una inconstitucionalidad por omisión. Lo deseable no torna en inconstitucional a la norma que no se acerque a ello. En efecto, todas las normas son perfectibles pero el que se acerquen o alejen de un criterio de perfecto o deseable no las hace inconstitucionales".*

Por otra parte, la obligación de progresividad de los derechos ambientales se ve limitada por la aplicación y cumplimiento efectivo del resto de los derechos humanos con los que deben coexistir y convivir en equilibrio y armonía.

En el Informe A/HRC/25/53 de la Organización de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible[99]. El Experto Independiente sostuvo:

> *80. Las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente incluyen también las obligaciones sustantivas de aprobar marcos jurídicos e institucionales que protejan contra los daños ambientales que interfieran en el disfrute de los derechos humanos, incluidos los daños ocasionados por actores privados.*

---

[99] Informe A/HRC/25/53 del 30 de diciembre del 2013.

> *La obligación de proteger los derechos humanos de los daños ambientales no exige a los Estados que prohíban todas las actividades que puedan degradar el medio ambiente; los Estados pueden optar por lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y otros intereses sociales legítimos. Sin embargo, este equilibrio debe ser razonable y no conducir a violaciones previsibles e injustificadas de los derechos humanos. Para determinar si un equilibrio es razonable, pueden resultar especialmente pertinentes las normas nacionales e internacionales relativas a la salud. También se desaconsejan enérgicamente las medidas regresivas*.

En ese mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha dispuesto que los Estados pueden optar por lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y otras cuestiones importantes para la sociedad, como el desarrollo económico y los derechos de otros. Sin embargo, este equilibrio debe ser razonable y no conducir a violaciones previsibles e injustificadas de los derechos humanos. Asimismo, el TEDH ha dictado sentencias en que ha declarado que los Estados no lograron establecer un equilibrio justo entre la protección de los derechos contra los daños ambientales y la protección de otros intereses[100].

Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos ha dejado claro que la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[101] no exige a los Estados renunciar a todas las explotaciones petroleras. En el caso Ogoniland, la Comisión citó los enormes daños ambientales que habían afectado a los derechos de los habitantes de la región del delta del Níger al dictaminar que no se tuvo el cuidado que se debía haber tenido, entre otras cosas adoptando medidas razonables, para prevenir la contaminación y la degradación ecológica por la producción de petróleo[102].

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana en la sentencia del caso Pueblo Saramaka versus Surinam del 28 de noviembre de 2007, determinó que el derecho de propiedad

---

[100] Se remite al lector a los casos *López Ostra contra Reino de España,* Nº 16798/90, 9 de diciembre de 1994; y *Tatar v. Romania*, Nº 67021/01, 27 de enero de 2009.

[101] Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenia.

[102] Informe A/HRC/25/53 del 30 de diciembre del 2013.

comunal no es absoluto y que los Estados pueden restringir su uso y goce cuando hayan sido establecidas previamente por ley; sean necesarias; proporcionales y tengan como fin lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática[103].

Por último, tomando en cuenta los límites, excepciones y restricciones antes expuestos, es importante destacar que los principios de razonabilidad y proporcionalidad se posicionan como los parámetros constitucionales idóneos para determinar el efectivo cumplimiento estatal de la obligación de progresividad de los derechos ambientales.

Si bien el Estado cuenta con un margen de maniobra o discrecionalidad para escoger entre varias medidas, sean estas de carácter legislativo, administrativo o judicial, a raíz de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, deberá escoger aquella que califique como la más adecuada, justa, necesaria, óptima e idónea en relación con el fin u objetivo ambiental que pretende satisfacer, lo cual conlleva a la vez, la escogencia de la medida que implique el menor costo e impacto sobre el disfrute de otros derechos humanos que también se benefician de la cláusula de progresividad.

Por lo anterior, el Estado deberá proceder lo más expedita y eficazmente posible, comprometiendo hasta el máximo de recursos de los que disponga, procurando una participación pública informada pública infor-

---

[103] "*127. No obstante, la protección del derecho a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención no es absoluta y, por lo tanto, no permite una interpretación así de estricta. Aunque la Corte reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, como muchos otros de los derechos reconocidos en la Convención, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, el artículo 21 de la Convención establece que "la ley podrá subordinar [el] uso y goce de [los bienes] a los intereses de la sociedad". Por ello, la Corte ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En consonancia con esta disposición, el Estado podrá restringir, bajo ciertas condiciones, los derechos de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad, incluidos sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio".* Sentencia caso Pueblo Saramaka *versus* Surinam del 28 de noviembre de 2007, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

mada y teniendo en cuenta las normas nacionales e internacionales; a escoger aquella medida que mejor potencie el fin ambiental propuesto, y que al mismo tiempo, sea la menos sacrificante en relación con otros derechos humanos, independientemente que se trate de derechos civiles y políticos o de económicos, sociales y culturales.

Esta línea ha sido la adoptada por la Sala Constitucional costarricense en el voto 2015-5616 del 22 de abril del 2015, a través estableció como límites o condicionantes de la obligación de progresividad a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, disponiendo al efecto:

> *"Ciertamente, el principio de progresividad de los derechos humanos impulsa la protección de éstos hacia adelante por parte del Estado, en procura de su desarrollo, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo reconocimiento se hace por medio de instrumentos internacionales y la legislación nacional, con el fin de garantizar estabilidad a los alcances logrados e imponer racionalidad en la explotación, utilización de los recursos naturales y en la producción de bienes, las que deben venir acompañados de cierta gradualidad, pues no opera sin un apoyo y logística del Estado, mediante recursos y políticas, muchas veces impuestas unilateralmente contra la voluntad de los particulares, especialmente si la medida establecida es razonable y proporcional a los derechos involucrados. Pero uno de los elementos más importantes, es su incremento gradual para no afectar otros derechos individuales y sociales. Los principios del derecho ambiental sirven para integrar y sistematizar esta rama jurídica con las demás ramas del Derecho, donde si bien la balanza normalmente se inclina hacia el avance gradual demanda un ejercicio equilibrado con la guía de los estudios técnicos y científicos".*

V. Principio de progresividad en la hermenéutica jurídica ambiental

El carácter finalista y evolutivo del derecho ambiental y su carácter progresivo obligan al operador jurídico a buscar aquella interpretación que permita aplicar la norma para "*proteger más y contaminar menos*", "*aumentar la biodiversidad y disminuir la contaminación*" sin perder de

vista la necesidad de un *"uso racional de los recursos naturales*" que satisfaga las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

Bajo esta inteligencia, la hermenéutica ambiental debe perseguir siempre la protección del interés público ambiental a la luz del artículo 50 constitucional que establece el deber de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en cumplimiento de ese orden público impuesto a partir de la reforma constitucional de 1994, que inició la era hacia la consolidación del Estado social y ambiental de Derecho costarricense.

Ese carácter evolutivo y finalista también es compartido por el derecho internacional ambiental el cual, por medio de tratados, convenios y declaraciones de principios ambientales, busca procurar el más alto nivel de protección ambiental. Partiendo del hecho de que para el caso costarricense el derecho internacional ambiental es de obligado acatamiento y goza de plena ejecutoriedad, el intérprete jurídico se ve constreñido a interpretar la normativa interna de conformidad con las obligaciones progresivas contraídas por el país al suscribir y ratificar dichos convenios ambientales.

En tanto las normas ambientales deben atender a los fines sociales a los que están destinadas, corresponde interpretarlas e integrarlas de acuerdo con el principio precautorio cuya observancia implica que todas las actuaciones de la administración pública y de los particulares en temas sensibles al ambiente, sean realizadas con el celo adecuado para evitar riesgos y daños graves e irreversibles. En otras palabras, si se carece de certeza sobre la inocuidad de la actividad en cuanto a provocar un daño grave e irreparable, el operador jurídico debe interpretar y aplicar la norma de manera que impida la realización de este tipo de actividades hasta tanto cuente con plena certeza científica respecto a su inocuidad. Nótese entonces que las obligaciones de progresividad y no regresión implican para el operador jurídico, interpretar y aplicar la normativa ambiental al amparo de las reglas unívocas de la ciencia y técnica.

Los consolidados principios ambientales de prevención, contaminador pagador, recomposición, participación pública y uso racional, desarrollados ampliamente por parte de la jurisprudencia constitucional, también obligan a interpretar las normas ambientales de conformidad con su finalidad esencial.

Además, el operador jurídico no debe perder de vista a la hora de interpretar y aplicar la normativa ambiental que está frente a un derecho humano reconocido tanto a nivel constitucional como del derecho internacional de los derechos humanos, de ahí que se vea obligado a utilizar el criterio "*pro homine*" previsto en el artículo 29 del Pacto de San José, así como la "*cláusula de interpretación conforme*" a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, bajo una lógica de promoción, respeto, protección y garantía lo más amplia y extensa posible de los derechos humanos ambientales.

Al amparo del artículo 29 de la Convención Americana, ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Como consecuencia de lo anterior, los derechos humanos ambientales y la normativa de rango inferior que la desarrolla, deben interpretarse de la manera que les sea más favorable y provechosa y mejor puedan viabilizar, en el plano de la eficacia, su *ratio essendi*.

Tampoco puede desligarse el operador jurídico de interpretar de conformidad con la obligación de progresividad prevista en la Convención Americana y su Protocolo de San Salvador, por la cual en principio, le está vedado al Estado (incluyendo por supuesto al aplicador del derecho) adoptar políticas, medidas, sancionar y aplicar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento

de adoptado el protocolo o con posterioridad a cada avance progresivo. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, la precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el Protocolo[104].

Lo anteriormente expuesto permite afirmar que el estatus de derecho humano, su reconocimiento a nivel constitucional y convencional, su carácter finalista, así como los principios ambientales de progresividad, no regresividad y precautorio, obligan al operador jurídico a aplicar la regla de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa para el interés público ambiental, lo anterior en estricto cumplimiento del principio *in dubio pro natura*.

VI. Conclusiones

Para finalizar, retomamos lo afirmado por Cafferatta[105] en cuanto a que: *"El derecho ambiental es un derecho muy joven, que no tiene más de 40 años de vida frente a derechos o ramas del derecho que son centenarias, entonces, es un adolescente. Tiene todavía defectos, tiene todavía falta de madurez, de desarrollo, es decir, está en evolución*». Ante esta realidad, el principio de progresividad ambiental se posiciona como el motor que impulsa hacia adelante el proceso constante e inacabado de transformación jurídica en beneficio de la humanidad.

VII. Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor - COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles,* Trotta, Madrid, 2002.

---

[104] CIDH, "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales", *CIDH*, accesible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm

[105] *Ibidem.*

BELLVER CAPELLA, Vicente. *Ecología: de las razones a los derechos,* Ecorama, Granada, 1994.

BERROS, María Valeria. "Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino", en *JA, 2011-IV*, Fasc. N.13, Buenos Aires, 2011.

BIBILONI, Homero. "Los principios ambientales y su interpretación: su aplicación política y jurídica*"*, en *J.A*, Buenos Aires, marzo 2001.

BIRNFELD, Carlos André Souza. *A emergência de uma dimensão ecológica para a cidadania, alguns subsídios aos operadores jurídicos*, UFSC, Santa Catarina, 1997.

CAFFERATTA, Néstor. *Reformulación del principio de progresividad a 10 años de la Ley 25675 General del Ambiente*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2012.

COURTIS, Christian. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: Apuntes introductorios*, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006.

DE AYALA ARAÚJO, Patryck. "Ensaio sobre o Estado de retrocesso ambiental: é possível não retroceder na ordem jurídica brasileira?", *Exposición de los resultados parciales producidos en el ámbito de los proyectos de investigación financiados por el CNPQ N° 14/2010 (484312/2010-3) y 14/2012 (485994/2012-7)*, Santa Catarina, 2012.

ESAÍN, José. "Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente", en Peña Chacón*, Mario (Director). El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. PNUD, 2013.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad", en *El nuevo paradigma para el juez mexicano*. Consultado 16 de junio de 2017. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf

GATICA, Sofía Florencia. *Principio de no regresión de la caída de la idea de progreso al deber de progresividad*, Tesina de Especialización, Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, 2014.

GONZÁLEZ BALLAR, Rafael - PEÑA CHACÓN, Mario. *El proceso ambiental en Costa* Rica, Editorial Isolma S.A., San José, 2015.

MORATO LEITE, José Rubens - DE AYALA ARAUJO, Patryck. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.* Editora Dos Tribunais, São Paulo, 2010.

PEÑA CHACÓN, Mario. "El principio de no regresión ambiental en la legislación y jurisprudencia costarricense", en Peña Chacón, Mario (Editor). *El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*, PNUD, 2013.

PEÑA CHACÓN, Mario. "Test de regresividad ambiental", en Peña Chacón, Mario (Coordinador). *El principio de no regresión ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

PEÑA CHACÓN, Mario. "Límites, restricciones y excepciones del principio de prohibición de regresividad ambiental", en Peña Chacón, Mario (Coordinador). *El principio de no regresión ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

PEÑA CHACÓN, Mario. *Derecho Ambiental Efectivo*, Programa Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2016.

PEÑA CHACÓN, Mario (Coordinador). *Derecho al ambiente en la Constitución Política, alcances y límites,* Editorial Isolma, San José, 2016.

PEÑA CHACÓN, Mario. "Derecho Internacional regulador del libre comercio y las inversiones como fundamento del principio de progresividad y prohibición de retroceso ambiental", *XI Anuario Brasileiro de Direito Internacional, diciembre 2016*.

PEÑA CHACÓN, Mario. "El Derecho Internacional Ambiental como fundamento del Principio de Prohibición de Retroceso", *Revista de la Asociación Costarricense de Derecho Internacional ACODI*, número 6, junio 2017.

PEÑA CHACÓN, Mario. "Justo Equilibrio entre el derecho a un ambiente sano y el resto de los Derechos Humanos", en *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales,* número 14, noviembre 2014.

PEÑA CHACÓN, Mario, "El principio de progresividad ambiental en la jurisprudencia constitucional costarricense", *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales,* número 24, junio 2017.

PRIEUR, Michel. *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*, Editions Bruylant, Bruselas, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang - FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*, Editora Dos Tribunais, São Paulo, 2014.

SOZZO, Gonzalo. "El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20", *JA, 2011, IV,* Fascículo n. 13, Buenos Aires, 2011.

TEXEIRA, Orci Paulino. *O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

VALLS, Mario F. "La regresión acecha al derecho ambiental. La doctrina está alerta", en Peña Chacón, Mario (Editor), *El Principio de no regresión del derecho ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

MEDICIÓN DE POBREZA: ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL*

POVERTY MEASUREMENT: MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX

María Ofelia Zamzem** - Carmen Arévalo***

Resumen: Este trabajo brevemente reseña los distintos tipos de medición de la pobreza, centrándose en índices multidimensionales, atendiendo a la dimensión internacional, regional y nacional.

Palabras-clave: Medición de la pobreza - Índice tradicional - Índices multidimensionales.

Abstract: This work briefly reviews the different types of poverty measurement, focusing on multidimensional indices, taking into account the international, regional and national dimensions.

Keywords: Poverty measurement - Traditional index - Multidimensional indexes.

Sumario: I. Introducción. II. Visión global de la Pobreza. III. Medida Internacional de Pobreza. IV. Visión Regional. V. Enfoque Nacional. VI. Conclusión.

---

* Trabajo recibido el 6 de junio de 2023 y aprobado para su publicación el 27 del mismo mes y 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.

I. Introducción

La complejidad del fenómeno pobreza ha puesto de manifiesto que no existe una forma única y perfecta para su medición y, en consecuencia, la detección de sus causas y el diseño de herramientas idóneas para su combate no pueden encontrarse en una fórmula única y perfecta, por lo que a lo largo del tiempo se han ensayado distintos métodos en relación a contextos específicos, y en cada uno de ellos podemos detectar fortalezas y debilidades.

Los Indicadores de pobreza hacen usualmente referencia a porcentuales, así nos refieren índices oscilantes que dan cuenta del estado de satisfacción de necesidades básicas de la población como una medida objetiva. Sin embargo, dichos índices llevan implícitos otras mediciones que, valorando una serie de parámetros, se resumen en los publicados.

Ahondando en esta referencia, debemos optar por un criterio multidimensional para que el índice refleje lo más acertadamente posible la realidad medida que no alude simplemente a cuestiones cuantitativas, sino que incorpora factores cualitativos y -más recientemente- valora la relación que estos tienen en función de aspectos psicológicos, sociales, culturales y económicos en donde se tiene en cuenta el sentir (criterio subjetivo) de quienes se encuentran en situación de pobreza.

A tales efectos corresponde encuadrar la noción de pobreza para de esa forma lograr un criterio objetivo lo más acertado posible. En este contexto hemos optado por el criterio que establece que:

> *"La pobreza es usualmente definida en términos de insuficiencia de recursos, privación o carencia de bienestar, como un estado de situación en donde se considera que la vida humana pierde dignidad, se degrada"*[1].

Se refleja así, que la pobreza es un fenómeno complejo en la medida que tanto sus causas como sus consecuencias -aun cuando se relacionen entre sí- se traducen en diferentes tipos de privaciones. Esto lleva a abordarla en múltiples dimensiones, tomando en cuenta o priorizando aspec-

---

[1] En "*Definiciones y medidas de la Pobreza*", julio 2016, p. 4 (https://devinit.org/wp-content/uploads/2016/07/Definitions-and-measures-of-poverty.pdf).

tos relevantes que la caracterizan en un tiempo y espacio determinados, toda vez que su complejidad deriva también del hecho que se trata de un concepto dinámico.

II. Visión global de la Pobreza

En 1979 Naciones Unidas publicó "Definición y Medición Internacional de la Pobreza"[2] donde introdujo el concepto de "pobreza absoluta"[3], que hasta la fecha es el foco de atención sobre el que se trabaja. Así, por ejemplo, fue adoptada por el Banco Mundial (BM). Posteriormente numerosos trabajos nos brindan una visión global sobre la forma y variables que se tomaron en consideración para medirla, analizando las fortalezas y debilidades de los métodos utilizados y las consecuentes implicancias[4].

Un giro importante se produce en 2011, cuando el BM introduce la medida de la "pobreza multidimensional" (MPM) que tiene en cuenta una gama de factores más allá de los ingresos y el consumo y que puede ser considerada la base fundamental del actual Índice de Pobreza Multidimensional.

Cabe recalcar que las mediciones de pobreza del BM y de otros organismos de carácter internacional nos permiten realizar a través de sus datos estadísticos el seguimiento de los avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluyen para 2030, reducir la pobreza

---

[2] Naciones Unidas. *Definición y medición internacional de la pobreza*, NY, 1979, ISBN: 978-92-1-104120-4.

[3] *"(...) (C)ondición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información*". Por ser un análisis global, hace referencia al nivel de acceso a recursos para determinar la frontera entre pobreza y no pobreza y se diferencia de la pobreza relativa en que esta última toma como umbral el análisis local.

[4] Véase entre otros: BANCO MUNDIAL, *Pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial,* 1990, ISBN: 0-8213-1620-5; BANCO MUNDIAL. *Pobreza y prosperidad compartida 2016: Asumir la desigualdad*, Banco Mundial, ISBN: 978-1-4648-0958-6; RAVALLION, M. Medición de la pobreza: Una guía conceptual y empírica, Oxford University Press, 2016, ISBN: 978-0-19-874455-2. También puede encontrarse información sobre la historia de la medición de la pobreza y las diferentes variables utilizadas en los sitios web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), etc.

extrema a menos del 3%. Son asimismo fundamentación de decisiones políticas y determinación de asignación de recursos para programas y proyectos encaminados a ese fin.

III. Medición Internacional de Pobreza

Desde la perspectiva internacional, se ha elaborado un Índice Global de Pobreza Multidimensional (IPM) fruto del trabajo de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI) en cuya valoración se incluyen diversas privaciones experimentadas por quienes se ven afectados por la pobreza[5].

Se incorpora a los factores cuantitativos aquellos que hacen referencia a valores apreciables que se consideran variables, tales como la educación, longevidad, salud, relaciones sociales, ocio, estabilidad y seguridad política y económica y factores medioambientales.

El IPM considera diez indicadores de pobreza[6] y en relación al ODS1 opta por profundizar en cinco de los mismos que son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Las carencias en dos o más de estas dimensiones ameritan calificar a quien las padece como en situación de pobreza.

Bajo estos parámetros es factible el abordaje de distintas investigaciones que permiten el diseño de políticas públicas de lucha contra la pobreza al identificar los grupos poblacionales y sectores geográficos más vulnerables.

Así, por ejemplo, algunas de las conclusiones del Informe IPM 2022 a nivel mundial, da cuenta de la existencia de 1.200 millones de personas pobres multidimensionales, cifra que decrece a ritmos excesivamente len-

---

[5] La Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI, se llevó a cabo los días 29 y 30 mayo del 2007, en la Universidad de Oxford, y los días 3 y 4 de noviembre de ese mismo año, en el Centro para Estudios del Desarrollo Humano y Económico (CHEDS) de la Universidad de Beijing.

[6] Nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, asistencia escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda, y activos.

tos. En dicho colectivo, según el Informe, los más afectados son niños y mujeres y las zonas rurales presentan tasas de pobreza multidimensional más elevadas que las urbanas. Como se ha anticipado, la relevancia de estos informes radica en el hecho que proporcionan datos esenciales sobre la naturaleza y alcance de la pobreza y, además, permiten que responsables políticos y técnicos en desarrollo diseñen estrategias apropiadas para reducirla.

Actualmente está previsto el lanzamiento del Índice Global de Pobreza Multidimensional 2023[7] en el que se trabajará a través del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible a realizarse el 11 de Julio 2023 en la Sala de Conferencia 2 de la sede de la ONU en Nueva York donde se presentará y debatirá el informe *"Acabar con la pobreza en el mundo: Datos para una acción de alto impacto"*. Ello, en trabajo conjunto de la Oficina de Informe sobre Derechos Humanos, el PNUD y la OPHI de la Universidad de Oxford.

Asimismo algunos estudiosos de esta temática entienden que las variables utilizadas por el IPM Global deberían complementarse con otras vinculadas a la propia valoración que los pobres realizan y que resultan relevantes para combatir la situación de carencia[8]. En tal sentido incorporan como factores/dimensiones atendibles: a) empoderamiento y agencia[9], b) seguridad física, c) estigma de pobreza[10], d) calidad de empleo (informalidad, subempleo), e) conectividad social, y f) bienestar psicológico y subjetivo.

---

[7] V. Lanzamiento del Índice Global de Pobreza Multidimensional 2023 en https://www.mppn.org/es/launch-of-the-2023-global-multidimensional-poverty-index/#.

[8] Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza. Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI) - Universidad de Oxford CAF - Banco de Desarrollo de América Latina ISBN: 978-980-422-016-6 (https://scioteca.caf.com/).

[9] Entendida como la capacidad de un grupo o un individuo de tomar decisiones efectivas o transformar sus elecciones en acciones y resultados deseados relacionado con conceptos como autonomía, autodeterminación, participación, movilización, y confianza en uno mismo. Se argumenta que la desesperanza y la impotencia de los pobres se ve reflejada en varias áreas de sus vidas, como su explotación en el mercado, su poder limitado de negociación, su incapacidad de enfrentar a funcionarios y agentes gubernamentales. Véase ALSOP, R. - BERTELSEN, M. - HOLLAND, J. *Empowerment in Practice from Analysis to Implementation*, World Bank, Washington D.C., 2006, p. 10.

[10] Discriminación, humillación, falta de dignidad.

IV. Visión Regional

A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en principio, mide la pobreza utilizando una metodología basada en el concepto de pobreza por ingresos, y bajo este parámetro, la pobreza se define como la situación en la que una persona u hogar no dispone de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Sin embargo, cabe aclarar que aun tomando como base ese criterio, se manejan variables que abarcan otras dimensiones a partir de las cuales los índices a los que llega reflejan con mayor exactitud el fenómeno que nos ocupa.

La metodología de CEPAL utiliza dos líneas de pobreza: a) la extrema, que toma en consideración el nivel de ingresos necesarios para satisfacer necesidades alimentarias básicas de una persona y b) la línea de pobreza moderada que incluye otras necesidades básicas no alimentarias tales como empleo, servicios básicos, protección social, transporte, etc. En relación a éstas determina el umbral de pobreza.

A su vez, desde CEPAL se distingue entre a) pobreza estructural, referida a personas o familias desprovistas de todo recurso, sin movilidad social; y b) pobreza coyuntural basada en la insuficiencia en el acceso a una serie de recursos básicos cuantificados monetariamente durante un período de tiempo.

Las dimensiones principales consideradas por CEPAL resultan apropiadas y sencillas, lo que le aportan transparencia, sin embargo, esta metodología ha sido observada en el sentido que se apoya primordialmente en la pobreza de ingresos que sitúa en segundo plano variables tales como educación, atención sanitaria y vivienda, y a su vez, no valora eficientemente los cambios de costo de vida a lo largo del tiempo. En tal sentido los índices de pobreza de CEPAL pueden catalogarse como estáticos[11].

Sin bien los resultados de la medición de la pobreza pueden verse afectados por la elección del umbral de pobreza, del método y de la ca-

[11] La realidad argentina de los últimos años en los que la inflación excluye a gran parte de la población de opciones de sostenimiento del nivel de vida -menos aún permite la suba en el estándar de calidad de vida-, exige una percepción dinámica, lo que permite reconocer que la metodología adoptada por CEPAL está lejos de ser la apropiada.

lidad de los datos, el organismo adecua estas debilidades al amparo de varios enfoques (ingresos, necesidades básicas y capacidades) por lo que continúa aplicándose su metodología para comparar los niveles de pobreza entre los países de la región a lo largo del tiempo.

Un análisis más detallado puede encontrarse en "*La Medición de la pobreza: Un enfoque multidisciplinar*"[12], obra que, pese a datar de varios años atrás, presenta valoraciones e inquietudes actuales referidas al futuro de la medición de la pobreza en América Latina y el Caribe. Sostiene que es necesario un enfoque más global en su medición, de modo que tenga en cuenta las diferentes dimensiones de la misma, haciendo necesario ahondar en el impacto que estas tienen en las decisiones políticas, ya que las mismas se utilizan a menudo con fines que pueden dar lugar a distorsiones en los resultados.

V. Enfoque Nacional

Las estimaciones oficiales de la pobreza son elaboradas en Argentina desde 1988 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de los datos de ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).[13]

Antes de 1988 hubo algunos intentos de medir la pobreza, pero estos esfuerzos no fueron sistemáticos ni exhaustivos, con datos incompletos y ausencia de métodos estandarizados que se sumaban a la inestabilidad económica y política, lo que entorpecía su medición.

No obstante, algunos autores y especialistas[14] nos brindan un panorama bastante detallado de la distribución de la pobreza en Argentina durante el siglo XIX, explicando que estaba especialmente extendida en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas, y que -a nivel urbano- no es-

---

[12] Un análisis más detallado puede encontrarse en GORDON, D. – TOWSEND, P. (Eds.) *La Medición de la pobreza: Un enfoque multidisciplinar,* Ed. St. Martin, Nueva York, 1985.

[13] La EPH es una encuesta de hogares que recoge datos sobre ingresos, gastos y otras características socioeconómicas de los hogares argentinos.

[14] Véase entre otros HALPERIN DONGHI, Tulio. *La pobreza en la Argentina del siglo XIX*, Universidad de Cambridge, Cambridge, 1982.

taba distribuida de manera uniforme, donde se detectaban zonas o barrios con diferentes niveles de carencia[15].

Señalan varios factores como responsables de la situación rural, la concentración de la propiedad de la tierra que en el siglo XIX estaba en manos de un reducido número de terratenientes[16] y las deficiencias de infraestructuras, ya que gran parte de las zonas rurales estaban insuficientemente comunicadas por carreteras o vías férreas, situación que dificultaba la comercialización de productos y el acceso a servicios esenciales como la educación y la sanidad.

En referencia a los pueblos indígenas advierten que a menudo fueron desplazados de sus tierras tradicionales alterando su modo de vida y a su vez debieron enfrentar otros desafíos como la discriminación, la falta de acceso a la educación y la atención sanitaria que en numerosos casos los sumía en el alcoholismo.

Esta situación generalizada provoca que a principios del siglo pasado se iniciara una etapa de esfuerzos sistematizados para abordar la pobreza, primordialmente enfocados en brindar asistencia social a estos colectivos carenciados (alimentos, ropa y alojamiento) a partir de una serie de programas de seguridad social como pensiones, subsidios de desempleo y seguros de enfermedad.

Este es el panorama existente a fines del siglo XIX e inicios del XX caracterizado por una economía agropecuaria que se consolida a través de las redes ferroviarias, los puertos, los ciclos de lana, cereales y carnes. La producción se centraba en chacras y estancias, donde resalta la disparidad entre inmigrantes y terratenientes o chacareros ricos.

El siglo XX fue testigo de varios periodos de crecimiento económico y prosperidad en Argentina, salpicados por crisis y recesiones, razón por la cual hay una importante expansión de programas asistenciales atendiendo a las necesidades de vivienda y educación[17].

---

[15] Se señala que la mayoría de la población urbana vivía en barrios marginales que carecían de infraestructuras básicas, como saneamiento y agua resultado del desborde de inmigrantes no cualificados en situación de desempleo o subempleo.

[16] Durante décadas la CEPAL recomendó reformas agrarias basadas en el acceso y redistribución de la propiedad rural.

[17] GERCHUNOFF, P. - LLACH, L. *Pobreza en Argentina: Tendencias, determinantes y políticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

Hacia la década del 30 y hasta mediados de la mitad de siglo[18], se expande la Sociedad de Beneficencia (posteriormente Secretaría de Previsión Social) que pone el acento en lo demográfico, lo ocupacional, la residencia, el grupo familiar y fundamentalmente las causas del pedido o demanda de asistencia, como variables que justifican la labor del Estado, ya que el criterio era que sólo debía ayudarse a quienes tenían extrema necesidad. Cabe acotar que se contaba en estos emprendimientos oficiales con la colaboración de órdenes religiosas, principalmente la Salesiana. A consecuencia de estas políticas se dispara el gasto público, se produce la monetización masiva de la deuda pública y se realizan rígidos controles de la producción, especialmente la agropecuaria a cuyos fines se crea el Instituto Argentino para la Producción e Intercambio (IAPI)[19].

Diversos organismos han sido creadores o reemplazados en las últimas décadas para enfrentar el flagelo de la pobreza[20], los índices y variables que se han tomados en consideración abarcan primero un etapa de fijación de umbrales de pobreza bajo las consignas de CEPAL para posteriormente incorporar las restantes dimensiones a las que hemos aludido precedentemente, se suman así a los criterios de satisfacción de necesidades básicas las dimensiones actualmente incorporadas en la medición global de la pobreza.

VI. Pobreza Rural

En el marco general señalado precedentemente, merece una breve referencia la pobreza rural, toda vez que el concepto de ruralidad supone la asociación de tres fenómenos interrelacionados: a) baja densidad demo-

---

[18] MOREN, J. - CACOPARDO, M., "Familia, pobreza y desamparo antes y durante el primer gobierno peronista (1935-1955)", *Población y Sociedad,* 12, no. 2 (2005).

[19] Su creación responde en gran medida a la necesidad de solventar los programas de combate de la pobreza. Por este instituto se eliminaron las empresas de exportación privadas. El organismo compraba a los productores las cosechas por debajo del precio internacional, siendo el encargado de la venta al exterior; la diferencia se destinaba a soportar el aumento del gasto público originado por las medidas adoptadas.

[20] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO).

gráfica, b) predominio de la agricultura en la estructura productiva de una localidad o región, y c) rasgos culturales -valores, creencias y conductas- diferentes a los de las poblaciones de las ciudades[21].

Este criterio ha sentado las bases de una terminología específica y diferenciadora. Así el INDEC define como rural a "la población agrupada en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la población dispersa en campo abierto", considerando *h*ogar *rural pobre* a aquél cuyo jefe estuviera ocupado en la rama agropecuaria en las categorías ocupacionales "cuenta propia" y "familiar sin remuneración" en situación de necesidades básicas insatisfechas (NBI)[22]. De igual manera, términos como m*inifundio, parvifundio, explotación agrícola pobre, agricultura familiar,* etc., reflejan las dimensiones atendibles en la cuantificación y cualificación de la pobreza como un subgrupo diferenciado.

Asimismo, aunque la principal fuente de datos sobre pobreza es el Censo Nacional de Población y Vivienda, podemos afirmar que en este ámbito es imprescindible recurrir a los censos nacionales agropecuarios y a diversos estudios elaborados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para aproximarse a su cuantificación y caracterización.

Del análisis de los datos allí recopilados, resulta inequívoco que los pequeños o precarios productores rurales en situación de pobreza participan en condiciones asimétricas frente a otros tipos de actividad, sufren limitaciones en el acceso a recursos fundamentales como el agua potable, la asistencia médica o la educación, enfrentan dificultades en el acceso al crédito y a tecnologías apropiadas que redunda en el escaso aporte de valor agregado de sus productos, se posicionan en desventaja en los mercados locales y difícilmente participan en los de mayor envergadura, etc. En función de ello se constituyen en indicadores fidedignos a ser utilizados en programas focalizados de desarrollo rural en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA).

Los primeros programas dirigidos al sector rural datan de la misma época que los creados para otras franjas de pobreza, y estuvieron enfocados a asistir poblaciones rurales específicas que podían acceder a la

---

[21] LLAMBI Y PÉREZ, G. "*La ruralidad en Argentina: una aproximación conceptual*", en *Ruralidad y Desarrollo: Perspectivas desde la Geografía*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2007.

[22] En alusión al índice tradicional de pobreza.

asistencia estatal previo cumplimiento de limitados requisitos, siempre que encuadraran en las dimensiones del índice de pobreza adoptado o la región del país seleccionada[23].

Pero el verdadero avance cualitativo se produce en 2014 a raíz de la sanción de la a Ley N° 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina que atiende a los reclamos históricos de colonos, campesinos, minifundistas, chacareros, pequeños productores y pueblos originarios reconociendo que- pese a su situación desventajosa y los problemas estructurales que padecen- son *"(...) protagonistas del desarrollo local (...), resguardan y mantienen la variedad de especies nativas y autóctonas, promueven el arraigo rural en sus territorios, generan mano de obra local y transmiten de generación en generación prácticas, herramientas, creencias, valores y saberes*[24].

Gracias a esta ley de fondo se ha diseñado el Programa Nacional de Formalización, Valor Agregado y Comercialización para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, el que está destinado a grupos de hecho, organizaciones y comunidades de la Agricultura Familiar e incluye municipios con proyectos orientados a cubrir las necesidades y requerimientos del sector. Se estructura a partir de tres componentes estratégicos: a) formalización, b) agregado de valor, y c) comercialización.

---

[23] Existe una gran cantidad de planes y programas que atienden a las necesidades sectoriales de diferentes regiones del país que se sucedieron desde la década del '80, cuyo tratamiento excede los límites de este trabajo. Así por ejemplo pueden citarse los siguientes: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA), Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental (CAPPCA), Proyecto Mujer Campesina, PROHUERTA, Programa Minifundio, Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural), etc.

[24] INTA. "La agricultura familiar: actor clave para el desarrollo local", en *Desarrollo Local con Perspectiva Territorial*, Buenos Aires, 2015.

VII. Conclusión

El IPM supera las mediciones tradicionales; resulta una herramienta valiosa que puede ayudar a reducir la pobreza mejorando la productividad, los ingresos, las habilidades, los conocimientos y la participación de los pobres con programas y planes más cercanos a la realidad subyacente.

Su instrumentación mejora el sistema de comparación entre países a nivel regional y global en la medida que se utilicen dimensiones comunes.

Puede resultar difícil recopilar datos sobre todos los indicadores utilizados en el IPM, especialmente en los países en desarrollo, donde dicha recopilación puede ser un reto. De igual manera, la comprensión e interpretación de los índices a los que se arribe ha de resultar compleja.

MIGRACIÓN, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA LATINA*

MIGRATION, POVERTY AND THE ENVIRONMENT IN LATIN AMERICA

Graciela R. Salas**

Resumen: Según la Declaración de Nueva York de 2016, "la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino"[1]. Además, señala que entre las principales causales de la migración en América Latina están la pobreza, el subdesarrollo, la falta de oportunidades, la violencia o factores ambientales como la degradación ambiental. Las migraciones también son consecuencia de desastres naturales y de la práctica en nuestro continente de formular normas de *soft law*, fruto más que nada de la falta de compromiso formal de los Estados, pero que se apoya especialmente en el principio de cooperación, clásico entre nuestras repúblicas.

Palabras-clave: Pobreza - Medio ambiente - Migración - América Latina.

Abstract: According to the New York Declaration of 2016, "international migration is a multidimensional reality of great relevance for the development of the countries of origin, transit and destination". In addition, it points out that among the main causes of migration in Latin America are poverty, underdevelopment, and lack of opportunities, violence or environmental factors such as environmental degradation. Migrations are also a consequence of natural disasters and the practice in our continent of formulating soft law norms, the result more than anything of the lack of

---

* Trabajo recibido el 26 de mayo de 2023 y aprobado para su publicación el 26 de junio del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora titular 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.

[1] Declaración de Nueva York para los Refugiados y para los Migrantes de 2016, párr. 46.

formal commitment of the States, but which is based especially on the principle of cooperation, classic among our republics.

Keywords: Poverty - Environment - Migration - Latin America.

Sumario: I. Introducción. II. Algunos conceptos básicos. III. América Latina. III. Sudamérica. IV. MERCOSUR. V. A modo de conclusión.

I. Introducción

Durante el año 2021 para nuestro trabajo en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, dentro del tema general Objetivos del Desarrollo Sostenible[2], seleccionamos el *Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*. Y fue a partir de él que nos enfocamos en el estudio del tema que nos convoca en esta oportunidad, en tanto entendemos que guarda una profunda relación con el mismo y requiere de la interacción del Estado, de las personas y de las organizaciones internacionales.

Las causales de las migraciones son múltiples y vemos que sus vínculos con el medio ambiente no han sido suficientemente estudiados, particularmente en materia de cambio climático. Sin embargo, en relación a este último, se observan que las migraciones revisten características particulares en América Latina. Y es en este devenir que se plantean cuestionamientos a principios clásicos del Derecho Internacional como el de soberanía, enfrentado al de no rechazo, en los límites de los respectivos territorios estatales, enfrentando así la disyuntiva con los derechos humanos de los migrantes.

En nuestro espacio regional sudamericano, las deliberaciones alrededor de las migraciones dieron comienzo con la Conferencia de Puebla de (1996)[3] y la tarea continuó con la Conferencia Sudamericana de Migraciones a partir del año 2000[4], se agregó la Declaración de Buenos Ai-

---

[2] Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/

[3] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/ES-1996-COMUNICADO-CONJUNTO-Puebla.pdf

[4] Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf. También en https://crmsv.org/

res (2013)[5], y en 2003 la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR[6], en este caso con el objetivo de consolidar un proceso de integración migratoria desde los derechos humanos, lo que se concretó luego en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004)[7].

Particularmente en los años más recientes las causales de las migraciones habituales en nuestro continente a su vez han retrocedido, influenciadas por situaciones planteadas por un grave conflicto internacional, como la reciente invasión por parte de Rusia al territorio ucraniano o la situación particular producida en Venezuela[8].

Si bien es cierto que la pobreza no es resultado directo del cambio climático global, pero sí lo será en países donde éste tendrá mayor impacto, ya sea porque son tropicales o subtropicales, porque sufrirán las consecuencias del aumento del nivel del mar o porque cuentan con menos recursos para la adaptación, mitigación y migración planificada[9].

La comunidad científica acuerda que la relación entre cambio climático y migración a menudo no es directa, por varios motivos: en primer lugar porque es difícil probar el vínculo causal entre el cambio climático y el resultado dañoso, en este caso la migración. En segundo lugar, los impactos del cambio climático no constituyen una única causal de la migración sino que se asocian a otras causales. Y así queda establecido en la Declaración de Nueva York para los Migrantes y los Refugiados (2016) en la que se afirma que "*La migración internacional es una realidad plu-*

---

[5] Disponible en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/declaracion_de_buenos_aires_28agostofinal_1.pdf

[6] Disponible en: https://www.ippdh.mercosur.int/tag/foro-especializado-migratorio/

[7] Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1

[8] Según Reto País. "*Al año 2022 se estima que (...) unos 5 millones de personas dejaron el país desde el año 2015 (principalmente jóvenes, pero más recientemente adultos); también se incrementó el número de defunciones y existe un déficit de nacimientos. ¿Esto qué supone? Que el país está perdiendo su bono demográfico, es decir, la ventaja de contar con el mayor volumen de habitantes en edad productiva, un factor para impulsar el desarrollo".* Disponible en: https://retopaisvenezuela.org/cinco-datos-de-la-encovi-para-trabajar-por-un-mejor-2023/

[9] ALTAMIRANO RUA, T. *Refugiados ambientales. Cambio climático y migración forzada,* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.

A/RES/71/1 Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/10793.pdf file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/10793.pdf

ridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino" (párr. 46) y que entre las principales causales en América Latina están la *pobreza, el subdesarrollo*, la falta de oportunidades, la violencia o factores ambientales como la degradación ambiental.

Por otra parte los desastres naturales vienen integrándose también a las causales de las migraciones en nuestro continente. Así, entre 1998 y 2017 se calcula que se produjeron 312.000 muertes por causas de desastres naturales, lo que hace que el 26% de la mortalidad se vincule con los desastres naturales. Así, el 93% de los 1786 desastres registrados fueron climáticos, a lo que podemos agregar que el 25% de los desastres mundiales se produjeron en América Latina y el Caribe, y se ha estimado que a 2020 son migrantes más de 280 millones de personas, es decir el 3,6% de la población mundial.

A pesar de ello América Latina y el Caribe han recibido la menor proporción de financiamiento multilateral (20%) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), del Fondo Verde del Clima (GCF) y del Fondo de Adaptación, en comparación con Asia (40%) y África (26%), de allí que los países en desarrollo, a menudo los más afectados, argumenten que deberían recibir una compensación mayor.

Mientras tanto el Banco Interamericano de Desarrollo estima que para el año 2050 el cambio climático provocará la migración masiva de aproximadamente 17 millones de personas.

II. Algunos conceptos básicos

Según la Organización Internacional para las Migraciones (2019), las migraciones climáticas "*comprenden el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional".*

Según estudios de la Universidad de Alaska, la *climigración* ocurre cuando una comunidad ya no es sostenible por razones ecológicas, y difiere de la migración causada por eventos ambientales aleatorios catastróficos. *"No reconocer las señales de los cambios en los ecosistemas impe-*

dirá de manera crítica la capacidad de adaptación de una comunidad y puede conducir al colapso social y económico"[10].

La Organización Mundial para las Migraciones viene estudiando la vinculación entre migraciones, cambio climático y medio ambiente[11].

Para ello se ha esbozado una clasificación de las migraciones climáticas:

- Estacional: ciclo de los cultivos falta o exceso de agua, modificaciones en la temperatura
- Temporal: similar al anterior, pero agrega el aumento de la lluvia en algunas épocas del año o extensión de la estación seca, es el caso de Piura en el norte peruano: "El niño" por calentamiento del mar[12], y sobreabundancia de lluvias en nuestro continente.
- Permanente:
  - Desertificación, en este caso la migración suele ser interna
  - Contaminación atmosférica: por la rápida industrialización como en el caso de China
  - Elevación del nivel del mar: ej. indígenas Kuna de Panamá[13]
  - Actividades industriales: sería un caso puntual de la ciudad de La Oroya en Perú[14] .

Otro concepto que se ha generado últimamente es el de *sociobiodiversidad,* que hace referencia a un espacio vital, que los pueblos tradicionales han denominado históricamente como territorio. Ahora bien, esta demanda de territorio va más allá de la demanda de tierra, porque supone

---

[10] Disponible en: https://migracionesclimaticas.org/evidencias-de-migraciones-climaticas-en-estados-unidos-parte-i/

[11] Disponible en: https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/coun

[12] Piura y "El niño costero". Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/04/05/piura-fenomeno-del-nino-afectara-en-abril-y-octubre-de-2023/?gclid=EAIaIQobChMIiO77yZye_wIVwQfnCh1vgQj9EAAYASAAEgK9BfD_BwE

[13] Disponible en: http://portal.amelica.org/ameli/journal/227/2271334004/html/

[14] La Oroya, quinta ciudad más contaminada del mundo. Disponible en: https://cooperaccion.org.pe/la-oroya-la-quinta-ciudad-mas-contaminada-del-mundo/

la afirmación de identidad, la autogestión y el control de los recursos naturales.

Este concepto ha visto la luz especialmente en Brasil, en relación a determinados ecosistemas como: Amazonia, Cerrado, Caatinga, Pantanal, Bosque Atlántico y Pampa[15], y de algunos de los cuales hemos hablado en anteriores trabajos.

III. América Latina

En América Latina la pobreza extrema medida por ingreso fue en 2020 del 13,1%, y en 2021 pasó al 13,8%, mientras que la tasa de pobreza general habría disminuido levemente, del 33,0% al 32,1% de la población, comprendiendo a unos 201 millones de personas. Aun así 2021 se ubica con niveles de pobreza mayores a 2019, y de los 2.300 millones de personas a nivel mundial que sufren carencias alimenticias para desarrollar su vida de manera normal, el 11% se encuentra en América Latina y el Caribe.

La relación entre medio ambiente y desarrollo se viene apreciando desde el Informe Founex (1971), en el que queda planteada la disputa entre las sociedades industrializadas y los países en vías de desarrollo respecto de la preocupación ambiental:

> *"(...) muchas personas de los países en vías de desarrollo, cuestionaran la relevancia de esta nueva preocupación por el medio humano a la luz de sus urgentes e ineludibles prioridades por el desarrollo.*
>
> *Si se tratara realmente de una enfermedad de las sociedades ricas, se preguntaban si era válido preocuparse por ella, especialmente en esta etapa preliminar de su propio desarrollo. Tan es así que algunos sugirieron que si una mayor industrialización significaba una mayor contaminación, ésta última sería bien recibida"*[16].

---

[15] https://coprofam.org/2019/08/12/por-la-proteccion-y-conservacion-de-la-sociobiodiversidad-y-el-acceso-a-los-bienes-comunes/

[16] STRONG, M. Secretario general de la Conferencia, en la que se presentó el *Informe Founex* (1971). Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/

Más adelante agrega en el punto 1.4:

> *"Sin embargo, los principales problemas ambientales 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".*

En ese momento estábamos en las etapas previas a la celebración de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972), en la que el análisis se centraba en que los problemas ambientales de los países en desarrollo provenían precisamente del subdesarrollo y de los desastres ambientales (proclamas 4 y 9 Declaración de Estocolmo 1972)[17].

El paso siguiente se dio en ocasión de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, conocida como Eco´92, donde aparece el concepto de desarrollo sostenible a partir de la erradicación de la pobreza, particularmente en el principio 5 de la Declaración de Río 1992[18]:

> *"Principio 5: Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo".*

También vemos la vinculación entre el desarrollo y la erradicación de la pobreza, unidos a la protección de nuestro entorno en común en los Objetivos del Milenio (2000)[19] y la erradicación de la pobreza es el primero de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015): el fin de la pobreza. Sin embargo ésta ha continuado aumentando en América Latina.

Así, el Informe Panorama Social 2022 de la CEPAL dice que 32,1% de la población total de América Latina y el Caribe vive en situación de

---

S7100508_es.pdf

[17] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/N7303907.pdf

[18] Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

[19] A/RES/55/2°. Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/ares552.pdf

pobreza, de los que el 13,1% se encuentra en pobreza extrema, y que las proyecciones indican que las tasas de pobreza y extrema pobreza se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia[20].

En América Latina mientras tanto se trabajaba en:

- Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (Guatemala 2005)[21]
- Instrumentos emanados de las Conferencias Suramericanas sobre Migraciones en los que se analizan la vinculación entre migración y medio ambiente:

  - Declaración de Buenos Aires (2021). Lema: "Migración y acceso a derechos. Los desafíos de la región frente a la pandemia del COVID-19. Experiencias y lecciones aprendidas. Una mirada a futuro"[22].

  - Declaración de Santiago (2022). Lema "Migración, integración y cooperación: hacia una agenda migratoria regional"[23]

IV. Sudamérica

Mientras tanto en Sudamérica también se sucedían las reuniones a partir de la celebración en el año 2000 de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM). Ya desde el año anterior los Estados de la región habían acordado establecer un espacio de diálogo y consenso sobre la migración en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo. Esta conferencia se distingue por su enfoque en los derechos humanos de las personas migrantes como eje de la política, la vinculación de la migración con el desarrollo y la sociedad civil.

---

[20] CEPAL. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022.* Disponible en: https://www.cepal.org/es/comunicados/tasas-pobreza-america-latina-se-mantienen-2022-encima-niveles-prepandemia-alerta-la

[21] Disponible en: http://www.ialcsh.org/iniciativa/

[22] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/Declaraci%C3%B3n%20XIX%20CSM%20-%20Versi%C3%B3n%20en%20Espa%C3%B1ol(2).pdf

[23] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/Declaraci%C3%B3n%20de%20Santiago_ES(1).pdf

Posteriormente se incorporaron a la CSM abiertamente los factores ambientales sobre las migraciones en ocasión de la X reunión celebrada en Cochabamba, Bolivia (2010). Y durante la Presidencia Pro Tempore de la CSM para el período 2015- 2016, Chile incorporó dentro de su plan de trabajo '*debatir sobre las causas y efectos de los desplazamientos humanos a partir de factores medioambientales y de cambio climático*', así como '*impulsar una estrategia regional de cooperación Sur - Sur frente a emergencias ambientales y desplazamientos humanos*'. Se continuó con la tarea en el mismo sentido durante la Presidencia Pro Témpore argentina de la CSM en 2020-2021 con la creación de una red de trabajo específica sobre migración, medio ambiente, desastres y cambio climático para organizar el trabajo de la CSM.

Continuando con esta tarea en 2021 se organizó un taller a fin de seguir los lineamientos establecidos. Participaron diez países de la región a la vez miembros de la CSM, ocasión en la que presentaron iniciativas de abordaje del desplazamiento y factores ambientales de la migración. Esta red de trabajo ha permitido el intercambio de información y el desarrollo de nuevas iniciativas.

Como principal producto de la XIX CSM (2021), bajo la presidencia pro-tempore de Argentina se lanzó la Plataforma Suramérica Abierta[24], una iniciativa desarrollada entre la CSM y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo, que tiene como objetivo facilitar el acceso a información actualizada y confiable sobre las medidas sanitarias y de movilidad humana que adoptan los gobiernos de la región incluyendo: restricciones fronterizas, medidas de prevención sanitaria, documentos hábiles de viaje, entre otros.

Por otra parte la existencia de amenazas naturales, como sequías, inundaciones, subida del nivel del mar, incendios, temperaturas extremas y degradación ambiental, junto a los niveles de exposición y vulnerabi-

---

[24] Este proyecto regional fue desarrollado durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, y cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas. La iniciativa muestra los resultados positivos que puede tener la sinergia entre el MERCOSUR y la CSM, para favorecer una migración segura, ordenada y regular con las características de la Suramérica Abierta de siempre. Disponible en: https://suramericaabierta.info/acerca-de

lidad en amplios sectores de la población, van creando presión sobre los medios de vida y también pueden provocar desplazamiento de población.

Lo interesante de este tipo de actividades es que la adopción de resoluciones responde al espíritu de cooperación que venimos remarcando y del *soft law,* que parece ser la tendencia al menos en el ámbito interamericano, en la medida que los Estados de la región prefieren no asumir formalmente demasiadas responsabilidades que luego les sean exigibles.

V. MERCOSUR

A comienzos de este siglo el aumento en las diversas formas de pobreza y sus indicadores fueron vistos como los detonantes del aumento de la crisis social en el territorio MERCOSUR. Esto llevó a la celebración de la Iniciativa de Asunción en 2005, a partir de la cual, se planteó la necesidad de la creación de un fondo especial para financiar proyectos que incorporaran paulatinamente a los sectores más afectados por la pobreza extrema, conocido como Fondo Social Especial. Así se creó el Instituto Social del MERCOSUR (/CMC/DEC. N° 03/07)[25] con el objetivo de articular políticas comunes con el fin de solucionar los problemas derivados de la pobreza, como la salud, la educación y el desempleo. Este Instituto cumple una labor técnica, integradora y armonizadora sobre la base de la cooperación horizontal, para lo cual se resolvió que los ministerios encargados de los aspectos sociales de los Estados Parte fueran los responsables de realizar los aportes al Instituto (CMC/DEC. No. 31/09).

Con posterioridad, la pobreza, la identificación y la localización de las zonas más afectadas por esta y por la exclusión social fueron incluidas como temas prioritarios para los Estados parte de Mercosur (CMC/DEC N° 01/10, Artículo 36)[26]. Es claro que nuestra organización subregional, conforme a sus características como tal, optó por una metodología pragmática e intergubernamental para ir superando las asimetrías internas que obstaculizan el aprovechamiento del proceso de integración, y esas son

[25] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/3153_DEC_003-2007_ES_InstitutoSocial.pdf

[26] Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/DEC_001-2010_ES_FERR1_Reglamento%20FOCEM-9(1).pdf

sus características en relación a su lucha contra la pobreza[27]. Pero a pesar de la practicidad de los mecanismos adoptados y de las consecuencias para Argentina y Brasil al no hacer sus aportes en tiempo y forma, las necesidades de la población más vulnerable del cono sur han superado largamente lo que podría lograrse con los fondos aportados de acuerdo a los mecanismos creados.

Durante la XIX de CSM, y bajo la Presidencia Pro Tempore argentina, se lanzó la Plataforma Suramérica Abierta[28], iniciativa de la que participa el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, con el apoyo del Fondo de la Organización Internacional para las Migraciones, con el objetivo de facilitar el acceso a información actualizada y confiable sobre las medidas que adoptan los gobiernos de la región incluyendo: restricciones fronterizas, medidas de prevención sanitaria, documentos hábiles de viaje, entre otros. Esta conferencia podría considerarse angular en relación a las medidas adoptadas y por la importancia de estas y no son sino la continuación de tareas iniciadas en conferencias anteriores.

En efecto, ya desde la conferencia de 2018 se venía trabajando en la relación entre medio ambiente y migración, en el caso específico de personas desplazadas internacionalmente por causa de desastres naturales. En este sistema se comparten buenas prácticas para abordar la situación de esas personas. Y esto no es sino la continuidad de lo acordado en la XII CSM (2012)[29], ocasión en la que los países sudamericanos acordaron que la tarea conjunta se orientaría al fortalecimiento de la gestión migratoria, incluyendo la cooperación horizontal.

Queda de manifiesto así que Sudamérica va adquiriendo importancia como bloque en sí, más allá de las instituciones formales, y como una demostración palpable del surgimiento de normas de *soft law* que venimos apuntando. Este tipo de prácticas a la vez ha permitido a la región ir re-

---

[27] GUERRA BARÓN, Angélica - NINA BALTAZAR, Esteban. "¿Aproximaciones institucionales a problemas subregionales? Una mirada a la pobreza desde la CAN, el Mercosur y la Unasur", *Papel Político*, Vol. 18, No. 1, 2013. Pontifica Universidad Javeriana, Colombia, Disponible en: file:///C:/Users/Luca%20Pelazzo/Downloads/77727849001(1).pdf

[28] Disponible en: https://suramericaabierta.info/acerca-de

[29] Disponible en: https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/xii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones-concluye-en-chile-con-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-los-migrantes/

solviendo algunos problemas planteados por la pandemia de COVID 19 a partir de la apertura paulatina de las restricciones al tránsito de población entre los estados de la región.

VI. A modo de conclusión

Como quedó dicho desde el comienzo, al trabajar sobre el Objetivo 17 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible[30], encontramos que la problemática en sí requiere de la interacción del Estado, con las personas y las organizaciones internacionales.

Las causales de las migraciones son múltiples y sus vínculos con el medio ambiente no han sido suficientemente estudiados, particularmente en materia de la vinculación entre pobreza y cambio climático. Y es en relación a este último, que se observa que las migraciones revisten características particulares en América Latina.

Vimos también que la preocupación y el accionar en relación a las migraciones ha sido objeto de múltiples conferencias latinoamericanas de las que fueron surgiendo normas de *soft law* que tienen su fundamento por un lado en la falta de compromiso formal de los Estados que este tipo de normas demandan o también una nueva prueba del principio de cooperación con que se vienen desempeñando las instituciones americanas y que aseguran su efectividad apoyándose en el consenso más que en la obligatoriedad de las normas en sí mismas.

Es en este punto que tratamos de penetrar en las actividades de las organizaciones internacionales de la región, particularmente de MERCOSUR, a fin de verificar en qué medida vienen respondiendo a lo establecido a su vez en los ODS.

Finalmente, el vínculo entre *migración, pobreza y medio ambiente en América Latina* también reconoce relaciones con los desastres naturales a los que deben hacer frente los Estados de la región.

---

[30] Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/

DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y POBREZA. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

BIOLOGICAL DIVERSITY AND POVERTY. PUBLIC PARTICIPATION

María Alejandra Sticca*

Lorena Eva Dasenchich **

Resumen: esta contribución tiene como objetivo alentar la reflexión sobre los vínculos entre diversidad biológica, pobreza y participación pública.

Palabras-clave: Diversidad biológica - Pobreza - Tecnología - Participación pública - audiencias públicas digitales.

Abstract: This contribution aims to encourage reflection on the links between biodiversity, poverty and public participation.

---

* Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina (UNC). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba-Argentina. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad 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). Prof. titular de Derecho Internacional Público en la Faculta de Derecho de la UNC (FD-UNC). Directora 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 El Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (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

Keywords: Biological diversity - Poverty - Technology - Public participation - Digital public audiences.

Sumario: I. Introducción. II. ¿Puede la diversidad biológica contribuir a erradicar la pobreza? III. Marco mundial de la diversidad biológica. IV. Pobreza, Ambiente y Tecnologías. La brecha digital en materia de Audiencias Públicas Digitales. V. Reflexiones finales.

I. Introducción

La conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la pobreza y el acceso a la tecnología son tres desafíos a los que se enfrenta la humanidad en estos tiempos.

La diversidad biológica es un término complejo que ha sido definido como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie y de los ecosistemas".

Por otra parte, el término pobreza tiene muchas acepciones, nosotros a los fines de este artículo recuperamos la caracterización que da la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE): "Las dimensiones de la pobreza cubren distintos aspectos de las capacidades humanas: económica (ingreso, sustento, trabajo decente), humana (salud, educación), política (empoderamiento, derechos, voz), socio-cultural (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, y vulnerabilidad)"[1].

II. ¿Puede la diversidad biológica contribuir a erradicar la pobreza?

El Convenio sobre diversidad biológica de 1992 cuenta con 196 Estados Partes, en su preámbulo traza la relación con la necesidad de erradicar la pobreza en los siguientes términos:

---

[1] OECD. *Poverty Reduction*, The DAC Guidelines, OECD Publishing, Paris, 2001 en https://doi.org/10.1787/9789264194779-en

> "*(...) Reconociendo que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo,*
>
> *Conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías (...)".*

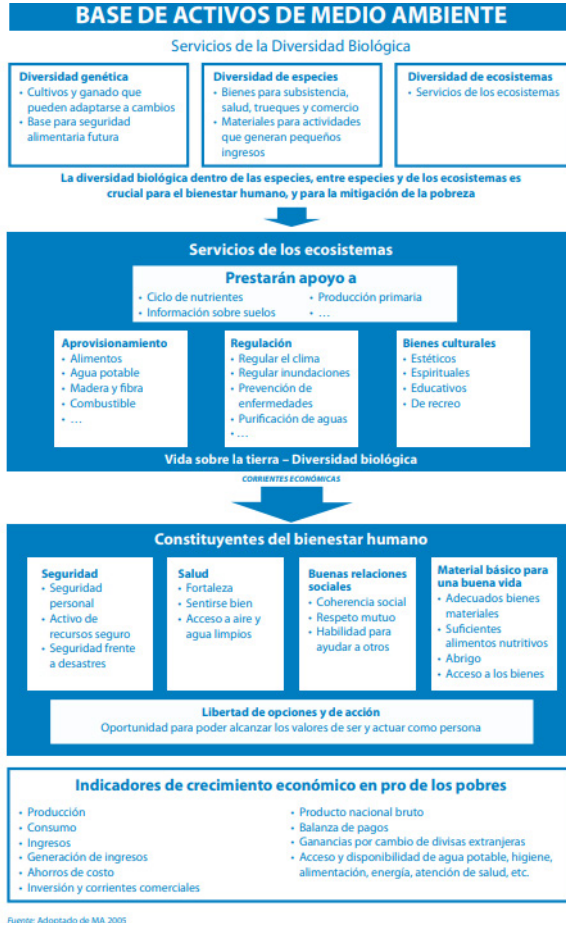
La diversidad biológica dentro de las especies, entre las especies y proveniente de los ecosistemas resulta esencial para la erradicar la pobreza.

Así la *diversidad genética* contribuye a la capacidad de recuperación, dado que una base genética amplia permite que los cultivos y los ganados se adapten a las condiciones cambiantes. Por ejemplo, la diversidad genética permite a los agricultores adaptarse al cambio climático proporcionando variedades de cultivos y de ganado que puedan hacer frente a las condiciones nuevas, tales como el aumento de la temperatura, la sequía y las inundaciones.

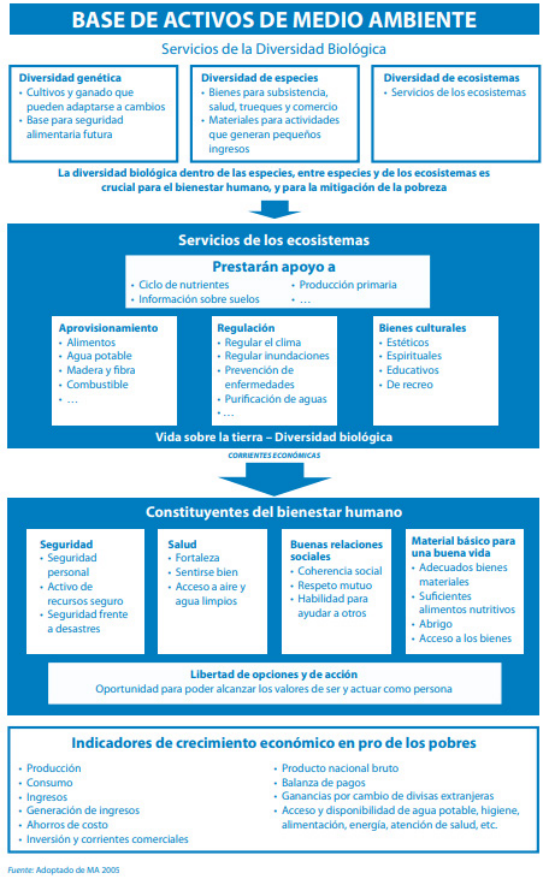
La *diversidad de especies* proporciona bienes que se pueden usar para la subsistencia, y el comercio. Entre algunos ejemplos de estos bienes se incluyen: alimentos tales como frutas, vegetales, granos, nueces, raíces, pescado y carne, leche y huevos, fibras, cueros y pieles, plantas medicinales, leña y otros combustibles, materiales de construcción tales como madera para muebles, pastos y juncos para canastos y techados, etc. La diversidad de las especies a menudo contribuye al desarrollo, proporcionando materiales utilizados en las actividades de generación de pequeños ingresos, tales como la venta de artesanías, alimentos locales o medicamentos tradicionales.

La *diversidad de los ecosistemas* provee importantes servicios de ecosistemas, tales como: secuestro de carbono, polinización de plantas, control de plagas por depredadores naturales, protección de cursos de agua y control de la erosión, mantenimiento de la fertilidad de los suelos y regeneración de pasturas, destrucción de residuos y contaminantes, etc. Los servicios de los ecosistemas mejoran el bienestar local proporcionando agua no contaminada y sistemas agrícolas productivos. Además,

la diversidad biológica de los ecosistemas puede contribuir al desarrollo alentando el turismo basado en la naturaleza



Fuente: Adoptado de MA 2005



Fuente: Adoptado de MA 2005

Cabe destacar que la relación entre conservación de la diversidad biológica y reducción de la pobreza se presenta de manera diferente según los distintos contextos y lugares, incluso no podemos desconocer que, en muchos casos, la pobreza puede ser también una de las causas de pérdida de diversidad biológica, de allí el papel central que cumplen los Estados a través del diseño de políticas públicas que equilibren esta relación.

III. Marco mundial de la diversidad biológica

La Conferencia de los Estados Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica, en diciembre de 2022, reunidos en Montreal (Canadá)

aprobaron el *Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica* y recomendaron que se utilice como plan estratégico para la aplicación del Convenio y sus Protocolos, sus órganos y su Secretaría en el periodo 2022–2030 y que, en tal sentido, el Marco se utilice para armonizar y orientar mejor la labor de los distintos órganos del Convenio y sus Protocolos, su Secretaría y su presupuesto, conforme a los objetivos y las metas establecidas en dicho Marco mundial[2].

El Marco está elaborado en torno a una teoría del cambio que reconoce que se requieren medidas normativas urgentes a nivel mundial, regional y nacional para lograr el desarrollo sostenible, a fin de reducir y/o invertir los efectos de los cambios indeseados que han exacerbado la pérdida de diversidad biológica, con miras a permitir la recuperación de todos los ecosistemas y hacer realidad la visión del Convenio de vivir en armonía con la naturaleza antes de 2050.

La visión del Marco es la de un mundo en el que se vive en armonía con la naturaleza donde: "Para 2050, la diversidad biológica se valora, conserva, restaura y utiliza en forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y brindando beneficios esenciales para todas las personas".

El Marco tiene cuatro objetivos a largo plazo para 2050 relacionados con la Visión de la Diversidad Biológica para 2050, en todos ellos se patentiza la relación entre diversidad biológica y reducción de la pobreza de diversos modos. "*Objetivo A.* Se mantiene, se aumenta o se restablece la integridad, la conectividad y la resiliencia de todos los ecosistemas, aumentando sustancialmente la superficie de los ecosistemas antes de 2050; *Se detiene la extinción inducida por los seres humanos*, y, para 2050, el ritmo y el riesgo de la extinción de todas las especies se reduce a la décima parte, y la abundancia de las poblaciones silvestres autóctonas se eleva a niveles saludables y resilientes; La diversidad genética y el potencial de adaptación de las especies silvestres y domesticadas se mantiene, salvaguardando su potencial de adaptación. *Objetivo B. La diversidad biológica se utiliza y gestiona de manera sostenible* y las *contribuciones de la naturaleza a las personas*, tales como las funciones y los servicios de los ecosistemas se valoran, se mantienen y se mejoran,

---

[2] https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf (fecha última consulta: 20 de julio de 2023).

con un restablecimiento de los actualmente en declive, apoyando el logro del desarrollo sostenible dentro de los límites planetarios *Objetivo C.* Los *beneficios monetarios y no monetarios* de la utilización de los recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales asociados conexos, según proceda, *se comparten en forma justa y equitativa, y en particular, cuando corresponda, con los pueblos indígenas y las comunidades locales*, y para 2050 se incrementan sustancialmente, al tiempo que *se protegen los conocimientos tradicionales* asociados son los recursos genéticos, contribuyendo así a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con los instrumentos de acceso y participación en los beneficios acordados internacionalmente. *Objetivo D.* Los medios de implementación adecuados, incluidos recursos financieros, creación de capacidad, cooperación técnica y científica, y acceso a tecnología y su transferencia, para implementar plenamente el Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica se reservan y *son accesibles de manera equitativa a todas las Partes, especialmente a los países en desarrollo y los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, y los países con economías en transición*, reduciendo gradualmente el déficit de financiación de la biodiversidad de 700.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año, y armonizando los flujos financieros con el Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica con la Visión de la Diversidad Biológica para 2050"[3].

El Marco tiene 23 metas orientadas a la acción para adoptar medidas urgentes en el decenio hasta 2030. Las medidas tendientes a alcanzar estas metas deberán implementarse en forma coherente y en consonancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Protocolos, así como con otras obligaciones internacionales pertinentes, tomando en consideración las condiciones socioeconómicas nacionales.

La meta 14 se refiere expresamente a la pobreza, en los siguientes términos: *"Meta 14:* Lograr la integración plena de la diversidad biológica y sus múltiples valores en las políticas, la reglamentación, los procesos de planificación y de desarrollo, *las estrategias de erradicación de la pobreza*, las evaluaciones ambientales estratégicas y de impacto ambiental, y, cuando proceda, las cuentas nacionales en de todos los niveles de gobierno y todos los sectores, en particular aquellos que provocan efectos

[3] Los resaltados nos pertenecen.

significativos en la diversidad biológica, armonizando gradualmente todas las actividades públicas y privadas pertinentes, los flujos financieros y fiscales con los objetivos y las metas del presente Marco".

En la *sección K* del Marco titulado "Comunicación, educación, sensibilización y asimilación", punto b) se ocupa del aumento de la sensibilización sobre la importancia de la utilización sostenible de la diversidad biológica y de la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos para el desarrollo sostenible, entre otras cosas, las iniciativas de *erradicación de la pobreza* y su contribución general a las estrategias mundiales y/o nacionales de desarrollo sostenible.

IV. Pobreza, Ambiente y Tecnologías. La brecha digital en materia de Audiencias Públicas Digitales

Habiendo desarrollado, en los párrafos precedentes, los avances del Grupo de Trabajo que concluyeron con la adopción del marco mundial de Diversidad Biológica Post-2020 y su vinculación con la pobreza, a continuación, se propone hacer foco en la brecha digital y las Audiencias Públicas Ambientales Digitales, que forman parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en el art.14 del Convenio vigente. Todo ello, a los fines de cuestionarnos si la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los procedimientos de Audiencias Públicas Ambientales, amplía o restringe el derecho de participación de los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente en un contexto de pobreza.

En efecto, el mencionado Convenio sobre Diversidad Biológica del año 1992 establece en su *artículo 14*: "*Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso 1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos*".

Resulta llamativo que no se prevea ninguna otra disposición relativa a la participación ciudadana en el marco de proyectos relacionados a la biodiversidad y, a su vez, la condicione a la expresión "*en cuanto proceda*". Sin perjuicio de ello, remite su regulación, a normativa interna de los Estados parte.

Por su parte, la Recomendación OSE-3/ 10, referida a la "Gestión del conocimiento y el mecanismo de intercambio de información", elaborada en la Tercera reunión del Órgano Subsidiario de Implementación celebrada del 14 al 29 de marzo de 2022 en Ginebra, Suiza, menciona 5 veces la palabra "participación"; 4 de ellas, vinculadas a los denominados "*interesados directos pertinentes*".

Puede verse, entonces, el limitado y restrictivo abordaje de la participación ciudadana en el marco del Convenio. Entendiendo por tal, a los fines del presente, al "*proceso comunitario que implica la interacción o relacionamiento en la definición del destino colectivo que involucra lo público, donde es necesaria la incidencia en todos los escenarios que permiten una gestión ambiental adecuada*"[4], teniendo como finalidad la protección, conservación y sostenibilidad del ambiente y la diversidad biológica, así como la garantía de todos los derechos.

En este contexto, realizaremos a continuación una breve aproximación a la correlación entre pobreza, TIC, brecha digital y audiencias públicas ambientales, desde un abordaje actual y práctico de las problemáticas vinculadas a la participación ciudadana. Todo ello, sin desconocer la relevancia de otras temáticas, como el acceso a la información ambiental, a la justicia ambiental, la legitimación administrativa y procesal, entre otros, que exceden el presente trabajo.

"*Cuando las comunidades están conectadas, podemos sacarlas de la pobreza*"[5], dijo el CEO de Facebook, Mark Zuckerberg, durante el año 2015 en la conferencia de desarrollo sostenible de la ONU y el foro del sector privado durante su 70ª Asamblea General anual. Volvió sobre el mismo tema en el año 2017, al afirmar que "*Conectar a todos puede sa-*

---

[4] RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. "Yo participo, tú participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia", Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, 2021, pp. 21-22.

[5] Recuperado de: https://noticias.iruya.com/a/sociedad/pobreza/10374-mark-zuckerberg-afirma-que-el-acceso-a-internet-puede-erradicar-la-pobreza-extrema.html (15/07/2023).

car a cientos de millones de personas de la pobreza"[6] en la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico. El empresario identificó tres barreras para lograr ese objetivo: la disponibilidad del acceso a internet (infraestructura digital), la capacidad de poder pagar esos servicios y la sensibilización, haciendo referencia a "*las personas que tienen teléfono y red, pero no se conectan y no están seguros de porqué conectarse*".

Más allá de los debates sobre la existencia de un derecho humano a la "conexión o al acceso al internet"[7], la tecnología, por sí sola, no es una solución mágica. Basta ver a la ciudad de Singapur, una de las más ricas del planeta y primera desde hace varios años en el top ten de ciudades inteligentes, con una alta tasa de inmigrantes ilegales y trabajadores de la construcción que viven en condiciones infrahumanas.

El Banco Mundial, respondía a los dichos del Ceo de Meta, durante el año 2016, afirmando que "*Las familias más pobres del mundo tienen más probabilidades de tener un teléfono móvil que baños o agua limpia*"[8] y que sólo los países que han invertido en mejorar su clima de negocios (evitando monopolios), en educación digital, salud y creación de instituciones de gobernanza de calidad, las tecnologías digitales han aumentado la productividad y reducido la desigualdad.

En este contexto, resulta necesario entonces, referirnos a un abordaje multidimensional de medición y definición de la pobreza, entendiendo que la misma incluye, pero no sólo abarca, los recursos monetarios que se emplean en las economías de mercado, sino que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas al fenómeno. Así podemos mencionar el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación, la información o la salud, la

---

[6] Recuperado de: https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-zuckerberg-insiste-conectar-todos-puede-sacar-cientos-millones-personas-pobreza-201611191709_noticia.html (15/07/2023).

[7] Se remite a la lectura de la Resolución del Consejo de Derecho Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas del 27 de junio de 2016, referida a la "Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet" https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L20.pdf

[8] Recuperado de: https://www.eleconomista.es/telecomunicaciones-tecnologia/noticias/7279420/01/16/Reduce-la-tecnologia-la-pobreza-El-Banco-Mundial-desaprueba-la-version-de-Zuckerberg.html (15/07/2023).

discriminación y la exclusión social, entre otras carencias que no siempre ni necesariamente pueden ser resueltas a través los ingresos de los hogares. En este punto, Amartya Sen[9] ha profundizado la crítica al ingreso como medida del bienestar, a partir de considerar que el bienestar no sólo debe definirse por las necesidades sino también en el plano de las capacidades para funcionar y participar plenamente en la sociedad. En igual sentido avanza Townsend[10], quien identifica a los pobres en función de los recursos económicos (medidos por el ingreso) y el estándar de vida (medido a través de las condiciones materiales y sociales en las que cada persona vive, así como su participación en la vida social, cultural y política del país o sociedad en que habita).

En el mismo sentido, la Dra. Morales Lamberti, en cita a los fallos Mamani[11] y Abarca[12] de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), afirma que *"Las audiencias públicas deben garantizar que "toda persona", pueda verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones. Se trata de un mecanismo participativo "abierto" (desde el punto de vista de los partícipes), "amplio" (desde el punto de vista temático) y "deliberativo" (desde el punto de vista actitudinal), requisitos que no se congregan en cualquiera otra modalidad participativa*"[13].

El observatorio de pobreza de la Universidad Católica Argentina (UCA), desde un enfoque de derechos humanos, afirma en un informe del mes de mayo del año 2022[14], que el estudio de la pobreza debe partir del

---

[9] SEN, Amartya. "Capability and Well-being", en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *The Quality of Life,* Clarendon Press, Oxford, 1993 (Traducción de R. Reyes, en Nussbaum y Sen (eds.) *La calidad de vida,* Tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

[10] TOWNSEND, P. The Meaning of Poverty". *The British Journal of Sociology*, 13, (1962), pp. 210-227. http://dx.doi.org/10.2307/587266

[11] "Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa CRAM S.A. s/ recurso", Sentencia del 5/9/2017.

[12] "Abarca, Walter José y Otros c/ Estado Nacional - Ministerio Energía y Minería y Otro s/ Amparo ley 16.986", Sentencia del 6/9/2016.

[13] MORALES LAMBERTI, Alicia. "Audiencias públicas en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" AR/DOC/2729/2017. Suplemento ambiental 21/11/2017.

[14] BONFIGLIO, Juan Ignacio – VERA, Julieta - SALVIA, Agustín (Coordinador). *Desigualdades estructurales, pobreza por ingresos y carencias no monetarias desde una perspectiva de derechos. Un escenario pre-post COVID-19 de crisis e incertidumbre*,

reconocimiento de que las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación son titulares de derechos y agentes de cambio, es decir, capaces de participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, entre ellas, demandar protección y rendición de cuentas por parte de los Estados.

Esto nos permite definir a la "brecha digital" como la "*separación que existe entre las personas (comunidades, Estados, países) que utilizan las TIC como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas o, aunque las tengan, no saben cómo utilizarlas*"[15]. El Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del CLAD, reafirma el compromiso para "*reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la información y el Conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados*"[16].

En nuestra Provincia de Córdoba, si bien las Audiencias Públicas Ambientales, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), se encuentran reguladas por la Ley de Política Ambiental N° 10208[17], fue la última modificación a la Ley de Procedimientos Administrativos Nº 5350 T.O. Ley 6658, denominada Ley SI[18], la que introdujo el concepto de Audiencia Pública Digital, "*cuya realización sea exigida por las disposiciones legales vigentes, las que pueden ser realizadas por video conferencia o por cualquier otra vía de comunicación digital que establezca la reglamentación, garantizando el mayor grado de accesibilidad y participación por parte de las personas*"[19]. Es decir, como uno de los mecanismos de tramitación digital o electrónica a distancia, a los fines

---

Documento Estadístico - Barómetro de la Deuda Social Argentina, 1ª ed. Educa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2022/2022-Observatorio-Documento-Estadistico_Pobreza.pdf

[15] Recuperado de: http://www.labrechadigital.org/labrecha/ (15/07/2023)

[16] https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf

[17] Publicación BO 27/6/2014.

[18] Ley N° 10618 de Simplificación y Modernización de la Administración. Publicación BO 27/3/2019.

[19] Según su artículo 8.

de facilitar y simplificar la interacción de las personas con la Administración pública provincial.

En el orden legislativo, podemos referenciar como ejemplo a nivel municipal, la Audiencia Pública Digital convocada por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba en septiembre del año 2021, con relación a la creación del ente municipal "BioCórdoba", con competencias en la reconversión del Jardín Zoológico en un parque dedicado a la Biodiversidad y la gestión del Parque Sarmiento y la Reserva Natural "General San Martín".

Si bien encontramos numerosos fallos de la CSJN vinculados a la participación ciudadana y Audiencias Públicas[20], el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (TSJ) tuvo la oportunidad de expedirse en el conocido fallo "Abbas"[21], en relación no sólo al deber de colaboración con la Administración en los procedimientos de modernización, siempre que los requisitos sean razonables; en el caso, el actor requiere la excepción de tramitar el registro como ciudadano digital a los fines de activar el beneficio jubilatorio. También, explícitamente menciona la necesidad de "*protección de aquellos beneficiarios que inmersos en situaciones especiales, como podrían ser la discapacidad o la ancianidad, no pueden cumplir con la digitalización y modernización propuesta sin ceder su privacidad como así también su ámbito de autonomía al tener que ser auxiliados o asistidos por terceros, que aún en grado de parentesco, se involucran en cuestiones personalísimas que el Estado debe preservar y proteger*".

Específicamente en materia ambiental, en la causa "Islyma"[22], el TSJ realiza una serie de exhortaciones a la Administración Provincial a la hora

---

[20] Entre los más recientes, pueden mencionarse a: "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros e/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo" (Fallos: 339:1077) y Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en causa CSJ 1490/2011 (47-C)/CS1 de fecha 8 de abril de 2021 "Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad".

[21] "Abbas Hachache, Luis Daniel c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba - Amparo (Ley 4915) - recurso de apelación, Expte. n° 2387142 - auto número: 95. Córdoba, 29/09/2017".

[22] Auto numero: 49. Córdoba, 08/04/2021 "Islyma y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba y otro – amparo".

de organizar, convocar y celebrar una audiencia pública en forma digital, a los fines de facilitar la mayor participación y concurrencia posible, siempre en condiciones de igualdad; así como el acceso electrónico fácil, directo, sencillo e inmediato a toda información relevante vinculada con el EIA (Punto II del resuelve).

En lo que nos interesa, el fallo, referido al pedido de suspensión de la audiencia pública digital convocada en la que se discutiría el EIA del proyecto de obra para la construcción de una autovía sobre la ruta nacional N° 38, en el tramo "Variante Costa Azul-La Cumbre", afirma que "*las audiencias públicas digitales pueden ser una valiosa herramienta si en forma previa se garantizan, difunden y aseguran las condiciones que posibiliten la máxima conectividad o participación, así como el acceso fácil, directo e inmediato a la información completa del EIA que se va a discutir"* (Considerando II página 6).

El aspecto más conflicto de este pronunciamiento, radica en que establece que no se puede partir de la premisa absolutista de que todos los pobladores son nativos digitales y poseen las competencias necesarias que condicionan la "participación abierta" a través de una Audiencia digital. En consecuencia, y atento la presunción de "categoría sospechosa" a la luz del principio constitucional de igualdad, es el Estado, en una inversión de la carga probatoria, quien deberá acreditar que ha hecho todo lo posible por allanar la conectividad y haber brindado información previa que aliente la mayor presencia de personas posibles en el encuentro.

¿Qué deberá acreditar el Estado provincial? 1) Haber puesto a disposición toda la infraestructura necesaria para, por ejemplo, asesorar a quienes tuvieran dudas acerca de cómo pueden inscribirse en la plataforma CIDI (nivel 2); 2) Que en la página web oficial o que con tal fin se habilitara, han cargado (con precisión de la fecha en que se lo hizo) toda la documentación vinculada con el proyecto en cuestión: EIA, anexos y cualquier otra información que pudiera ser de utilidad, en lo posible en un lenguaje que resultara accesible para quienes no dispusieran de conocimientos técnicos como para poder interpretarla; 3) No puede haber lugar a opacidades, sitios web paralelos, vínculos o links superpuestos o que conduzcan a otros que no contengan los datos que se anticipa que están publicados. Asimismo, los motores de búsqueda que se habiliten deberán ser los adecuados para que el acceso sea directo, fácil, sencillo, inmediato, sin solapamientos.

Finaliza afirmando que de no cumplirse estas condiciones "*se corre el riesgo de que, por acción o por omisión, lo digital se transforme en una emboscada que dificulte -en vez de facilitar- la participación*" (Considerando II, página 9).

V. Consideraciones finales

Para concluir, de acuerdo con Bauman, ser ciudadano implica, además de ser titular de ciertos derechos y obligaciones, tener algo que decir respecto de esos derechos y obligaciones. En otras palabras, ser ciudadano también supone tener la "*capacidad para influir sobre la actividad del Estado y de esa manera participar en la definición y administración de la ley y del orden*"[23]. El diálogo como valor epistemológico de la democracia, según Nino[24], y como medida del bienestar, según el ya mencionado Amartya Sen.

En materia ambiental, el uso de la tecnología, puede ser una herramienta más de la que se sirva el Estado para achicar la brecha digital e incluir a los grupos en situación de pobreza o, mal utilizada, para profundizarla y excluir aún más a los mencionados.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su publicación "Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos"[25], afirma que los procedimientos de modernización e innovación de la gestión pública tienen por fin "*restaurar la confianza de los ciudadanos en el Estado*".

En suma, diálogo, participación, reducción de brechas y confianza. Ese se perfila como el camino a seguir.

---

[23] BAUMAN, Zygmunt. *Tiempos líquidos: Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets, México, 2007, p. 162.

[24] NINO, Carlos S. *Un país al margen de la ley*, Ariel, Buenos Aires, 2005.

[25] https://digital-iadb.lpages.co/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-a-los-ciudadanos/

RELACIONES ENTRE AGRICULTURA, POBREZA RURAL Y AMBIENTE EN ARGENTINA*

RELATIONSHIPS BETWEEN AGRICULTURE, RURAL POVERTY AND THE ENVIRONMENT IN ARGENTINA

María Cristina Rodríguez de Taborda**

Resumen: La presente contribución destaca que la relación agricultura-pobreza rural-ambiente es compleja, resultando las acciones gubernamentales insuficientes por falta de capacidad institucional. Generalmente, los gobiernos esperan que disminuya la pobreza a través de transferencias monetarias o supedita esa disminución al crecimiento económico del país. Tampoco tienen en cuenta la dimensión de los diferentes problemas ambientales, presentes y futuros, en las áreas rurales.

Palabras-clave: Agricultura - Pobreza rural - Ambiente - Argentina.

Abstract: This contribution highlights that -in Argentina- the agriculture - rural poverty -environment relationship is complex, resulting in insufficient government actions due to lack of institutional capacity. Generally, governments hope that poverty will decrease through monetary transfers or make this reduction contingent on the economic growth of the country. Nor do they take into account the dimension of the different environmental problems, present and future, in rural areas.

Keywords: Agriculture - Rural poverty - Environment - Argentina.

---

* Comunicación recibida el 16 de junio de 2023 y aprobada para su publicación el 30 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 del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba-Argentina.

La ruralidad[1] en Argentina es analizada desde distintos puntos de vista (*i. a.* sociológico, económico, medioambiental, seguridad alimentaria) desconectados entre sí, lo que da lugar a estudios incompletos. Lo cierto es que existen diferentes ruralidades en un país tan extenso como es el nuestro. No sólo hay diferencias geográficas o territoriales sino también demográficas, culturales y de actividades productivas.

En lo demográfico, podemos decir que persiste la migración de habitantes rurales hacia áreas urbanas. Al respecto, los censos indican que en 1947 había seis millones de habitantes rurales frente a una población total de 15.893.827 para ir reduciéndose aproximadamente a tres millones quinientos mil en 2010 mientras que la población urbana alcanzaba a 36.517.332 personas y la total 40.117.096. Este dato pone de manifiesto que actualmente contamos con un 91% de población urbana, muy por encima del promedio mundial (54%), tendencia que se incrementa levemente en 2020[2].

Son muchos los factores que han influenciado en este éxodo: a) mecanización de las actividades agrícolas; b) servicios esenciales no disponibles: educación, electricidad, agua potable, medicina, infraestructura, conectividad digital, etc.[3]; c) otros: distancia con los centros poblados, políticas públicas inexistentes que propendan al arraigo, inseguridad alimentaria, ¿cambio climático?

La mecanización de muchas actividades rurales ha ido reduciendo la cantidad de trabajadores rurales a la vez que no siempre se ha facilitado la instalación de fábricas en los pueblos que pudieran darles empleo. Probablemente sería una ventaja para el empresario (menor costo laboral y

---

[1] "Lo urbano suele ser definido como aquellos territorios donde residen más de 2.000 habitantes (tamaño de la población), o fungen de centros administrativos de municipios o distritos (área administrativa), o presentan mayor acceso a servicios e infraestructura básica. En contraposición, lo rural es conceptualizado, en la mayoría de los casos, como todo territorio que no cumple con las condiciones de una zona "urbana"; vale decir, una definición por omisión". La brecha, en América Latina y el Caribe, entre la pobreza rural y la urbana es de un 22% (FAO. *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago, p.10).

[2] V. https://www.indec.gob.ar/

[3] La carencia de estos servicios se denomina "pobreza multidimensional", ya que incluye otros aspectos fuera del monetario. En algunos casos estos servicios están disponibles para la población rural pero son deficientes, como sucede con la educación.

menor riesgo de conflicto sindical) y facilitaría el desarrollo integral del área urbana y periurbana.

Con respecto a los servicios esenciales, el Censo Nacional de 2010 da cuenta que el 18% de la población rural padece necesidades básicas insatisfechas frente a un 8,3% de la población urbana, a lo que se agregan las llamadas "trampas territoriales de la pobreza" cuyo origen es histórico y político y está vinculado a actores y factores que se perpetúan en el tiempo[4]. Muchas de esas "trampas territoriales" están ocupadas por comunidades indígenas.

A la pobreza rural se suma la población itinerante (trabajadores rurales de temporada), cuya cifra no ha sido plenamente censada por su característica de informalidad y movilidad.

En lo que hace a las políticas gubernamentales no siempre están enfocadas en la ruralidad y sus variantes. Por ejemplo, un trabajo en el ámbito de la CEPAL señala que en 54 países que monitorea la OCDE, tan solo el 17 % del presupuesto público agrícola se destina a invertir en sistemas de innovación agrícola, bioseguridad e infraestructura, a pesar de su alto retorno económico y social[5]. En Argentina, algunas de estas falencias han sido suplidas por entidades cooperativas locales.

En definitiva: la población rural es una población poco visibilizada.

En lo que hace a otros factores relevantes puede decirse que el tema ambiental ha incursionado de manera dramática. Tan es así que el Preámbulo del *Acuerdo de Parí*s de sobre cambio climático (2015) reconoce la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre y la pobreza[6]. Años más tarde se sostuvo que los sectores

---

[4] Según la FAO -en América Latina y el Caribe- entre estos factores y actores "se encuentran los político-institucionales vinculados a las élites subnacionales de naturaleza clientelar, rentista y con escasas capacidades de gestión de recursos administrativos y financieros", en *Panorama de la pobreza rural (…)*, *op. cit.,* p. 20.

[5] CEPAL. FAO. IICA. *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022,* IICA, San José, Costa Rica, 2021.

[6] La seguridad alimentaria no es conteste con la pérdida de alimentos a escala mundial: un 33% se pierde en la cosecha, transporte, y etapas del consumo (COP 27. The Sharm El-Sheikh Climate Implementation Summit. Cop 27, Eg1, *Round table on "Food Security",* 7th November 2022).

agrícolas son especialmente vulnerables a las repercusiones del cambio climático y también parte fundamental de la solución para combatirlo. Así, en las reuniones de la *Labor conjunta de Koronivia sobre la agricultura* (Koronivia, Fiji, 2021)[7] fue enunciada la necesidad de adaptación de la agricultura a estos cambios, especialmente de los agricultores en pequeña escala, que satisfacen más del 70 % de las necesidades alimentarias mundiales[8].

Asimismo, la FAO trajo a consideración desafíos que los agricultores deberán enfrentar y, a la vez, encontrar soluciones a problemas complejos en un corto plazo. En efecto, afirma que en 2050 la agricultura tendrá que alimentar a casi 10.000 millones de personas en todo el mundo y, al mismo tiempo, preservar la tierra y los recursos naturales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir la pobreza. También ha hecho hincapié en la ordenación y gestión sostenible de las tierras y el uso del agua garantizando la seguridad alimentaria[9]. Pensamos que esta responsabilidad es compartida y algunas soluciones dependerán de políticas públicas eficientes (por ej. la reducción de la pobreza) y otras de la concientización de la población en general y de los agricultores en particular[10].

---

[7] Fue creada en la 23ª Conferencia de las Partes (CP 23) de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climátic*o (CMNUCC), noviembre de 2017 (Fiji), a través de la Decisión (4/CP.23).

[8] CHIRIACÒ, M.V. - PERUGINI, L. - BELLOTTA, M. - BERNOUX, M. - KAUGURE, L. *Labor conjunta de Koronivia sobre agricultura: análisis de presentaciones sobre los Temas 2 (b) y 2 (c)*. *Documentos de trabajo sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales,* Nº 79, Roma, 2020 (https://doi.org/10.4060/ca7026es).

[9] Véase: FAO. *Marco estratégico para 2022-2031*, Marzo 2021 (C 2021/7), en https://www.fao.org/3/ne577es/ne577es.pdf

[10] Por ejemplo, de acuerdo con el Observatorio de Agricultura Urbana, Periurbana y Agroecología del INTA, en la región metropolitana de Córdoba existe una pérdida acelerada del cinturón verde. Un informe de dicho organismo, publicado en 2018, señala que se observan dos fenómenos que actúan en el sistema territorial -en conjunción con otros procesos-, provocando la desaparición de las huertas:

a) Expansión de cultivos no hortícolas

b) Expansión de los negocios inmobiliarios.

Esta falta de ordenamiento territorial amenaza la producción de alimentos frescos de proximidad, lo que genera traerlos de lugares alejados, aumentando la huella de carbono e intensificando los efectos del cambio climático (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. *Proyecto de inclusión socio-*

Sin duda la principal incidencia en el cambio climático, responsabilidad del sector agropecuario, es la deforestación, durante años no prohibida ni controlada por los gobiernos[11]. No obstante, si nos basamos en datos concretos, Argentina produce un 4% de la oferta alimentaria mundial y es responsable del 0,7% de los gases de efecto invernadero. De ese 0,7% la agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra son responsables del 37,2%, mientras que un 53,1% de la energía que emanan de la combustión y las fugas de combustibles, un 5,5% de los procesos industriales y uso de productos, y un 4,2% de los residuos[12].

Por otra parte, una importante propuesta es la adaptación transformativa de los sistemas agrícolas que se anticipe a los impactos del cambio climático. Tal como se ha indicado en las reuniones de la *Labor conjunta de Koronivia,* existen prácticas conservacionistas que coadyuvan al cuidado del medio ambiente. Una de ellas es la siembra directa[13], cuyas ventajas son elocuentes: menor uso de combustibles, aumento de la productividad a largo plazo, disminución de la erosión y compactación de los suelos, retención de la humedad, protección de la vida silvestre y microorganismos, menor emisión de gas carbono a la atmósfera, balance entre la emisión de carbono y su captura[14]. También fue recomendado el empleo eficiente

---

económica en áreas rurales. Plan de implementación provincial- https://magyp.gob.ar/sitio/areas/diprose/_pdf/PISEAR-PIP-Cordoba.pdf).

[11] "Durante el período comprendido entre 1990 y 2014, las emisiones de GEIs del agro se redujeron a un promedio anual del 0,7%, mientras que las del sector energético aumentaron 2,9% y las industriales 2,3%.

Buena parte de las disminuciones de GEIs logradas por el campo se sustentan en un uso eficiente de los recursos junto con reducciones de deforestaciones promovidas por ordenamientos territoriales" (HILBERT, J. *et al. Calculo de la reducción de emisiones del biodiesel argentino,* Estudio realizado por INTA para CARBIO, mayo 2018, p. 41, en https://www.researchgate.net/publication/325258189).

[12] "En el pasado, la mayoría de las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la pobreza rural se centraban en aumentar el suministro de alimentos en las explotaciones agrícolas y no tenían en cuenta las actividades posteriores a la cosecha, como la elaboración y el transporte" (*Labor conjunta de Koronivia (...), op. cit.*).

[13] La participación de la siembra directa o labranza conservacionista es, en el caso de las oleaginosas un 90% del total de la superficie implantada (95% maní, 91% soja, 83% legumbres), forrajeras perennes un 44% y forrajeras anuales 54%. Además se sigue la práctica de rotación de cultivos.

[14] Respecto a los suelos el estudio de labor ha expresado lo siguiente:

del agua (riego inteligente)[15] y el uso de biocombustibles en las labores agrícolas. Pese a estas iniciativas, la población rural, especialmente la más pobre y que depende de los recursos naturales por hallarse en zonas remotas y frágiles, se volverá más vulnerable a los cambios ambientales (sequía, inundaciones, plagas).

Para resumir, y en base a los datos que hemos recopilado, podemos afirmar que la relación agricultura-pobreza rural-ambiente es compleja y las acciones gubernamentales insuficientes por falta de capacidad institucional. Generalmente, los gobiernos esperan que disminuya la pobreza a través de transferencias monetarias o supedita esa disminución al crecimiento económico del país. Tampoco tienen en cuenta la dimensión de los diferentes problemas ambientales, presentes y futuros, en las áreas rurales.

- El carbono orgánico de los suelos (el carbono retenido en su materia orgánica) es crítico para la salud y fertilidad del suelo y para los servicios ecosistémicos -incluida la producción de alimentos- por lo que su conservación y restauración es esencial para el desarrollo sostenible.
- En lo que hace a las Comunicaciones de los Estados: Los objetivos compartidos incluyen: aumentar el secuestro de carbono y de materia orgánica del suelo, reducir la erosión del suelo, aumentar la infiltración y almacenamiento de agua, mejorar el ciclo de nutrientes, reducir las emisiones de GEI, mejorar la fauna y el hábitat polinizador, mientras se mantiene o incluso se aumentan los rendimientos e ingresos, y reforzar los medios de subsistencia y la resiliencia social.
- Mejora del uso de nutrientes y del aprovechamiento del estiércol con miras a lograr unos sistemas agrícolas sostenibles y resilientes.

[15] *Labor conjunta de Koronivia (...), op cit.*

AMBIENTE Y POBREZA: LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS ASOCIADAS AL TEMA EN ARGENTINA. UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA RELACIÓN ENTRE AMBIENTE Y POBREZA*

ENVIRONMENT AND POVERTY: THE MAIN PUBLIC POLICIES ASSOCIATED WITH THE THEME IN ARGENTINA. A GENERAL APPROACH TO THE RELATIONSHIP BETWEEN ENVIRONMENT AND POVERTY

Marta S. Juliá**

Resumen: El presente artículo propone describir una aproximación general a la relación entre ambiente y pobreza enfocada en las principales políticas públicas asociadas a los objetivos de desarrollo sostenible en el tema en Argentina. A los fines de contextualizar la temática hacemos en primer lugar un recorrido del tratamiento de la pobreza en las cumbres ambientales, en breves referencias, desde la primera reunión internacional sobre ambiente humano hasta ubicar la pobreza como el primer objetivo de desarrollo sostenible en 2015, describiendo las principales referencias. En segundo lugar, repasamos el primero de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que hace referencia a la pobreza, para recordar las metas objetivos e indicadores y las acciones realizadas en el país. En tercer término, hacemos referencia a la modalidad en que el Estado enfrenta la problemática de la pobreza y las principales políticas públicas formuladas y ejecutadas en el tema en Argentina. Por último, realizamos algunas reflexiones finales.

Palabras-clave: Pobreza - Políticas públicas - Ambiente y pobreza.

---

* Trabajo recibido el 30 de mayo de 2023 y aprobado para su publicación el 14 de junio 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-Argentina.

Abstract: This article proposes to describe a general approach to the relationship between environment and poverty focused on the main public policies associated with the objectives of sustainable development on the subject in Argentina. In order to contextualize the subject, we first make some considerations on the treatment of poverty in environmental summits, in brief references, from the first international meeting on the human environment to placing poverty as the first sustainable development objective in 2015, describing the main references. Secondly, we review the first of the sustainable development goals that refers to poverty, to recall the goals, objectives and indicators and the actions carried out in the country. Thirdly, we refer to the modality in which the State faces the problem of poverty and the main public policies formulated and executed on the subject in Argentina. Finally, we make some final thoughts.

Keywords: Poverty - Public policies - Environment and poverty.

Sumario: I. Introducción. II. Como fue el tratamiento de la pobreza en las cumbres ambientales. III. Los ODS y la pobreza. IV. El Estado enfrenta la problemática de la pobreza. V. Las políticas públicas para enfrentar la pobreza. VI. Reflexiones finales.

I. Introducción

El presente trabajo se propone describir, en una aproximación general, la relación entre ambiente y pobreza enfocada en las principales políticas públicas asociadas a los objetivos de desarrollo sostenible en el tema en Argentina.

Los estudios acerca de la pobreza son extensos y variados. Dada la complejidad de la problemática se ha abordado desde distintas perspectivas y disciplinas a través del tiempo.

La discusión del concepto mismo de pobreza formó parte de debates de las últimas décadas, donde algunos de los interrogantes son: ¿qué significa ser pobre?, ¿cómo se mide la pobreza y qué caracteriza la pobreza en nuestros países? Cada tanto los debates y cuestionan las definiciones y sus alcances se renuevan.

La pobreza actual resulta de la convergencia de causas que se dan en diversos niveles, que son como vasos comunicantes y como algo racional, un resultado necesario del presente proceso, un fenómeno inevitable, considerado un hecho natural[1].

---

[1] SANTOS, M. *Por otra globalización: Del pensamiento único a la conciencia universal*, 1ª. ed., CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 73.

Así se pueden observar distintos conceptos, por ejemplo: "Los países subdesarrollados conocieron por lo menos tres formas de pobreza y, paralelamente, tres formas de deuda social en el último medio siglo. La primera sería lo que osadamente llamaremos pobreza incluida, una pobreza accidental, a veces residual o estacional, producida en ciertos momentos del año, una pobreza intersticial y, sobre todo, sin vasos comunicantes"[2].

Entre las observaciones que se realizan al respecto encontramos que: "El hecho, pues, es que la pobreza tanto como el desempleo ahora son considerados como algo "natural", inherente a su propio proceso. Junto al desempleo y a la pobreza absoluta se registra el empobrecimiento relativo de capas cada vez mayores gracias al deterioro del valor del trabajo"[3].

Las vinculaciones entre pobreza y trabajo son destacadas también en distintas dimensiones: el desempleo, el trabajo informal, etc.

A las dificultades conceptuales vinculadas con la definición del fenómeno se suman las controversias vinculadas con la metodología elegida para medirlo. "A lo largo de este documento se mencionan datos que son producto de diversas metodologías utilizadas para medir la pobreza. Una de las formas más frecuentes en Argentina para medir la incidencia del fenómeno es el enfoque "monetario" (basado en el ingreso), que mide la pobreza a través de umbrales denominados "línea de indigencia" y "línea de pobreza"[4].

En los últimos años se han desarrollado diversas metodologías para medir de modo más completo la distribución del ingreso, complementando las encuestas con la información proveniente de otras fuentes, como los datos impositivos y de cuentas nacionales. Los distintos expertos e instituciones que estudian la desigualdad están de acuerdo acerca de las limitaciones que existen en los estudios basados exclusivamente en la información de las encuestas de hogares, debido a las dificultades que estos instrumentos tienen para captar a los perceptores de ingresos muy altos,

---

[2] *Ibidem*, p. 70.

[3] *Ibidem*, p. 62.

[4] DELLA PAOLERA, C.- BIONDI, A. - PETRONE, L. *Un camino para reducir la pobreza en Argentina. Políticas y recomendaciones,* PNUD- CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2019.

así como los ingresos característicos de estos perceptores, como las rentas por la propiedad de activos físicos y financieros[5].

Cuando se considera el objetivo de desarrollo sostenible 1 de erradicar la pobreza y se toma en cuenta una referencia conceptual a la pobreza, nos dice Jorge Paz: "Adoptemos las definiciones que surgen de las metas 1.1. y 1.2. La pobreza podría definirse entonces como la insuficiencia de ingresos de la población. Una persona pobre podría identificarse entonces como aquella cuyo ingreso monetario no le alcanza para adquirir una canasta de bienes y servicios elementales o básicos. Esta definición da claridad al problema y permite establecer metas cuantitativas claras, como, por ejemplo, "reducir a la mitad (…)", etcétera. Pero aun habiendo allanado el problema, persiste la duda acerca del valor del umbral a usar[6].

Nuestro foco de interés está en la vinculación entre pobreza y ambiente, los antecedentes más relevantes para encontrar hoy en la visión del desarrollo sostenible la ubicación del tema y su trascendencia. La pobreza como preocupación mundial estuvo presente en los debates antes del ingreso del ambiente al escenario internacional. En el tratamiento del tema se puede observar la pobreza como problemática asociada al ambiente desde la conferencia de Estocolmo de 1972 hasta constituir el primer objetivo en la definición de 2015 de los objetivos de desarrollo sostenible.

En este marco las políticas públicas formuladas y ejecutadas a los efectos de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible nos muestran la modalidad que en diferentes programas y acciones Argentina ha tratado de abordar la problemática y cómo han evolucionado los principales indicadores de cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

A los fines de contextualizar la temática, hacemos en primer lugar un recorrido del tratamiento de la pobreza en las cumbres ambientales desde la primera reunión internacional sobre ambiente humano hasta ubicar la pobreza como el primer objetivo de desarrollo sostenible en 2015, describiendo algunas referencias. En segundo lugar, describimos dentro de los ODS el primero que hace referencia a la pobreza, las metas objetivos

---

[5] CEPAL. *Panorama social de América Latina 2022* 2 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022.

[6] PAZ, J. "De la liquidez del concepto de pobreza al oxímoron del crecimiento inclusivo. Desarrollo y sostenibilidad en la Argentina del siglo XXI", *Rev. Voces en el Fénix*, Año 11 Número 84, diciembre 2021.

e indicadores y las acciones realizadas en el país, en los últimos informes voluntarios e informe país. En tercer término, vemos cómo el Estado enfrenta la problemática de la pobreza y las principales políticas públicas formuladas y ejecutadas en el tema en Argentina. Por último, realizar algunas reflexiones finales.

II. Como fue el tratamiento de la pobreza en las cumbres ambientales

La problemática ambiental entra en la escena internacional en los años sesenta y se consolida en la primera cumbre realizada en 1972, a partir de allí el reconocimiento del derecho al ambiente como derecho humano y los problemas ambientales se incorporan al debate internacional como temas prioritarios.

En las cuatro cumbres ambientales: en Estocolmo 1972 sobre "medio ambiente humano", Río de Janeiro 1992 sobre "desarrollo sustentable", Johannesburgo 2002 sobre "desarrollo sostenible" y en la última cumbre Río + 20 sobre "desarrollo sostenible" se hace referencia a la pobreza y se vincula al tema ambiental, vamos a describir algunas referencias en las declaraciones que nos parece interesante destacar.

La Conferencia de Estocolmo emitió una Declaración de 26 Principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. Se fijaron algunas metas específicas: una moratoria de diez años a la caza comercial de ballenas, la prevención de descargas deliberadas de petróleo en el mar a partir de 1975, y un informe sobre los usos de la energía para 1975.

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y sus Principios formaron el primer cuerpo de una "legislación blanda" para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente (Long 2000)[7].

Las referencias en el texto de la declaración la encontramos en el punto 34: *La Conferencia estaba iniciando un nuevo movimiento para liberar a los seres humanos de la amenaza que entrañaba su servidumbre a unos peligros ambientales que ellos mismos habían creado. Este movimiento sólo podía tener éxito si iba acompañado de un nuevo compromiso para*

[7] https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972

liberarse de las fuerzas destructivas consistentes en la pobreza masiva (...).

En el punto 44: *Los oradores de los países en desarrollo insistieron en el hecho de que el medio humano de las dos terceras partes de la población mundial estaba dominado por la pobreza.*

En el punto 128: *En relación con la enmienda de la India y de la República Árabe Libia, la India declaró que la propuesta de crear un fondo internacional para mejorar la calidad de los asentamientos humanos reflejaba el hecho de que la pobreza era el problema fundamental del medio humano en los países en desarrollo*. Luego se referencia que la India y Zambia hacen hincapié en la temática en el plenario.

Estas breves referencias nos muestran la presencia y ubicación de la pobreza en las presentaciones en el marco de la cumbre.

En la reunión de Río de 1992 también se incluye el tema de la pobreza como un aspecto central en el análisis de la problemática ambiental. Entre los principales resultados de la cumbre: la Declaración y los 27 principios. Describimos algunos de ellos.

En el texto de la Declaración, el principio 5 expresa: "*Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo*"[8].

Podemos observar que la erradicación de la pobreza y la igualdad son temas centrales.

En la Declaración de Johannesburgo las referencias a la pobreza las encontramos en los siguientes principios:

> *3. Al comienzo de la Cumbre, los niños del mundo, con palabras sencillas y claras, nos han dicho que el futuro les pertenece y nos han desafiado a que actuemos de manera tal que ellos puedan heredar un mundo libre de las indignidades y los ultrajes que engendran la pobreza, la degradación ambiental y el desarrollo insostenible.*

---

[8] https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

7. Reconociendo que la humanidad se encuentra en una encrucijada, nos hemos unido resueltos a responder de manera positiva a la necesidad de formular un plan práctico y concreto que nos permita erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano.

Los grandes problemas a resolver se observan en:

11. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible.

21. Reconocemos la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y los recursos para responder a los retos de la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible que enfrenta toda la humanidad. Unidos redoblaremos nuestros esfuerzos para que esos recursos disponibles sean aprovechados en beneficio de todos[9].

En esta cumbre se profundiza aún más los conceptos, las relaciones y referencias en los principios.

En la Declaración de Río + 20 encontramos más referencias a la temática y vamos a destacar ciertas conexiones en conceptos y cifras concretas de la pobreza.

2. 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.

4. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, 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.

---

[9] https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones en todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas.

19. Reconocemos que en los 20 años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

21. Nos preocupa profundamente el hecho de que una de cada cinco personas de este planeta, es decir, más de 1.000 millones de personas, siga viviendo en la extrema pobreza, y que una de cada siete, o el 14%, esté malnutrida, en tanto que ciertos problemas de salud pública, como las pandemias y las epidemias, siguen constituyendo una amenaza omnipresente.

Existen más referencias a la pobreza, pero consideramos solo estas menciones para observar los cambios e incorporaciones que se realizan. En esta cumbre los datos marcan la diferencia con las anteriores, no solo de la pobreza sino una serie de elementos consecuencias de la misma, donde los números y la cuantificación del estado del problema aparecen mucho más especificados.

Al finalizar la última cumbre se afirma: "En la Conferencia, los Estados Miembros decidieron poner en marcha un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y convergiendo con la agenda para el desarrollo después de 2015"[10].

Lo que podemos sintetizar en la presencia de las temáticas en todas las cumbres, donde los conceptos van retomando lo tratado en las cumbres previas y agregando contenido.

---

[10] https://www.un.org/es/conferences/environment/rio2012

Esto podemos asociarlo directamente con el desarrollo tanto de la temática de los derechos humanos como del derecho ambiental a nivel internacional, que han tenido su impacto en el desarrollo regional y local a través del tiempo.

La temática ambiental cobra impulso en los últimos cuarenta años, las cumbres impactaron significativamente en los países y también se observa su manifestación, en primer término, en las cartas magnas de los diferentes países, como lo tuvo la temática de derechos humanos también. Podemos afirmar que la pobreza como problemática ha estado presente en forma permanente.

La formulación de políticas de derechos humanos y de políticas ambientales tiene su expresión en los propios organismos internacionales, pero también sus particularidades en los distintos países.

En este marco se describe en primer lugar los ODS y la pobreza, objetivo, metas e indicadores.

III. Los ODS y la pobreza

La referencia al desarrollo realizado nos conduce a "Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, los que fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad[11].

En esta instancia erradicar la pobreza se constituye en el primer objetivo de desarrollo sostenible.

ODS objetivo 1- Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Metas Indicadores

1.2. De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la

[11] https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals

pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.2.1. Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza.

1.2.1. Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de indigencia.*

1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables. En revisión.

1.3.1. Porcentaje de los niños, niñas y adolescentes hasta 18 años de edad cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional. En revisión.*

1.3.1.2 Porcentaje de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional. En revisión.*

Los países organizan sus políticas e instituciones para lograr cumplir con los objetivos y metas planteadas, donde se van a proponer políticas sobre pobreza y políticas sobre ambiente.

La Argentina, al aprobar 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 Consejo Nacional de Políticas Sociales de Argentina (CNCPS) convocó a la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS para iniciar dicho proceso[12].

Metas, indicadores, evolución y momentos de análisis

Los ODS establecen objetivos, metas e indicadores a partir de los cuales los países revisan y adecuan sus propios compromisos, desde los pri-

[12] https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/adaptacionyseguimiento

meros informes país se presentan las principales acciones desarrolladas en cada ODS.

Consideramos la información del informe país 2020 - 2021 para observar las principales metas, indicadores, la evolución destacada para tener en cuenta estos momentos pos-pandemia y los programas y acciones diseñados para la pobreza.

El año 2020 plantea una situación especial a partir de la pandemia y allí se toman medidas específicas que de acuerdo a los informes voluntarios podemos destacar en las siguientes acciones para las diferentes metas.

Meta 1.2.

Primeras medidas urgentes de gobierno. Algunas de las principales acciones ejecutadas a lo largo del año 2020 en el ámbito de la protección social, el acceso a la alimentación y el trabajo

Medidas urgentes acciones realizadas en 2020

- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Se establece un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores y trabajadoras no registrados y monotributistas que no perciban pensiones ni subsidios de ningún tipo y que no tengan otro ingreso. Los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Familiar por Embarazo (AUE) para protección social también cobran este ingreso.
- Refuerzo Extraordinario – Tarjeta Alimentar. El Ministerio de Desarrollo Social dispuso otorgar el 25 de abril un refuerzo extraordinario a los/as titulares de la Tarjeta Alimentar para sostener los ingresos y fortalecer el derecho de las familias a la alimentación.
- Subsidio Extraordinario en Emergencia Sanitaria.

Complementan las acciones:

- Medidas en el ámbito del trabajo y la seguridad social, que prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor que implicó la doble indemnización frente a despidos.

- El Banco Central de la República Argentina (BCRA) también aplicó una política crediticia para aliviar los efectos de la crisis generada por el COVID-19.

Las intervenciones destacadas para esta meta han sido: tarjeta alimentar, pro huertas, potenciar trabajo, programa de bancos, herramientas y materiales, integración de barrios populares, microcréditos, sembrar.

Meta 1.2.

Para esta meta se destacan las siguientes intervenciones:

- Tarjeta Alimentar
- Programa Sembrar Soberanía Alimentaria
- Programa PROHUERTA. Se implementa junto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Programa Potenciar Trabajo
- Programa de Bancos, Herramientas y Materiales
- Programa de Microcréditos
- Programa Argentina Unida por la integración de los barrios populares.

Meta 1.3.

Para esta meta se destaca la siguiente intervención:

- Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia.

Meta 1.4.

De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro-financiación. Ello es busca vía:

- Programa de Integración socio urbana.
- Registro Nacional de Barrios Populares.

- Certificado de Vivienda Familiar.

Estos datos son algunos de los incorporados en el informe país 2021[13]. Se señalan los principales programas asociados al objetivo 1.

Todo ello, nos permite comprender metas y acciones orientadas a alcanzarlas y los programas generados para intervenir cada problemática involucrada en la temática.

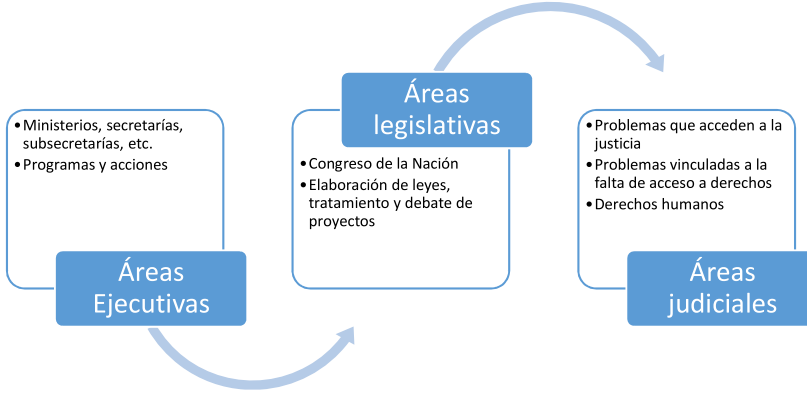
IV. El Estado enfrenta la problemática de la pobreza

Los Estados a partir de las cumbres descriptas establecen compromisos internacionales asociados a la temática de la pobreza. Cada país a partir de los ODS formula y ejecuta un conjunto de políticas expresadas en programas y acciones de diverso tipo para afrontar el problema.

En este marco, consideramos que el abordaje de la temática se expresa en los diferentes ámbitos y en las diferentes funciones dentro del Estado. A partir de la elaboración de leyes y en el marco del tratamiento y debate de las mismas el poder legislativo cumple una función central en la formulación de las políticas, las que se ejecutan desde el poder ejecutivo a través de distintas áreas en programas y acciones concretos, En el ámbito de la justicia se van a manifestar los problemas de acceso, los derechos humanos, las discriminaciones, etc.

---

[13] CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. *Informe país 2021 seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS*, primera ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, noviembre 2021.



(Elaboración propia)

En este marco, se puede observar que, en primer lugar, aparece la identificación y el reconocimiento de la pobreza como problema, luego las respuestas y la gestión gubernamental sobre el tema y allí aparecen vías administrativas y judiciales para reclamos y acceso a la justicia.

El papel del Estado en esta transformación fue central, no tanto por el carácter novedoso de las políticas implementadas -pues hubo pocas innovaciones en esta materia- sino por su profundización y extensión a diversas esferas, así como por retomar políticas de protección del trabajo. Sin duda, el rasgo más innovador fue una ampliación notable de las transferencias estatales de ingresos hacia los sectores más pobres -a través de programas de transferencias condicionadas y pensiones a la vejez- lo que permitió que estas familias pudieran contar con recursos monetarios, aun aquellas cuyos integrantes no estaban o nunca habían podido insertarse en el mercado laboral, en particular el formal[14].

Los informes regionales referencian que: "El panorama de la institucionalidad creada o adaptada para lograr las metas establecidas en la Agenda 2030 y los procesos para su territorialización en todos los niveles gubernamentales muestran la relevancia que la región ha otorgado a estos temas. La Agenda 2030 se ha convertido en el eje orientador de políti-

[14] KESSLER, G. - ASSUSA, G. *Pobreza, desigualdad y exclusión social. Informe foro universitario del futuro*, en https://www.argentina.gob.ar/ p15

cas de Estado en cada uno de los países. Entre esas políticas públicas se cuentan las denominadas "políticas de desarrollo territorial", orientadas a reducir las brechas existentes en los países de la región y entre ellos[15].

Las actividades principales desde el punto de vista institucional podemos referenciar las siguientes:

-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 de la labor organizada 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 CNCPS 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[16].

El 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.

V. Las políticas públicas para enfrentar la pobreza

Las políticas públicas que inciden en la pobreza son diversas y en muchos casos vinculadas con diferentes áreas de la administración del Estado. En las áreas de desarrollo social se concentran las que en forma

---

[15] CEPAL. *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: Avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago, 2023, p. 53.

[16] JULIÁ, M. S. "Las políticas públicas de implementación y seguimiento de los ODS en Argentina. El caso de las energías renovables", *Cuaderno de Derecho Ambiental*, XIII, 2021.

directa atienden la problemática. Es por ello que consideramos las políticas públicas en general y algunas referencias a las políticas ambientales que se relacionan con el tema.

En el análisis realizado en el Informe Foro Universitario del Futuro se afirma: "Las políticas públicas combinan esquemas y categorías con las que el aparato estatal en toda su complejidad conoce la realidad social y la construye en tanto problema público, y una serie de dispositivos a partir de los cuales esa realidad, percibida con esas categorías, se vuelve pasible de ser intervenida"[17].

Las modalidades como se estructuran las políticas públicas para hacer frente el fenómeno de la pobreza son centrales ya que es el Estado quien se encuentra en el rol más relevante.

En el mismo sentido se afirma: "Para el diseño de políticas públicas, se requiere una concepción dinámica de los fenómenos. Como hemos señalado, quien hoy es pobre mañana puede no serlo, y a la inversa. Del mismo modo, Piaget (1986) ha planteado de manera muy temprana que "la dificultad esencial inherente a toda teoría sociológica consiste en conciliar la explicación diacrónica de los fenómenos [génesis y desarrollo] con la explicación sincrónica [equilibrio]"[18].

Las políticas públicas para que sean sustentables implican programas y acciones que mejoren la calidad de vida y reduzcan la pobreza.

En el trabajo realizado por el PNUD sobre un camino para reducir la pobreza afirma que "Argentina enfrenta una recesión económica acompañada por niveles elevados de inflación e inestabilidad macroeconómica. Esto resalta la importancia de establecer una estrategia de reducción de la pobreza que, más allá de los vaivenes económicos, se sostenga en el tiempo"[19].

También plantea: "Reducir la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico. Conforma uno de los principales desafíos

---

[17] *Ibidem*, p. 25.

[18] SALVIA, Agustín - POY, Santiago - PLA, Jésica Lorena (Comps.). *La sociedad argentina en la pospandemia,* 1ª ed., Siglo XXI Editores Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, p. 122.

[19] DELLAPAOLERA - BIONDI, *Op. Cit.* p. 131.

que tiene hoy la Argentina: en los últimos 30 años no se ha logrado perforar el piso de un 25% de personas en situación de pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional que requiere de una respuesta multisectorial, integral y sostenida. Uno de los factores importantes para su reducción es el crecimiento económico. Sin embargo, como muestra este trabajo, si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente"[20].

Entre los esfuerzos para utilizar metodologías adecuadas es que: "En los últimos años distintos países comenzaron a desarrollar diversos procesos de modernización y actualización metodológica, a partir de los cuales lograron complementar el enfoque de pobreza por ingresos con un enfoque de privación multidimensional. El presente Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se inscribe en esta línea y procura constituirse en una herramienta apta para monitorear el bienestar de la población y su acceso a los derechos básicos"[21].

En la Argentina, por ejemplo, se otorgó un refuerzo de ingresos de 18.000 pesos, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de las personas ocupadas con ingresos bajos, los trabajadores de casas particulares, los monotributistas (inscritos en las categorías A, B y social) y los desempleados. El refuerzo de ingresos, cuyo monto total ascendió a 152,7 dólares, se entregó en dos pagos: mayo y junio de 2022 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2022a). A precios de junio de 2022, la cuota correspondiente a dicho mes cubrió el 60% del costo de la canasta básica de alimentos y el 27% de la línea de pobreza total oficial en la Argentina. Otra iniciativa similar fue la implementación de un bono extraordinario de 101,8 dólares para jubilados b del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y para perceptores de pensiones no contributivas (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2022b)[22].

En los informes actuales se hace referencia al estado de situación: "Así, el aumento de la inflación ha planteado un importante dilema a las autoridades de la región, pues, por un lado, la mayor inflación reduce

---

[20] *Ibidem*, p. 132.

[21] CNCPS. *La pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos,* Buenos Aires, 2020.

[22] CEPAL. *Panorama social de América Latina 2022*. 2 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022.

la capacidad adquisitiva de los consumidores, acentuando la pobreza y la desigualdad, pero, por otro, políticas monetarias restrictivas podrían incrementar la desaceleración de la actividad económica, al desincentivar el consumo y, muy especialmente, la inversión"[23].

Hasta aquí hemos brindado un breve panorama de las políticas públicas tendientes a cumplir con el objetivo de erradicar la pobreza, pero no lo hemos conectado directamente con acciones o referencias ambientales.

El marco de las acciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene vinculación con diferentes problemáticas y aparecen algunos programas que pueden asociarse en forma más directa al tema de pobreza como el plan casa común que se explica: "Casa Común es un plan integral que brinda asistencia técnica y financiera a gobiernos locales y organizaciones comunitarias para la realización de proyectos ambientales con impacto social"[24].

Otros programas vinculados a fauna, cambio climático, gestión de residuos, etc. En forma indirecta impactan en la problemática.

El análisis de la situación actual, mirando en que situación nos encontramos camino a 2030, CEPAL elabora un documento que no es demasiado alentador, ya que dice: "Este mediocre desempeño de los mercados laborales, en especial tras la pandemia, ha provocado un aumento de la pobreza y de la desigualdad en la región, alejando a los países del camino para alcanzar los ODS"[25].

Existen tantas vinculaciones con la problemática de la pobreza, cada aspecto de los ODS refiere de alguna manera algún impacto directo o indirecto. En el trabajo hemos tratado de realizar un recorrido que ayude a aproximarse a la problemática y pueda servir para trabajar en la profundización de este enorme problema.

---

[23] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3), Santiago, 2023, p21

[24] https://www.argentina.gob.ar/ambiente/casacomun

[25] CEPAL. *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: Avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago, 2023, p.20.

VI. Reflexiones finales

En el presente trabajo y a modo de contextualización realizamos algunas referencias al concepto de pobreza, donde los autores han definido de diversas formas su contenido y también cómo medir el estado de situación. La pobreza como una dimensión del estudio del ambiente tuvo alcances y significados diferentes, incluso hasta el punto de considerarse una fuente de contaminación ambiental.

Los procesos de construcción teórica y metodológica relacionados a la pobreza estuvieron vinculados a otros temas, como la situación económica de los países, las expectativas de la población, entre otros. Todo ello derivó en la asociación del problema de la pobreza a los modelos de desarrollo donde la pobreza es una variable central para considerar el tipo, estilo o forma de desarrollo.

Los Estados atendieron el problema, regularon diferentes medidas, establecieron espacios institucionales encargados de establecer los programas y planes en el tiempo.

La pobreza como objeto de las políticas públicas ha sido considerada en el tiempo, con diferentes conceptualizaciones, con diversas metodologías para establecer un valor numérico a la pobreza y con importantes debates en torno al concepto, su alcance y definición y a las metodologías de medición.

Llegamos a los ODS tratando de poner fin a la pobreza para lograr la sustentabilidad, donde las medidas para erradicar las pobrezas fueron atendiendo los problemas más urgentes para la población más vulnerable.

El seguimiento de los ODS permite observar las principales acciones realizadas por el gobierno, representadas en planes y programas, para alcanzar objetivos y metas. Hemos descripto brevemente los más destacados por los informes.

La sustentabilidad implica políticas públicas integrales ya que el rol del Estado está vinculado a lograr los 17 objetivos, generando sus prioridades de acuerdo a la situación particular.

La dimensión ambiental atraviesa los 17 objetivos y en tanto se gestione para erradicar la pobreza, de manera indirecta, se producen impactos en el resto de los objetivos. Las políticas ambientales tienen impacto en

la pobreza y es necesario profundizar y considerarla como parte de los aspectos centrales en el estudio y en la gestión de la problemática.

La conclusión a que uno arriba es que no se puede hablar de la sustentabilidad si subsiste la pobreza.

LAS BUENAS PRÁCTICAS AGROPECUARIAS COMO MEDIO EFICAZ PARA EL CUIDADO DEL AMBIENTE Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA*

GOOD AGRICULTURAL PRACTICES AS AN EFFECTIVE MEANS FOR THE CARE OF THE ENVIRONMENT AND THE REDUCTION OF POVERTY

Rafael Consigli**

Resumen: El presente trabajo destaca que, históricamente, las normas que regulan el uso de los recursos naturales y las distintas actividades productivas han establecido sanciones para quienes no cumplen las mismas. Por ello, el autor destaca el rol positivo de la ley provincial de Córdoba Nº 10663 que actúa en sentido contrario, incentiva y premia al productor que cumple con unas prácticas que no sólo lo benefician por un aumento de la producción, sino que también favorecen la capacitación y seguridad de los trabajadores, la optimización de los recursos e insumos y el cuidado del ambiente.

Palabras-clave: Ley de la Provincia de Córdoba Nº 10663 - Buenas Prácticas Agropecuarias.

Abstract: The present work highlights that, historically, the norms that regulate the use of natural resources and the different productive activities have established sanctions for those who do not comply with them. For this reason, the author highlights the positive role of the Provincial Law of Córdoba No. 10663, which acts in the opposite direction, encourages and rewards the producer who complies with practices that not only benefit him by increasing production, but also favor the training and safety of workers, optimization of resources and inputs and care for the environment.

---

* Trabajo presentado el 30 de mayo de 2023 y aprobado para su publicación el 16 de junio del mismo año.

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

Keywords: Law of the Province of Córdoba No. 10663 - Good Agricultural Practices.

Sumario: I. Introducción. II. Marco legal en la Provincia de Córdoba. III. El Programa BPA: objetivos, requisitos y beneficios. IV. El Manual de Buenas Prácticas Agropecuarias de Córdoba V. La Red de Buenas Prácticas Agropecuarias.

I. Introducción

Es una realidad que los productores agropecuarios, ya sean propietarios de la tierra, arrendatarios o contratistas, están en contacto directo con los recursos naturales bióticos y abióticos, y ejecutan diariamente un sinnúmero de prácticas en los procesos productivos que pueden impactar en forma positiva o negativa en el entorno al generar residuos, emisiones y vertidos. Algunas de estas prácticas están contempladas actualmente por la legislación, tal es el caso de los productos fitosanitarios, las prácticas laborales y de seguridad, el descarte de residuos, etc. Otras, aunque por el momento no son de aplicación obligatoria, es esperable que sí lo sean en el corto plazo debido al impacto social y ambiental que pueden producir.

El término Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) hace referencia a una manera de producir y procesar los productos agropecuarios de modo que cumplan con los requerimientos necesarios para una producción sana, segura y amigable con el ambiente. En igual sentido, las BPA contemplan el buen uso y manejo de los insumos, protegen la salud y seguridad de los trabajadores y, además, promueven que los productos agropecuarios no hagan daño a la salud humana, animal ni al entorno donde se elaboran y procesan. Resumiendo, podríamos decir que es una forma de desarrollo que propone alcanzar de manera equilibrada el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del ambiente.

En la actualidad, algunos productores de punta han adoptado las BPA por su convicción en pos de la sostenibilidad y el cuidado de los recursos naturales, otros lo han hecho por una conveniencia económica y los restantes se espera que lo hagan cuando se transforme en una obligación al dictarse normas que así lo dispongan.

II. Marco legal en la Provincia de Córdoba

A continuación repasemos las principales normas legales de nuestra Provincia relacionadas a la producción agropecuaria y su entorno:

Decreto Ley 4046: Caza y fauna silvestre
Ley 5543: Protección de los Bienes Culturales
Ley 5589: Código de Aguas de la Provincia de Córdoba
Ley 6628: Adhesión a la Ley 22428 de Conservación de los Suelos
Ley 8066: Bosques y tierras forestales
Ley 8079: Régimen de Explotación y Producción Apícola
Ley 8560: Ley de Tránsito
Ley 8751: Manejo del fuego
Ley 8863: Creación y funcionamiento de los Consorcios de Conservación de los suelos
Ley 8936: Conservación y prevención de la degradación de los suelos
Ley 8973: Residuos Peligrosos
Ley 9164: Productos Químicos o Biológicos de Uso Agropecuario
Ley 9306: Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA)
Ley 9814: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba
Ley 9855: Régimen de Protección Ambiental para Plantas Almacenadoras de Granos
Ley 10208: Política Ambiental Provincial
Ley 10467: Plan Provincial Agroforestal
Ley 10546: Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales
Ley 10663: Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias de Córdoba
Decreto 2131/00: Impacto Ambiental
Decreto 115/04: Reglamentación Ley 8936
Resolución 407/06: Pautas técnicas para prevención y mitigación de incendios en bosques implantados
Resolución 333/10: Registro de Responsables Técnicos de Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA)
Resolución 241/14: Registro Temático de Consultores Ambientales

Resolución 476/14: Registro Provincial de Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal y de Responsables Técnicos

Decreto 847/16: Estándares y Normas sobre Vertidos para la Preservación del Recurso Hídrico Provincial

Resolución 29/17: Gestión y Aplicación Agronómica de Residuos Pecuarios

Resolución 5/2018: Obligatoriedad de BPA en producción de frutas y hortalizas

Resolución 01/20: Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Productos Fitosanitarios de la Provincia de Córdoba

Resolución 284/21: Gestión de animales muertos en Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal.

III. El Programa BPA: objetivos, requisitos y beneficios

En los últimos años se observaba en nuestra Provincia una diferencia considerable entre las prácticas agropecuarias obligatorias ya establecidas por la legislación y las que se consideraban deseables desde una perspectiva ambiental y social. Para reducir la cantidad de productores agropecuarios que se encontraban en ese rango y con el objetivo de dar cumplimiento a los ODS impulsados por Naciones Unidas se comenzó a implementar a partir de 2017 el Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias, para que las actividades llevadas a cabo en las propiedades rurales tendieran a un desarrollo sostenible a través de la innovación tecnológica, el cuidado de los recursos naturales y la capacitación permanente de las personas. Dos años más tarde y con el objetivo de fortalecer esta iniciativa y garantizar su continuidad en el tiempo se promulgó la Ley 10663 referente al Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias de Córdoba, norma en la que haremos hincapié en el presente trabajo.

Esta ley define a las BPA como el *conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, procesamiento, almacenamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto, la protección del ambiente y del personal involucrado con el fin de propender al desarrollo sostenible.*

Entre sus objetivos podemos citar:

a) Instalar en todo el territorio provincial el Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias como política agroalimentaria que contribuya al desarrollo sostenible;
b) Promover que se generalice la adopción regular y sistemática de las Buenas Prácticas Agropecuarias por parte de los productores agropecuarios que desarrollen actividades productivas agrícolas, ganaderas, apícolas, mixtas, frutícolas y hortícolas -tanto extensivas como intensivas- en establecimientos radicados dentro de la Provincia de Córdoba;
c) Generar un cambio cultural en el sistema productivo incorporando la medición de variables productivas, sociales y ambientales;
d) Concientizar que el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos debe acompañar el desarrollo productivo;
e) Fomentar la innovación mediante acciones de capacitación, asociativismo y comunicación;
f) Instrumentar un sistema de incentivos para que los productores agropecuarios que desarrollen sus actividades productivas en el territorio provincial implementen las Buenas Prácticas Agropecuarias.

El incentivo mencionado en el último punto consiste en un aporte económico no reintegrable (ANR), destinado tanto a productores como a instituciones. El ANR es uno de los beneficios que aporta este Programa y corresponde al equivalente del puntaje obtenido por las prácticas aprobadas. Aunque el valor económico del puntaje varía cada año, este aporte es de carácter anual y no reintegrable. Para los productores agropecuarios que desarrollan sus actividades en el territorio provincial, esos aportes se fijan y otorgan bajo las condiciones y requisitos establecidos anualmente en el *Manual Operativo de Prácticas de Adhesión* y para acceder a ese beneficio los requisitos deben ser cumplidos por los productores y validados por la Autoridad de Aplicación.

Asimismo, estos aportes pueden ser otorgados a instituciones, entidades y organizaciones que colaboran y participan en la implementación, difusión, ejecución, promoción y desarrollo del Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias a fin del cumplimiento de los objetivos propuestos y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.

Los beneficiarios de este programa pueden ser todos los productores agropecuarios que desarrollan sus actividades en la provincia de Córdoba, ya sean personas humanas o jurídicas que -en calidad de propietarios, poseedores, arrendatarios, comodatarios, aparceros, contratistas accidentales o cualquier otro título de un inmueble rural- realicen actividades agropecuarias.

Como ejemplo de personas jurídicas podemos mencionar a las sociedades, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, empresas, organismos nacionales, municipalidades, comunas, universidades públicas o privadas y organizaciones del tercer sector.

Los beneficiarios del Programa BPA reciben cuatro reconocimientos que son los siguientes: puntos BPA cuya cantidad obtenida dependerá de las prácticas aprobadas; un aporte económico anual no reintegrable (ANR) dependiendo del puntaje obtenido; un Cartel identificatorio por cada UM declarada para su establecimiento y un Informe de prácticas aprobadas descargable desde la plataforma.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia, como autoridad de aplicación de esta ley, ha implementado un Registro de beneficiarios del programa de Buenas Prácticas Agropecuarias, el cual contiene: los datos identificatorios del beneficiario, del inmueble donde se localiza la actividad, de la actividad que se lleva a cabo, de la calidad o título en que realiza la actividad en el inmueble, el detalle de las buenas prácticas agropecuarias que se validan o reconocen al beneficiario y el detalle del aporte económico no reintegrable (ANR) otorgado como incentivo.

Una condición indispensable para la inscripción en el Programa es que el productor se debe encontrar previamente inscripto en alguno de los registros de producción existentes en la actualidad: el Registro Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), el Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) o el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF).

Además, hay otros requisitos obligatorios para obtener el aporte que son el número de cuenta catastral de la UM donde se llevan a cabo las BPA; el CUIT vigente AFIP; el Registro de Marcas y Señales para las BPA en Tecnificación Ganadera de acuerdo a lo establecido en la Ley Provincial 5542; cumplir con las exigencias del plan provincial Agroforestal según la Ley 10467, y el registro de Receta Fitosanitaria digital para BPA

en rotación con gramíneas y cultivos de servicios y en manejo de cultivos intensivos.

Debido a la sensibilidad social hacia la aplicación de estos productos, el uso responsable de los mismos es uno de los temas prioritarios. En caso de su aplicación se ha previsto la Receta Fitosanitaria *on line* (RFO) que es el instrumento legal de la Ley 9164 de la Provincia de Córdoba por medio del cual los Asesores Fitosanitarios habilitados deben prescribir los productos químicos o biológicos de uso agropecuario a utilizar, como asimismo el momento, lugar y condiciones específicas de aplicación. En el caso de realizar prácticas sin el uso de productos fitosanitarios, el productor debe presentar un Certificado de No Uso de Fitosanitarios.

Las buenas prácticas declaradas se materializan en un territorio concreto que el programa determina como Unidad de Manejo (UM). Esta se define como el área geográfica que, desde el punto de vista agronómico, es operada como una unidad de gestión, y donde las actividades agropecuarias se realizan de acuerdo a una planificación respecto a la secuencia de labores, calidad y oportunidad de las mismas.

Las UM son conformadas a partir de las cuentas catastrales registradas cuya superficie total puede corresponder a la sumatoria de las superficies de las cuentas, o bien, solamente a la superficie sobre la que se aplican las buenas prácticas declaradas. Cada productor puede conformar más de una UM y declarar en cada una las buenas prácticas que lleve a cabo.

Por otra parte, también se ha constituido un Consejo Consultivo permanente como órgano de consulta, asesoramiento y colaboración -de opinión no vinculante-, respecto de todo lo relacionado con la implementación, difusión, desarrollo y ejecución del Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias, la programación, difusión y organización de las capacitaciones que se desarrollen en su mérito y la inclusión de buenas prácticas e indicadores a cumplir en los procesos productivos.

Este Consejo Consultivo está integrado por representantes de sectores públicos y privados como el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba, la Mesa Provincia-Municipios, las Universidades y organismos públicos o privados que tengan por objeto la investigación, formación o desarrollo tecnológico y científico en la temática regulada con sede en la Provincia de Córdoba y las organizaciones agropecuarias y profesionales con personería jurídica cuya materia tenga vinculación directa con el objeto de esta ley.

El Programa asimismo contempla la figura del facilitador, es decir, aquella persona que interactúa en la plataforma BPA en representación del productor declarante, colaborando con la presentación de la Declaración Jurada.

IV. El Manual de Buenas Prácticas Agropecuarias de Córdoba

Anualmente se elabora el *Manual Operativo de Prácticas de Adhesión* (Manual BPA) que establece las condiciones y requisitos que deben ser cumplidos por los productores agropecuarios y validados por la autoridad de aplicación a fin de acceder a los beneficios mencionados. En este escrito se enumeran las prácticas contempladas en el programa con su correspondiente justificación, indicadores y puntaje.

El Programa comprende 3 Ejes principales, 13 Prácticas y 60 Indicadores. Cada práctica cuenta con un Indicador, es decir, aquel documento, comprobante o información que el productor debe ingresar para demostrar el cumplimiento de la práctica que declara aplicar en su establecimiento.

Ejes y prácticas del Programa

A continuación se describen los 3 ejes y las prácticas contempladas en el Programa con sus correspondientes justificaciones, indicadores y criterios de acreditación de puntos.

Eje PERSONA: este primer eje tiene como propósito la formación integral de la persona mediante prácticas que le permiten aumentar sus herramientas de desarrollo personal. Comprende tres prácticas que son las siguientes:

I. Participación en grupos asociativos: las actividades grupales ayudan a potenciar el análisis de las problemáticas que se presentan y la búsqueda de soluciones, permitiendo contar con mayor información y conocimiento para la adopción de BPA. Entre los grupos asociativos de participación voluntaria vinculados a la producción agropecuaria o la gestión de recursos naturales, podemos citar a

los Consorcios (de conservación de suelos, camineros, canaleros, regantes, etc.), entidades gremiales (sociedades, federaciones, confederaciones), asociaciones de productores y grupos de asistencia técnica o innovación tecnológica.

II. *Capacitación*: es fundamental en todo proceso de mejora continua y debe estar dirigida tanto a nivel gerencial como administrativo, operativo y técnico. Esto ayuda a la mejor toma de decisiones, a actualizar o perfeccionar los conocimientos y habilidades laborales, a mejorar la productividad y prevenir riesgos en el trabajo. Las capacitaciones pueden recibirse desde la Plataforma del Ministerio de Agricultura y Ganadería, INTA, Universidades, Entidades técnicas, etc. tanto en forma virtual como presencial.

III. *Responsabilidad social:* esta práctica alude a un modelo estratégico de gestión que contempla los impactos sociales, económicos y ambientales derivados de la actividad cotidiana de la empresa agropecuaria, e implica el compromiso de la misma con la sociedad y el entorno.

Para adherir a la misma se puede optar por los siguientes indicadores: "Indicagro" (encuesta virtual anónima de autoevaluación del sistema productivo que tiene como finalidad detectar los puntos fuertes y débiles de su producción, corregir hábitos, investigar nuevos recursos que ayuden a mejorar la producción, etc.), "Tranqueras abiertas" (acciones llevadas a cabo en la UM junto a instituciones técnicas, educativas o sociales cediendo espacio o recursos para ensayos de cultivos, pasantías educativas, jornadas de capacitación, visitas de establecimientos educativos, etc. De esta forma valoriza el trabajo intersectorial entre quienes están a cargo de los sistemas productivos y los que forman parte de instituciones generadoras de conocimiento), "Polinización" (permitiendo la instalación de apiarios en el establecimiento, se incrementa el rendimiento de los cultivos y se aporta al mantenimiento de la biodiversidad del bosque nativo), "Caminos Rurales" (participando en el Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales para favorecer la salida de la producción local y beneficiar al resto de la sociedad que transita por la red de caminos secundarios y terciarios como los habitantes de la región, establecimientos productivos, instituciones educativas, etc.), "Integración con la Comunidad" (participando en

dicho Programa junto a la provincia y municipios en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que se generan entre el sector urbano y rural en las denominadas zonas periurbanas como la calidad del aire y agua, control de plagas, mantenimiento de la biodiversidad, moderación de eventos climáticos extremos, entre otros).

Eje PLANETA: este segundo eje engloba las prácticas agronómicas que contribuyen a la conservación, restablecimiento y uso sostenible de los recursos naturales, con especial énfasis en el recurso suelo. Ellas son las siguientes:

IV. Nutrición de suelos: la pérdida de capacidad productiva de los suelos de la Provincia debido a la disminución de materia orgánica, nutrientes y actividad biológica, es una de las principales preocupaciones en la actualidad.

Esta práctica se compone de tres secciones:

A - Diagnóstico de fertilidad de suelos (la realización de análisis de suelo constituye la herramienta necesaria para el diagnóstico y la planificación de su manejo a nivel predial).

B - Recomendación de fertilización (en referencia a la calidad de los suelos existe una variabilidad natural y otra provocada por su uso y manejo que puede ser detectada a través de un análisis. El método, frecuencia de muestreo, variables a analizar, interpretación de resultados y recomendaciones de fertilización deben ser realizadas por un profesional).

C - Fertilización de suelos (puede ser vista a corto plazo a fin de cubrir las necesidades del cultivo implantado o a largo plazo donde, además de la demanda del cultivo inmediato, se tiene en cuenta la reposición de nutrientes del suelo para llevarlo a su nivel óptimo).

V. Rotación con gramíneas y cultivos de servicio. La rotación de cultivos es un primer paso indispensable en el camino hacia el desarrollo sostenible. Entre sus muchos beneficios, ayuda a mejorar las condiciones físicas y químicas del suelo y a interrumpir el ciclo biológico de las plagas disminuyendo la necesidad de aplicación de productos fitosanitarios. Además, implantar distintos cultivos ayuda a disminuir los riesgos económicos del sistema productivo.

Los cultivos de servicio, es decir, aquellos que no son destinados a cosecha, brindan beneficios como el control de la erosión, la incorporación de biomasa al suelo, la conservación de la humedad y el secuestro de carbono.

VI. Pasturas implantadas plurianuales. La implantación de pasturas plurianuales mantiene cubierto el suelo durante todo el año mejorando el control de la erosión, el secuestro de carbono, las propiedades físicas y químicas, la actividad biológica, la cantidad de raíces en el suelo y la conservación de la humedad, entre otros.

VII. Sistematización con Terrazas. Para conservar un recurso tan fundamental como el suelo, la sistematización con terrazas es uno de los métodos más eficientes en el control de erosión hídrica al reducir la energía del agua sobre la superficie, evitando el arrastre del mismo, la formación de cárcavas y mejorando la infiltración del agua y su consecuente disponibilidad para el cultivo.

Eje PROSPERIDAD: en este último eje se incluyen las prácticas que le permiten al productor hacer más eficientes sus procesos mediante la tecnificación, modernización tecnológica y la innovación a fin de mejorar la calidad productiva.

VIII. Manejo de cultivos intensivos. Por sus características, dentro de los cultivos intensivos se diferencian tres tipos de producciones.

- Producción Hortícola (las prácticas recomendadas están orientadas a la higiene de las hortalizas, a la adaptación a los riesgos del clima -sequía, heladas, granizo, etc.-, la higiene de los manipuladores y los beneficios que aporta la asociación de cultivos).

- Producción Frutícola (las prácticas están orientadas al manejo integrado de plagas, las medidas de protección contra el granizo, el uso eficiente del agua y las mejoras en la comercialización como el empaquetado y rotulado).

- Producción Florícola (debido a las características particulares de este tipo de producción y sus problemas asociados más frecuentes, las prácticas recomendadas están orientadas al uso eficiente del agua, la desinfección del sustrato y el manejo integrado de plagas).

IX. Trazabilidad. Para adherir a esta práctica los productores pueden recurrir a dos alternativas, las certificaciones o la trazabilidad fitosanitaria.

Certificaciones: la certificación implica implementar, documentar y mantener normas propuestas por la entidad certificadora para exponer a la sociedad cómo son los procesos de producción dentro de la Unidad de Manejo. Es decir, son sistemas de gestión de calidad de los procesos productivos que otorgan valor agregado a los productos y procesos contribuyendo a la seguridad y confianza entre el productor y el consumidor. Esta práctica genera ventajas productivas-empresariales, ambientales y comerciales. En el primer caso, al ordenar y facilitar el proceso de toma de decisiones y fomentar la mejora continua de la producción. En el segundo caso, al buscar una mayor eficiencia en el uso de los recursos en un marco de sustentabilidad. Por último, genera ventajas comerciales como el acceso preferencial a mercados o el agregado de valor a los productos.

Trazabilidad fitosanitaria: a nivel mundial cada vez existe una mayor conciencia de producir alimentos sanos cuidando el entorno donde son producidos. El uso y manejo responsable de fitosanitarios debe realizarse durante todas la etapas de utilización, teniendo en cuenta principalmente el impacto sobre el ambiente y el producto final.

X. Tecnología agropecuaria. Esta práctica hace referencia a la contratación de servicios de nuevas tecnologías digitales aplicadas a los sistemas agropecuarios: gerenciamiento y desarrollo (software y programas de gestión), internet de las cosas (computación, sensores, biochips), robótica-automatización (para operación y control de la producción), eficiencias energéticas-energía sostenible (reducción de energías tradicionales y aprovechamiento de energías renovables).

XI. Agricultura de precisión. Es la herramienta que, a través de mapas de aplicación, permite detectar las variaciones de productividad del suelo y hacer un manejo diferencial según su calidad, minimizando costos y optimizando recursos en las labores de siembra, fertilización y pulverización.

XII. Tecnificación pecuaria: son los procesos de utilización eficiente de los recursos técnicos en las producciones animales con el fin de mejorar la productividad, incrementar el bienestar animal y reducir el impacto ambiental, contribuyendo a que el sector ganadero sea más competitivo, rentable y sustentable en el tiempo. Comprende distintas alternativas de producción como:

- *Bovinos de carne* (las prácticas están orientadas a mejorar el manejo sanitario, la calidad de alimentación, la calidad de agua para consumo y la eficiencia productiva).

- *Bovinos de leche* (las prácticas se orientan en sentido similar al anterior).

- *Caprinos y ovinos* (en este caso las prácticas se orientan al manejo sanitario, la calidad de la alimentación, la mejora en la comercialización para faena y el mejoramiento de la infraestructura para asegurar el bienestar y correcto manejo de los animales).

- *Porcinos* (manejo sanitario, el mejoramiento de la infraestructura para el correcto manejo de los animales, la calidad del agua para consumo y la eficiencia productiva).

- *Abejas* (manejo reproductivo para sostener la viabilidad de la colmena, la mejora en la alimentación, el mejoramiento de la infraestructura con el recambio y renovación de cuadros, y ventajas en la comercialización y mayor valor agregado).

- *Aves* (mejoramiento de la infraestructura para asegurar el bienestar animal y el correcto manejo de las aves, la calidad de agua para consumo, el manejo sanitario y la seguridad y manejo alimentario).

- *Equinos* (mejoras en la alimentación, la infraestructura y el bienestar animal, el agua para consumo, y la identificación individual para acreditar la propiedad del mismo y contribuir a la seguridad pública por animales sueltos).

XIII. Eficiencia energética y energía renovable: el uso de energías renovables y la eficiencia en la utilización de las fuentes de energía son nuevos retos para disminuir los impactos asociados al desarrollo energético y mejorar la relación energía consumida/productos y servicios obtenidos.

Esta práctica se compone de tres secciones:

- Relevamiento energético: es un diagnóstico para conocer el uso y consumo de la energía que utiliza el productor en su actividad diaria y planificar propuestas de mejora para optimizar el consumo, los costos y la competitividad del establecimiento.

- Implementación de acciones de eficiencia energética: esta práctica hace referencia a los proyectos de eficiencia energética implementados a fin de optimizar el consumo energético y el cuidado del ambiente.

- Implementación de acciones de energías renovables: el uso de energías renovables propicia el cuidado del ambiente, la reducción de gases de efecto invernadero, la economía circular dentro del establecimiento promoviendo el desarrollo sostenible.

En el siguiente cuadro podemos observar en forma ordenada y concisa los 3 ejes y las prácticas mencionadas:

EJE	**PRÁCTICA**
	I- Participación en grupos asociativos
PERSONA	II- Capacitación
	III- Responsabilidad social
	IV- Nutrición de suelos
PLANETA	V- Rotación con gramíneas y cultivos de servicio
	VI- Pasturas implantadas plurianuales
	VII- Sistematización con terrazas
	VIII- Manejo de cultivos intensivos
	IX- Trazabilidad
PROSPERIDAD	X- Tecnología agropecuaria
	XI- Agricultura de precisión
	XII- Tecnificación pecuaria
	XIII- Eficiencia energética y energía renovable

Luego de la adhesión al Programa el productor debe comenzar la carga de la información necesaria para demostrar el cumplimiento de los requisitos solicitados mediante los registros productivos e inmobiliarios y de las prácticas que declara aplicar en su producción. A esta información

el Programa lo determina como una Declaración Jurada. Una vez que el interesado finaliza la carga de todas las prácticas, las debe enviar a revisión a fin de que la autoridad de aplicación coteje los requisitos de aprobación y determine el puntaje correspondiente. Un aspecto importante a considerar es que las DDJJ presentadas, para contar con su aprobación, deben incluir prácticas en, al menos, dos ejes distintos.

V. La Red de Buenas Prácticas Agropecuarias

Hace pocos años se conformó en nuestro país la Red BPA como un espacio de diálogo y consenso formado por más de 90 instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades en relación a las BPA. La Red fue creada para contar con un mecanismo de intercambio de información, diálogo y cooperación entre sus miembros a fin de abordar de manera integral las distintas dimensiones de la temática y, de esta manera, contribuir al desarrollo sostenible promoviendo las buenas prácticas agropecuarias en diálogo con la comunidad.

Entre las instituciones mencionadas se encuentran organismos nacionales como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, Senasa, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). Otras instituciones presentes son diversas asociaciones (Aapresid, ArgenBio, Aacrea, Aposgran), Cámaras (Casafe, Cafma), Bolsa de Cereales, Campo Limpio, Asociación Argentina de Toxicología, entidades gremiales (Coninagro, CRA, FAA) y Facultades de Ciencias Agropecuarias de distintas Universidades del país.

En el marco de la Red BPA y como respuesta a las necesidades actuales se han elaborado una serie de publicaciones para distintas actividades relacionadas al sector: BPA para establecimientos ganaderos y lecheros, producción de cultivos extensivos e intensivos, acopio y acondicionamiento de granos, muestreo de suelos, manejo de fertilización, aplicación de productos fitosanitarios, producción de frutas y hortalizas, etc.

Además, se ha desarrollado un documento específico que brinda recomendaciones para los decisores políticos que deseen legislar regulaciones sobre el manejo y aplicación de productos fitosanitarios en sus departamentos, municipios o partidos, a fin de que la utilización de estos

productos se realice bajo condiciones que aseguren la protección de la población y del ecosistema.

VI. A modo de cierre

Históricamente las normas que regulan el uso de los recursos naturales y las distintas actividades productivas establecen una sanción a quien no cumple con lo establecido en las mismas. La novedad que introduce esta ley 10663 es que actúa en sentido contrario, incentiva y premia al productor que cumple con unas prácticas que no sólo lo benefician por un aumento de la producción, sino también favorecen la capacitación y seguridad de los trabajadores, la optimización de los recursos e insumos y el cuidado del ambiente, todo esto en pos de un desarrollo sostenible.

Por todo lo mencionado y expuesto en la norma desarrollada en el presente trabajo, vemos que la adopción e implementación de Buenas Prácticas Agropecuarias se traduce en un sinnúmero de ventajas entre las que podemos citar:

- Promueve la capacitación y formación de las personas relacionadas a las actividades agropecuarias en sus distintos estamentos.
- Favorece la protección de la salud y seguridad de los trabajadores ya que en estos ámbitos existen actividades que implican ciertos riesgos como el manejo de maquinarias, aplicación de productos químicos, etc.
- Ayuda a la utilización racional de insumos y fuentes de energía. Recordemos que las actividades agropecuarias dependen en gran medida de insumos (semillas, fertilizantes, alimentos balanceados, productos fitosanitarios, medicamentos veterinarios) y fuentes de energía (combustibles, electricidad).
- Conserva los recursos naturales y los ecosistemas: en primer lugar el suelo como sustento de la mayor parte de las actividades pero también el agua y los demás recursos. En igual medida, los servicios que prestan los ecosistemas sanos al entorno y la producción.
- Reduce la vulnerabilidad a desastres ambientales. Ecosistemas más sanos son más estables y menos vulnerables a fenómenos extremos.

- Aumenta la productividad. Evidentemente, por todo lo expuesto, se espera una mayor calidad/cantidad de los productos obtenidos.
- Aumenta las fuentes de trabajo (directo e indirecto). La adopción de BPA lleva a la obtención de numerosas ventajas y beneficios directos e indirectos que se traducen en un aumento de la calidad y cantidad de la producción, por lo tanto, en las fuentes de trabajo que se necesitan para llevarlas a cabo. Por eso, podemos suponer que la adopción de estas prácticas contribuye a una reducción de la pobreza especialmente en el sector directamente relacionado a la producción agropecuaria, aunque también, en segunda instancia, a otras actividades que dependen del éxito de la primera.
- En definitiva, contribuye al desarrollo sostenible.

Para cerrar, citamos un pensamiento que expresa de manera clara lo que intentamos reflejar en este trabajo: la repercusión de las acciones diarias de quienes trabajan la tierra y la conveniencia de adopción de BPA: *Los agricultores, con sus decisiones, pueden no sólo mantener la sustentabilidad de sus sistemas productivos sino que al mismo tiempo pueden mejorar el ambiente para todos los que habitamos el planeta*[1].

[1] PALERMO, Ángel. "Al rescate del medioambiente", *LN Campo,* en https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/al-rescate-del-medio-ambiente-nid199109/

POBREZA Y RIESGO HÍDRICO: EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE AGUAS. LA LÍNEA DE RIBERA COMO INSTITUTO JURÍDICO PREVENTIVO*

POVERTY AND WATER RISK: THE ROLE OF REGIONAL WATER PLANNING. RIBERA LINE AS A PREVENTIVE LEGAL INSTITUTE

Cristina del Campo**

Resumen: Pobreza, vulnerabilidad, riesgo hídrico y cambio climático son términos que en su contenido combinado presuponen el ejercicio del rol del Estado. En las actuales condiciones de potenciación de efectos naturales ante el cambio climático y dados los vacíos que lo municipal viene dejando en el resguardo de lo público (y en consecuencia en su concertación de funciones e intereses entre provincia y municipio). Los pobres y los vulnerables de siempre, que suelen encontrar resguardo en los bordes de cursos de agua, se ven amenazados por el riesgo hídrico incrementado por el cambio climático. En este escrito se presentan algunas consideraciones sobre el Ordenamiento Territorial, sus herramientas y la zonificación mediante áreas de riesgo hídrico e institutos civilistas de aplicación ante la actual presencia de efectos potenciados de fenómenos naturales y lo que ello implica en las zonas de ribera y en el resguardo de lo público.

Palabras-clave: Pobreza - Vulnerabilidad - Riesgo hídrico - Cambio climático - Línea de ribera.

Abstract: Poverty, vulnerability, water risk and climate change are terms that in their combined content presuppose the exercise of the role of the State. In the current con-

---

* Trabajo recibido el 5 de junio de 2023 y aprobado el 29 del mismo mes y año.

** Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Magíster en Gestión Ambiental (UNC). Postdoctorado Ciencias Económicas (UNC). Docente e Investigadora Principal UNDEF, UES21, UCC, UNC y UNCa. Miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

ditions of potentiation of natural effects in the face of climate change and given the gaps that the municipal government has been leaving in the protection of the public (and consequently in its coordination of functions and interests between the province and the municipality). The usual poor and vulnerable, who tend to find shelter at the edges of watercourses, are threatened by the increased water risk from climate change. This paper presents some considerations on Territorial Planning, its tools and zoning through water risk areas and civil institutes of application in the current presence of enhanced effects of natural phenomena and what this implies in riverside areas and in the protection of the public.

Keywords: Poverty - Vulnerability - Water risk - Climate change - Riverbank line.

Sumario: Introducción. I. Pobreza, Vulnerabilidad y Riesgo Hídrico. II. Ordenamiento territorial ambiental: Línea de ribera y riesgo hídrico. III. El OTA como estrategia para la prevención y la adaptación. IV. Reflexiones Finales.

Introducción

En el marco de las interacciones entre los sistemas naturales y los humanos, ambos pueden verse sometidos a cambios que amenazan su funcionamiento. Los diversos cambios que los afectan pueden ser ecológicos, económicos, sociales o políticos y en todos los casos, la pobreza es un factor de vulnerabilidad.

La pobreza, en su relación con el ambiente, se despliega en diferentes modalidades y con diferentes efectos, y es en las urbes donde se evidencian las desigualdades de manera más notoria. Pobreza y desigualdad está relacionada entre otros aspectos a las posibilidades de acceso, de crecimiento, de educación, de ejercicio efectivo de derechos constitucionales.

Los modos de producción constituyen uno de los factores que agravan esta condición de desigualdad en la que la pobreza es el resultado inevitable. Conforme a Naciones Unidas, el 10% de la población concentra actualmente el 52% de la riqueza global[1]. En el Informe sobre la Desigualdad Global 2022 leemos: "Vivimos en un mundo en el que abundan los datos y, sin embargo, carecemos de información básica sobre la desigualdad"; "La mitad más pobre de la población mundial apenas posee el 2% del total de la riqueza. En contraste, el 10% más rico de la población mundial posee el 76% de toda la riqueza"[2].

---

[1] UN. V. https://news.un.org/es/story/2023/02/1518412

[2] V. CHANCEL, Lucas (Coord.). *Laboratorio mundial de desigualdad. Infor-*

En tal orden de ideas, "Según el Credit Suisse, el 82 % de toda la riqueza creada en 2018 fue a parar al 1 % más rico, mientras que la mitad más pobre de la humanidad no recibió nada. El aumento de la desigualdad de los ingresos y de la riqueza obedece a diversos factores, como el estancamiento de los salarios y la menor participación en los ingresos laborales, la disminución gradual del estado de bienestar en las economías desarrolladas, la insuficiente protección social en los países en desarrollo, los cambios tributarios, la desregulación de los mercados financieros, los rápidos cambios tecnológicos y la automatización, entre otros"[3].

La concentración de riqueza es un emergente de una situación socialmente inequitativa, abusiva en lo económico y alejada de la racionalidad en lo ambiental. Esta realidad se manifiesta con mayor contraste en las urbes, que para el caso en tratamiento, se evidencia en la ocupación de áreas que se caracterizan por el riesgo hídrico.

El crecimiento urbano descontrolado importa escasez o inaccesibilidad de terrenos para la construcción en lugares cercanos al área de movimiento de bienes y servicios, lo cual, para el caso de indigencia, arrincona a personas y familias en las denominadas tierras fiscales. Los cursos y cuerpos de agua -con suerte con techo (puentes)- se transforman en lugares de asentamiento precario que según sea el interés del municipio/provincia/nación se transforman en permanentes hasta que la naturaleza retoma lo que le pertenece, con las consecuentes implicancias derivadas del riesgo hídrico.

El cambio climático viene manifestándose en la potenciación de efectos en lo referido a lluvias y sequías. La pobreza es uno de los principales factores de vulnerabilidad, la cual ante la ocurrencia de desastres naturales se ve profundizada ante los efectos del cambio climático.

Las instancias climáticas extremas afectan particularmente a regiones naturalmente vinculadas al agua, pero también a aquellas desérticas o de semidesierto, produciendo en diferentes regiones consecuencias excesivas derivadas del incremento en los efectos de inundaciones o grandes

---

me sobre la desigualdad global 2022, UNDP, en https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf

[3] NU. V. https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide

sequías que se vuelven cada vez más devastadoras, particularmente en los sectores más poblados.

Esta situación, vinculada con el nivel de desarrollo económico de los países, se presenta ante la expansión urbana hacia áreas con alto riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra; la creciente degradación del medio ambiente, tanto a escala local como global, hasta el cambio climático, responsable del aumento del nivel de mar y de importantes cambios en los regímenes de lluvias en todo el mundo; y en general la crisis climática muestra que el precio de la inacción aumenta con el tiempo, ya que fomenta una mayor desigualdad[4].

La identificación de paisajes con riesgo de inundación en territorios vulnerables presupone la consideración de cuencas y subcuencas como unidades de análisis e intervención, donde lo municipal tiene el rol esencial de ordenación territorial preventiva y tutelar. Lamentablemente, la realidad evidenciada en las prácticas, patrones de comportamiento y la percepción del riesgo en los sectores vulnerables y no vulnerables ante la invasión de zonas de riberas es un hecho en el que el Estado no parece reconocer responsabilidades ni mucho menos la asunción de su rol en el ordenamiento territorial preventivo.

En este escrito, se presentan algunas consideraciones sobre la realidad evidenciada en la relación entre pobreza, vulnerabilidad, riesgo hídrico y cambio climático en aquellos lugares de ribera ocupados por los vulnerables de siempre, expuestos a los efectos del riesgo hídrico (entre otros riesgos) y sobre el Ordenamiento Territorial como instrumento de gestión ambiental, sus herramientas y las zonificaciones mediante áreas de riesgo hídrico e institutos civilistas de aplicación (todos como rol y responsabilidad del Estado).

I. Pobreza, Vulnerabilidad y Riesgo Hídrico

La pobreza en la Argentina, según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA) alcanzó al 43,1% y afecta a

---

[4] V. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI,* en https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf

más de 18 millones de argentinos[5]. "Los resultados del segundo semestre de 2021 correspondientes al total de aglomerados urbanos registraron que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) alcanzó el 27,9%; en ellos reside el 37,3% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 6,1% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI), que incluyen al 8,2% de las personas. Esto implica que, para el universo de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la LP se encuentran 2.633.905 hogares, que incluyen a 10.806.414 personas; y, dentro de ese conjunto, 578.282 hogares se encuentran por debajo de la LI, lo que representa 2.384.106 personas indigentes"[6].

La pobreza describe la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros[7]. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina[8] es una cuestión social compleja, "puede decirse que la pobreza es una situación que viven los individuos por carencias económicas, culturales y sociales, en donde se les niegan oportunidades de desarrollo, que no se les toma en cuenta, y que tienen la necesidad de vivir en el día a día con precariedades, con mala alimentación y desempeñando trabajos que les impiden obtener su libertad en todos los aspectos, que es un fenómeno entendido desde la perspectiva economicista la cual no considera las condiciones físicas, biológicas y de resistencia del ser humano, y que en el diseño de las políticas públicas solamente se limitan a estructurar lineamientos en razón de métodos lineales (…), sin profundizar en la integralidad del ser humano considerando solamente métodos metaheurísticos"[9].

---

[5] UCA. Informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, V. en https://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina

[6] INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Resultados del primer semestre de 2022*, en https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46

[7] FERES, Juan Carlos - MANCERO, Xavier. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.* Serie estudios estadísticos CEPAL, 2001, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117_es.pdf?sequence#:~:text=Si%20bien%20el%20t%C3%A9rmino%20%E2%80%9Cpobreza,CEPAL%20%2F%20DGEC%2C%201988a).p8

[8] V. INDEC: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

[9] RAMÍREZ DURÁN, José. "Análisis Complejo del Fenómeno de La Pobreza", *Re-*

La ONU en Los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*[10] especifica que: "La pobreza no es solo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es "una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (E/C.12/2001/10, párr. 8). La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como "una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social" (A/ HRC/7/15, párr. 13), en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible (véase E/CN.4/ Sub.2/1996/13)"[11].

La pobreza es un complejo de ataques a la dignidad humana[12], que se despliega en una serie de limitaciones y faltas de acceso a recursos básicos vinculados a las necesidades básicas. Pobreza es desigualdad y como objetivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se posiciona como obstáculo principal para el logro de los mismos. Esas desigualdades se evidencian con mayor intensidad en los casos de eventos naturales ex-

---

vista CoPaLa. Construyendo Paz Latinoamericana, Universidad Iberoamericana León, México, vol. 6, núm. 13, 2021. http://portal.amelica.org/ameli/journal/231/2312167008/html/#fn1

[10] ONU. *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos* fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11V, Principios rectores de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf **;** ONU. *Plan de Acción de todo el sistema de las Naciones Unidas para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza* (2018-2027) https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/03/SWAP-Poverty-Booklet-Digital-Feb27.pdf

[11] *Ibidem*, p. 2.

[12] La alta funcionaria de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, sostuvo que "la pobreza, más que un tema económico es una privación profunda de las libertades fundamentales y un ataque a la dignidad humana". V. https://news.un.org/es/story/2006/12/1093371

traordinarios (incluso en los ordinarios) mediante los daños ocasionados por los eventos climáticos naturales, los cuales serán directamente proporcionales al nivel de desarrollo de la comunidad afectada (ya que a mayor vulnerabilidad social mayor impacto y poca capacidad de resiliencia).

El Banco Mundial en su informe "La pobreza y la prosperidad compartida 2020", estima que a nivel mundial unos 1.470 millones de personas viven en zonas con alto riesgo de inundaciones, entre ellas, alrededor de 132 millones de pobres, definidos según la línea internacional de la pobreza de USD 1,90 al día[13]. Dicho sector social es uno de los susceptibles de ser impactados por los efectos incrementados por el cambio climático en zonas de ribera potenciando la vulnerabilidad de los mismos.

El concepto de vulnerabilidad[14] se despliega en variadas tipologías como la social, la institucional, la económica, etc. La vulnerabilidad se vincula con la posibilidad de sufrir daños desde el entorno, y en cuya situación quedan indefensos o con pocas posibilidades de reacción. En tal sentido "la vulnerabilidad social pasa a ser entendida como un problema de interacción entre el hombre y la naturaleza, interacción que aparece

---

[13] BANCO MUNDIAL. *La pobreza y la prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*, p. 15, en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ovSP.pdf?sequence=21&isAllowed=y

[14] Sobre vulnerabilidad: *"vulnerabilidad social (definido como aquellos factores críticos que ponen a la población en riesgo de shock o stress y la posibilidad de hacer frente a dichas crisis) con el riesgo ambiental. Varios estudios han demostrado que los 'costos ambientales' que deben enfrentar los hogares por residir en áreas degradadas son subvalorados en la estimación del tamaño de la pobreza (Chambers, 1995). En ese sentido, la vulnerabilidad social y riesgo ambiental se relacionan a partir de la consideración de la distribución social del riesgo (...). Los riesgos, generalmente son invisibles, tienen algo de irreal debido a que la conciencia del riesgo reside en el futuro. Estos riesgos son un producto adicional y es necesario impedir los, evitarlos o negarlos (MERLINSKY, Gabriela. "Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas?", Mundo Urbano,* Número 28, 2006). Wilches Chaux describe la vulnerabilidad global como la interacción de factores y características que producen el bloque o incapacidad de la comunidad para responder adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado con el consecuente desastre (WILCHES CHAUX, Gustavo. "La vulnerabilidad Global", en Maskrey, A (Comp.). *Los desastres no son naturales,* La Red, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2003). INDEC. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Resultados del segundo semestre de 2021,* en https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152#:~:text=Con%20respecto%20al%20primer%20semestre,5%20p.p.%20en%20las%20personas

gobernada por el estado de adaptación respectiva entre el sistema humano de uso de la naturaleza y el estado de ésta en su propio sistema (Calvo GarciaTornell, 1986). Desde este punto de vista, frente a la suplantación del riesgo por la peligrosidad, autores como Clark (1998) y Cutter (2000) alientan un reenfoque de la cuestión al proponer la sustitución del estudio del riesgo por el de la 'construcción de la seguridad', concepto este fundamentado en la vulnerabilidad del medio humano, fundamentado en la ordenación territorial y de repercusiones mucho más efectivas en la prevención de la catástrofe"[15].

El riesgo es amenaza, peligrosidad, exposición y se vincula -en nuestro caso- con territorio, impactos y vulnerabilidad, lo que se incrementa frente al cambio climático combinado con actividades antrópicas que en ambos casos potencian amenazas. Para el caso de inundación, por ejemplo, la deforestación ante fenómenos naturales, posiciona en una mayor fragilidad a las poblaciones de los asentamientos urbanos marginales. Sin acceso a la tierra, ni a la seguridad de la tenencia, un sector de la población se vuelve cada vez más frágil ante los desastres naturales (con pocas posibilidades de mejorar el territorio donde vive). La creencia de la recuperación ante las consecuencias en eventos naturales extremos (resiliencia) es un dogma que facilita la predisposición a enfrentar los impactos. La percepción del riesgo[16] -ante tales situaciones- queda vaciada de

---

[15] PERLES ROSELLÓ, María Jesús. "Apuntes para la Evaluación de la Vulnerabilidad Social Frente al Riesgo de Inundación", *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia,* 32, 2010, pp.67-87. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Málaga, Campus de Teatinos, E-29071 Málaga (España), p.71. https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/6440/ApuntesParaLaEvaluacionDeLaVulnerabilidadSocialFre.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[16] En cuanto a la percepción del riesgo, Pidgeon y otros entienden que la percepción de riesgo ostenta múltiples dimensiones. Para Beck (concepto sociológico de riesgo) el riesgo consiste en un estado particular entre dos extremos representados por la "seguridad" y la "destrucción", la percepción que se tenga de una amenaza determina el pensamiento y la acción que ha de adoptar el actor social. BAQUERIN DE RICCITELLI, María Teresa - SCARICABAROZZI, Rossana. *Una aproximación al concepto de la percepción de riesgo. La participación de los medios de comunicación*, UCA, p. 53. V. PIDGEON, N. *et al.* "Risk perception", en *Risk analysis perception and management*, London Royal Society, 1992, pp. 89-134 (file:///F:/Expert_Judgment_and_Risk_Perception.pdf).

contenido como factor mediador[17] (preventivo) entre las necesidades, la seguridad de las personas y bienes y las realidades personales.

Referirse al contenido de lo que importa la *resiliencia*, como capacidad de recuperación/respuesta para afrontar el impacto de un evento y/o estar prevenido para enfrentar un fenómeno adverso se refuerza desde la adaptación y prevención (relación tiempo-estrategia) ante efectos de estos eventos extremos. No puede concebirse hablar de resiliencia en el caso de los vulnerables; la inequidad en la que nos desarrollamos ha llegado a esperar que los pobres vulnerables sean resilientes, lo que implica una terrible deshumanización y configura una evidente vulneración de derechos humanos. La resiliencia en su contenido no se puede referir a los pobres vulnerables.

A medida que la información sobre inundaciones incide en las expectativas de disponibilidad de espacios a ocupar, dicha información alienta o desalienta la disposición a la ocupación de zonas de ribera. El riesgo hídrico -como tal- es *manejo de información* (deliberada o no) conocimientos que se despliegan como expectativa condicionada a la escasez; por lo que la evaluación del riesgo -de lo que se conoce y desconoce- se encuentra por lo general condicionado por la necesidad.

Esta realidad no es querida en los casos de los vulnerables. El crecimiento de las grandes urbes y la escasez o inaccesibilidad de terrenos para la construcción/ carencia de acceso a la vivienda termina en esa mirada hacia las denominadas tierras fiscales. Los cursos y cuerpos de agua se transforman en lugares de asentamiento precario, que según sea el interés del municipio, esencialmente en el ordenamiento territorial ambiental (OTA) será mayor o menor la extensión en tal ocupación.

La disponibilidad de tierras en áreas urbanas es una realidad que no puede obviarse, así como los asentamientos precarios en áreas de riberas. Ante este hecho la importancia en la *Gestión Integral del Riesgo Hídrico* por inundaciones -principalmente urbanas- importa revisar con qué contamos para el OTA (zonificación principalmente). Lo que el municipio/ provincia realizan en torno al OTA en consideración con el riesgo hídrico

---

[17] Sobre el tema v. GARCÍA LIRIOS, Cruz, *et al.* (2013) "Estructura de las percepciones de riesgo en torno a la escasez y el desabasto de agua global y local", *Revista Xihmai* VIII (15), Universidad La Salle Pachuca, Méjico, enero-junio de 2013, pp. 95-118.

y dominio público comenzará o debería comenzar por el primer hito ya fijado por Vélez Sarsfield allá por el 1869, por lo cual vamos a recurrir a la primera seña en terreno: la *Línea de Ribera* (LR) para luego revisar -en primer lugar- con qué contamos en la normativa ambiental de base (gestión por cuenca).

II. Ordenamiento territorial ambiental: Línea de ribera y riesgo hídrico

El OTA como instrumento de gestión y de política ambiental es regulado en sus bases en los presupuestos mínimos ambientales (PMA) donde se establece -para el proceso de ordenamiento ambiental- que se deberán tener en consideración los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, como asimismo se deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Y sigue leyéndose en su articulado: "Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;

b) La distribución de la población y sus características particulares;

c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;

d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

e) La conservación y protección de ecosistemas significativos" (art. 10 ley PMA 25675).

Los cursos y cuerpos de agua son marcas prioritarias, esenciales, desde las cuales partir para el OTA. El desarrollo sostenible constitucional

se encuentra condicionado al reajuste de muchas de las variables que lo viabilizan, en el caso del agua -que es tutelada en nuestra regulación en su entidad natural de río, mar, lago, glaciar, etc., mediante su afectación como bienes de dominio público-, viene evidenciándose la necesidad de una gestión prioritariamente "ambiental" más que recursista del bien. Los bienes de dominio público hídricos vienen manifestando señales de vulneramiento en su integridad, lo que fácilmente es constatable mediante la modificación de cualquiera de los componentes esenciales de los mismos (fijados por la ley de fondo) como son el cauce, el agua, las playas, la línea de ribera, lo que permite a su vez reconocer y resguardar su integridad e integralidad[18] en términos de la "vida" del bien[19]. Cursos y cuerpos de agua que vienen notoriamente evidenciando un comportamiento que sobrepasa los efectos "ordinarios" para pasar a ser cada vez más ordinarios en las actuales condiciones de cambio climático.

Para el OTA no puede dejar de considerarse el lineamiento normativo base fijado mediante los PMA sectoriales (ley 25688) como es la gestión por Cuenca, fijada como *unidad de gestión* para el caso de territorios bañados por aguas que discurren hacia un punto en común.

Por otra parte, para el OTA, en el caso de áreas con cursos y cuerpos de agua contamos con la primera marca en terreno que se encuentra establecida en el Código Civil y Comercial (CCC) como es la *línea de ribera* (LR) y una segunda marca, para el caso que correspondiere, como es el *camino de sirga* (CS) ambas con sus características específicas y que, en términos generales, una establece hasta dónde se extiende el dominio hídrico público (mal entendida como delimitación de dominios) y la otra una restricción al dominio en cursos y cuerpos de agua en base al interés navegatorio.

Referirse a LR es hablar del espacio que integra el río, lago, mar, etc. y no una simple delimitación de propiedades (por eso no es fija) si bien, tales límites o reconocimiento hasta dónde llega lo que es de todos (el

---

[18] V. DEL CAMPO, C. "Línea de Ribera, la piel de los cursos y cuerpos de agua", *Revista Científica Defensa Nacional*, Nº 1, UNDEF, CABA, 2022, pp.263-280.

[19] DEL CAMPO, C. (2022) "Algunas Reflexiones sobre Cambio Climático y el manipulado instituto de Línea de Ribera", *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente RIDCA* -ISSN 2953-3554- Edición Nº1.

bien de dominio hídrico público) es conforme a un criterio antrópico determinado.

Las aguas son tratadas en estos artículos 235 y 236 CCC; reconocidas (dominio) en su carácter provincial en el art. 124 Constitución Nacional (CN). La inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad[20] son caracteres inherentes a este tipo de bienes, los que a su vez constituyen parte de los medios jurídicos a través de los cuales se los resguarda como tales. Su afectación por ley al *dominio público*, se funda en razón y función de servir a un fin público (interés general, bienestar general, etc.).

Los cursos y cuerpos de agua no pertenecen al Estado como dominio privado, sino que son públicos constituyendo el rol del Estado el de tutor administrador en sus usos (provincias). Los titulares de las aguas públicas son los ciudadanos del Estado Argentino, quienes no lo administran por sí mismos, sino que lo hacen a través de la estructura estadual que los contiene, esto es, a través de sus representantes. Las personas tienen su *uso y goce*, sujeto a las disposiciones generales y locales. A los habitantes del territorio argentino les corresponde el uso y goce, conforme a la regulación específica. Este derecho se funda en el *uti cives et singuli*; principio que se constituye como el derecho al uso directo de los bienes de dominio público.

El reconocimiento del "uso y goce" está sujeto a la normativa "local", esto es, esencialmente la provincial, y signado por la significación económica y las connotaciones sociales en los usos y las prioridades en juego, lo que implica, en la tirantez entre usos competitivos, una especial tutela (prioritaria) del uso destinado a la provisión de agua a poblaciones frente a otros usos consuntivos. Es este mismo nivel, es el Estado el encargado

---

[20] "La inalienabilidad y la imprescriptibilidad son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales, a efectos que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Tal protección no sólo va dirigida contra hechos o acto ilegítimos procedentes de los particulares, sino contra actos inconsultos provenientes de los propios funcionarios públicos" (BELLOTTI, Mirta Liliana. "Inalienabilidad e Imprescriptibilidad Caracteres Esenciales del Dominio Público", Informe presentado en la cátedra de Derecho Reales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, convocada en reunión por el Dr. Luis Moisset. En http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artinalienabilidad/at_download/file. CCC. Artículo 234. "Bienes fuera del comercio. Están fuera del comercio los bienes cuya transmisión está expresamente prohibida: a. por la ley; b. por actos jurídicos, en cuanto este Código permite tales prohibiciones".

de fijar en terreno, pero además de controlar (fijado o no) la no invasión de riberas internas, así como el de velar por la seguridad de personas y bienes por los efectos producidos por esos cursos y cuerpos de agua; ya que es el mismo Estado quien autoriza los usos desde las marcas civilistas y demás zonificaciones establecidas en los diferentes niveles normativos vinculados a cursos y cuerpos de agua en particular (sin facultad de traspasar propiedad del mismo).

La línea de ribera, como parte integrante de los componentes del bien río, lago, glaciar, etc.)[21] y, en lo ambiental, como piel del curso y cuerpo de agua (lo que lo resguarda en su integridad e integralidad) es constituida antrópicamente mediante ley (Código Civil) desde 1869 para todo el territorio argentino, si bien ha ido cambiando a lo largo de las modificaciones del Código el criterio, es desde ese momento que -constitutiva y declarativamente- se establece no solo cuáles son los bienes de dominio público sino, en el caso de los hídricos, hasta donde llegan (LR).

Su integridad como tales no representa un límite de propiedad sino una marca (como la piel en un ser vivo, de hasta donde "es" el río, lago, etc.) y en consecuencia desde donde rige la responsabilidad del Estado en su gestión.

Criterios de LR del CCC[22]

---

[21] En la definición de río mediante el CCC art. 235 inc. c) se determina lo que se entenderá jurídicamente por "río" a partir de enumerar sus componentes esenciales: agua-playas-lecho-línea de ribera, en tal sentido se lee "Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias". Por su parte para "lago" asimila lago y laguna determinando la LR para los mismos: "Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos;" Al establecer que "agua, lecho y playas", enlaza ríos, lagos y otros cursos y cuerpos de agua como los glaciares, ambiente periglaciar y estuarios (entre otros). Así, por ejemplo, para los glaciares y ambiente periglacial hace extensivo el criterio de delimitación aplicable a los ríos, si bien para el ambiente periglacial la cuestión queda abierta. La ley de PMA sobre glaciares permite -a partir de la definición legal- establecer lineamientos para el ambiente periglacial, ya que (como se señalara) para glaciares la cuestión ya venía siendo resuelta conforme al criterio aplicable a los cursos de agua.

[22] COHIFE. *Informe Código Civil y Comercial unificado 2014-2015. Las Aguas en el Nuevo Código Civil y Comercial Unificado,* en https://www.cohife.org/advf/document

MAR Las más altas Las más bajas mareas normales y su continuación hasta distancia según legislación especial	1.Artículo 235: "*se entiende por playas marítimas* la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso"
RIO Promedio de las máximas crecidas *ordinarias*	2. *Se entiende por río* el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la *línea de ribera* que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias
RIO (art. 235) Promedio de las máximas crecidas *ordinarias*	3. Artículo 1960. *Cauce del río.* No constituye aluvión lo depositado por las aguas que se encuentran comprendidas en los límites del cauce del río determinado por la *línea de ribera* que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias
LAGO, LAGUNA *Idem* ríos (niveles o cotas)	4. Por *lago o laguna se entiende* el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos.

Hablar de LR como primera marca del OTA es partir de reconocer la integridad e integralidad de los cursos y cuerpos de agua en su esencia de tales, como componentes ambientales; reconocerlos en su normalidad y naturalidad como tales, lo que permite prevenir sobre lo "anormal" y prever lo extraordinario. Además de marcar la invasión, apropiación, usurpación de bienes de dominio público (según el caso) y en general la alteración de alguno de sus componentes (por lo general en casos de la denominada urbanización, desarrollo o simplemente apropiación de lo público). Estas situaciones además representan por lo general instancias de potenciación de efectos derivados de eventos naturales, que cada vez se tornan en menos extraordinarios.

En el caso de la pobreza/vulnerabilidad, con la invasión de zonas de ribera, el riesgo se incrementa en relación a las vidas de sus ocupantes. En tal situación el Estado, es quien tiene a su cargo el prever la probabilidad de ocurrencia de un evento climático dañino a través de la multiplicidad

os/2015/10/562fd60c443cd.pdf

de organismos prestablecidos con dichas atribuciones; constituyendo las acciones previas a la emergencia parte de las funciones que se encuentran en responsabilidad del mismo (prevención de los efectos dañinos del bien a su cargo, en el marco de lo regulado).

La otra marca en terreno, derivada del CCC es el *camino de sirga (CS)*, el cual como restricción al dominio permite servir de prevención ante los efectos nocivos de crecidas extraordinarias. Tal límite al dominio creado en interés de la navegación) no puede dejar de considerarse en el OTA.

Código Civil y Comercial. Con relación al camino de sirga dispone:

> Artículo 1974. *Camino de sirga. El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad. Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo es de resaltar que es una restricción al dominio por lo que no deja de pertenecer en propiedad al titular del fundo limitante con ríos o canales*.

Con la modificación del CC se reduce el denominado camino de sirga de 35 mts[23] a 15 mts (que era la opción de los municipios -en ciudades-) limitando innecesariamente "al transporte por agua" en vez de dejar "comunicación por agua"; cambia de "calle o camino público" a "franja de

---

[23] CC Artículo 2639. "Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna".

Artículo 2640. "Si el río, o canal atravesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros".

Artículo 2641. "Si los ríos fueren navegables, está prohibido el uso de sus aguas, que de cualquier modo estorbe o perjudique la navegación o el libre paso de cualquier objeto de transporte fluvial. tendrá derecho a demandar la supresión de las obras".

terreno" acotando la posibilidad de ser utilizado como zona de amortiguamiento de inundaciones. Lamentablemente (en este caso primó lo privatista) mediante el nuevo CCC, lejos de utilizar esta figura para asimilarla a una restricción de uso general o pasarla a servidumbre ambiental -por ejemplo- se la ha degrado en su rol tuitivo. De haber transformado este instituto jurídico con fines ambientales, esto permitiría el ejercicio de la policía en materia ambiental y de aguas en general (resguardo del bien público en su integridad y de las personas y bienes contra efectos de las aguas no ordinarios)[24].

Este mismo CCC por otra parte incorpora nuevas clasificaciones de aguas y amplía los componentes de estos, e incluso vino *a modificar los criterios de delimitación de propiedades (LR) incluyendo una serie de definiciones que en* principio amplían esta área -así por ej.- encontramos que en el art. del CCC 235 inc. c se define lo que se entenderá jurídicamente por "río*": "Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias"(a*quí surge la duda sobre si las *playas* serán un espacio diferente o es lo mismo que lecho. De ser un espacio diferente es un nuevo espacio a considerar en el OTA de dominio público).

Hasta aquí los institutos civilistas previos a cualquier OTA que permiten cierto grado de prevención en los efectos derivados de los eventos no ordinarios (riesgo hídrico).

El OTA cuenta con una amplia gama de herramientas de convivencia, sin embargo, las que resguardan bienes de dominio público no pueden dejar de ser las principalmente observadas como punto de partida. La concepción de *Cuenca*, como unidad de gestión, establecida en los PMA de aguas es una ineludible consigna a seguir (Ley 25688) que no debe dejar de ser observada en todo OTA, sobre todo si consideramos que cuenta con una jerarquía similar o superior a los códigos de fondo.

En definitiva, en relación a las aguas, el CCC fijan diferentes marcas en terreno -como punto de partida en la zonificación- (las playas, la LR y el CS) como áreas y líneas demarcatorias fijadas por ley, en consonancia

---

[24] Sobre la materia puede consultarse el dictamen: CSJN. "Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", L. 314. XL. Originario (https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/el-fallo-de-la-corte-suprema-sobre-un-camino-de-sirga/44537).

con la concepción de cuenca, las cuales se constituyen como las primeras marcas del OTA vinculado a cursos y cuerpos de agua.

III. El OTA como estrategia para la prevención y la adaptación

Las denominadas "tierras fiscales" incluyen los bordes de cursos y cuerpos de agua de dominio público e incluso de canales y son los espacios que se evidencian como oportunidades en las situaciones de carencia de tierras e indigencia, pero además posiciona a sus ocupantes en nivel de riesgo hídrico como se viene señalando.

La *línea de ribera* en su función en el ordenamiento normativo institucional ha venido sirviendo en términos de resguardo de lo colectivo de poco o nada.

Los efectos del cambio climático han potenciado la posibilidad de efectos dañinos de cursos y cuerpos de agua derivados del comportamiento no ordinario -pero recurrente- en los últimos años (o al menos lo que las reglas humanas consideraban como ordinarios). Frente a condiciones que han variado, las reglas humanas no reflejarán parámetro alguno de seguridad (aún en la especulación) y aseguran poco y nada.

Avanzar sobre la problemática de las inundaciones por lluvias extraordinarias en los casos de ocupación de riberas implica la realización de estudios que sirvan de base para la formulación de planes, programas y proyectos en el marco del OTA y de la gestión integral del riesgo en los que se incorpore la variable cambio climático (reajuste).

En el marco del OTA la gestión del riesgo comprende las prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos. Luego de producido, el manejo de las consecuencias relacionadas con las emergencias y/o desastres comprenden acciones que van desde la mitigación, a la adaptación y recuperación. La observancia de las normas base en materia de OTA (en casos de vulnerabilidades frente a inundaciones) es un accionar previo a las medidas estructurales y no estructurales que por lo general acompañan este tipo de gestión. Por ahora, *la prevención* queda evidenciada como deuda pendiente en la materia.

Los planes de contingencia (corto plazo) y de ordenamiento territorial ambiental (largo plazo) que incluyen la adaptación y prevención no pueden seguir asentándose en la no observancia de normas básicas sobre

aguas del CCC (en la mayor parte de los casos no se respeta la LR constituida en 1869 y no se observa el cumplimiento de la restricción impuesta para los casos que corresponda del camino de sirga). La falta de previsión e incumplimiento de los deberes del Estado y actuar ante los efectos de la irresponsabilidad y desidia del Estado no constituye "emergencia"; lo eventual no es aplicable en casos que la norma atribuye funciones y accionar (el encargado de actuar). Si el principal responsable no cumple con sus funciones y observancia de lo que tiene a cargo en gestión aparece como evidente que el incumplimiento básico de la norma se evidencia fundamentalmente en lo preventivo.

Si bien, ambas figuras civilistas son responsabilidad principal de las provincias (en la mayoría de los casos) ya que detentan la responsabilidad sobre el dominio hídrico público, el rol de los municipios en las ciudades es esencial, además de ser quienes naturalmente se encuentran encargados del OTA en las urbes, presentándose la coordinación interjurisdiccional e interinstitucional como estratégica en la materia.

Las acciones preventivas (estructurales como no estructurales) a los fines de afrontar los efectos del cambio climático, riesgo hídrico, drenaje urbano, inundaciones, etc. están sobrediseñados (más allá de la observancia de las normas base de carácter preventivo). En múltiples trabajos, informes, tesis, etc.[25] sobre el tema se lee una serie de comunes recomendaciones genéricas aplicables a territorios vinculados a cursos y cuerpos de agua. Sintéticamente se mencionan algunos de los lineamientos ge-

---

[25] BERTONI, J. C. - AMBROSINO, S. - BARBEITO, O. - DANIELE, A. - MAZA, J. A. - PAOLI, C. U. - & SERRA, J. J. *Inundaciones urbanas en la Argentina*, GWP-SAMTAC; Programa Asociado de Gestión de Crecidas (2004); SECyT. Universidad Nacional de Córdoba; Comité Permanente de los Congresos Nacionales del Agua, Argentina; Arg CAP-NET, 2004 (https://www.repositorio.cenpat-conicet.gob.ar/server/api/core/bitstreams/46cc6171-ee9c-4738-b2ac-3cd052c1a749/content; libro-inundaciones.pdf (263.66 KB); LÓPEZ, I., FISCH, S. - GIUSSO, C. M. - CARLUCCIO, B. W. (2019). "Territorios en riesgo hídrico: Proyecto territorial y multiescalaridad. Caso: Gran La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina", *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo,* 2019; UNDRR. *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas*, 2001 (https://www.eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm); CEPAL. *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, 2001, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/20046/S0180677_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

nerales aplicables como “criterios” base de zonificación preventiva de riesgo hídrico) entre los que pueden señalarse:

- Implementar y gestionar la forestación de riberas y márgenes;
- Conservar humedales, cauces de arroyos abiertos -entre otros- como drenaje natural y amortización de efectos de crecidas;
- Zonificar en función de los grados de infiltración y drenaje natural ajustando los criterios según los grados de riesgo hídrico;
- Regularizar y sanear riberas;
- En áreas urbanas proveer espacios públicos de disfrute colectivo (áreas verdes);
- Redirigir el crecimiento urbano hacia lugares seguros mediante medidas de promoción de diferente tipo;
- Desalentar y programar acciones y regulaciones a fin de contener la expansión urbana hacia áreas cercanas a cursos y cuerpos de agua;
- Limitar la modificación del drenaje urbano natural con regulaciones específicas;
- Recuperar áreas no antropizadas mediante normativa específica como espacios de infiltración;
- Establecer en los sitios que limitan con cursos y cuerpos de agua espacios públicos orientados a prevenir riesgos hídricos y en consecuencia proteger márgenes;
- Prever espacios inundables que permitan frenar el drenaje (ya modificado);
- Controlar la no invasión de dominio público concretando sanciones que no solo disuadan tal accionar ilegal del privado sino que impacten en él o los funcionarios respectivos.

Las restricciones graduales, a medida que se alejan de curso o cuerpo de agua, son un criterio básico de zonificación a implementar al dominio expuesto a los efectos del cambio climático. Las vías de comunicación, las costaneras, los parques verdes, etc. son solo algunas de las múltiples opciones con que el gestor cuenta en lugar de ceder espacio público al privado o de exponer al riesgo a las personas y bienes.

Las sanciones efectivas a funcionarios públicos encargados de tutelar el dominio público no solo deben observarse, sino que su reajuste en la

severidad de las mismas debería tender a ser disuasivo de dilapidar lo que es de todos en beneficio particular.

IV. Reflexiones Finales

En las urbes, hacer frente a un OTA no es una cuestión sencilla, por múltiples razones que no tienen que ver precisamente con pobreza sino con históricas apropiaciones de lo público que van desde lo habilitado mediante las tradicionales excepciones a los códigos de edificación municipal, a situaciones de hecho que quedan sin resolver, así como las propias invasiones del Estado -como privado- de lo público a rectificaciones de cauces; construcciones de viviendas IPV e incluso clubes de organismos del Estado -entre otras-.

La LR ha venido sirviendo -en términos de resguardos de lo colectivo- de poco o nada, lo cual potenciado con los notorios y ya mencionados efectos del cambio climático termina incidiendo en el goteo de vaciamiento de derechos. La pérdida constante de lo público en manos de lo privado ha limitado su efectividad, máxime cuando la discrecionalidad ha primado. Y por más que el actual CCC defina expresamente estos institutos de resguardo, de salud ambiental; ¿qué hay tras estas definiciones?, ¿qué implican en materia ambiental?, ¿son solo delimitaciones dominiales? ¿o esperan ser reinterpretadas como lo han sido otros institutos civilistas para adaptarlos a la realidad ambiental, a los derechos ambientales y al resguardo y seguridad de las personas y bienes?, incluso, ¿qué podría asegurar que el criterio para determinar hasta dónde llega el dominio público (conforme a mezquinas reglas) es seguro para las personas y bienes?, ¿basta con ello?, ¿por qué se ha postergado tanto la aplicación de criterios de zonificación que no sólo resguarden lo público, sino que nos permitan no estar en continuo riesgo? Al final cabe preguntarse qué espacio le termina quedando "al vaciado espacio" del ejercicio de derechos de incidencia colectiva.

La LR y su fijación en terreno sigue siendo materia pendiente sujeta a los vaivenes de los intereses sectoriales. La lucha en lo referido a las propiedades y la pérdida constante de lo público en manos de lo privado ha limitado su efectividad máxime cuando la discrecionalidad ha primado. Los caracteres inherentes a este instituto de inalienable, imprescriptible e

inembargable -del derecho de fondo- suelen perecer ante una ordenanza o ley provincial que reinterpreta su finalidad conforme a los intereses de turno. Lo cual, sumado a la falta de ejercicio de la policía de aguas ha venido importando el desmantelamiento de lo público y la generación constante de riesgo para la comunidad toda. Esta realidad nos induce a pensar si estos institutos civilistas tienen algún sentido o sería más eficiente el citado OTA con su zonificación y limitaciones severas a las excepciones municipales que incluso consideran estas invasiones como derechos adquiridos, ya que fueron avalados -como ya se citó- por ordenanzas o autorizaciones provinciales o municipales.

La zonificación socio-ambiental en las superficies más vulnerables seguramente sea una utopía; como lo sería prohibir la expansión urbana sobre áreas de extrema vulnerabilidad ambiental (humedales, pedemonte, etc.). La apropiación de paisajes con estructuras sensibles implica mucho más que el vaciamiento del dominio y de derechos de incidencia colectiva. La responsabilidad en el resguardo de lo público sumado a la de la seguridad de las personas y bienes requiere de medidas estructurales y no estructurales. Y entre estas últimas una revisión de la reinterpretación de estos clásicos institutos que se ha venido haciendo -en las urbes particularmente- pero esta vez en favor de la seguridad y del resguardo del dominio hídrico público y de los derechos involucrados.

Uno mira con escepticismo que mediante el OTA se logre algo en favor de lo colectivo. Si sacamos cuentas, el instituto de LR tiene 153 años frente a un OTA que es un mero instrumento de política ambiental (aun púber), poco es lo que podemos esperar. Tales figuras jurídicas no pueden seguir encerradas en el CCC, ancladas en derechos de propiedad desconectados de lo que los rodea e interactúa. Es preciso que sean interpretadas en el marco de la nueva concepción del CCC y considerar lo ambiental -en este caso- en la incidencia de los factores derivados del cambio climático en la potenciación de amenazas naturales (la desertificación y las inundaciones) y los efectos de estos en los bienes ambientales y en consecuencia en los derechos de incidencia colectiva.

El derecho aún no se despega de lo privatista, no asumimos la responsabilidad de retomar derechos, la LR y el OTA son parte de una buena excusa para ello, La desigualdad, la inequidad, se replica en todos los ámbitos, escalas y lugares; donde unos pocos crean reglas para otros y que ellos incumplirán para que cada vez sea más amplia la posibilidad de

apropiaciones de lo ambiental (en busca estar en manos de unos pocos y en detrimento de muchos).

La desigualdad global es el claro resultado del tratamiento del ambiente. El drama que observamos en esta realidad persiste en visualizarse, pero la humanidad por algún motivo no reacciona. Las reglas están mal. Algo no está funcionando, si este nivel de desigualdad es tan abrumante, tan ilógico, tan poco ético y sin sentido, ya que al final de cuentas la vida está siendo miserable para la mayor parte de la población mundial en beneficio de un porcentaje inequitativo ilógico, irracional. Y… pobreza y ambiente -por ahora- no dejarán de seguir siendo conceptos dicotómicos…

EL ROL DE LOS JUECES FRENTE A CASOS DIFÍCILES *

THE ROLE OF JUDGES IN DIFFICULT CASES

Virginia Daniela Cassinese **

Resumen: El presente trabajo explora el rol de la justicia en la relación entre la pobreza y el medio ambiente, enfatizando la necesidad de equilibrar la protección medioambiental con el desarrollo social. Este trabajo toma como punto de partida un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina: Recurso Queja Nº 2 - ACUMAR y otros c/ Asentamiento Lamadrid (Bajo Autopista Pedro de Mendoza) y otro s/contencioso administrativo–varios, de fecha: 28/5/2019. A partir de su análisis busca remarcar las particularidades del control de constitucionalidad y convencionalidad en casos con dos dimensiones de protección: intereses individuales homogéneos (derivados de situaciones de pobreza) y bienes colectivos (medioambiente).

Palabras-clave: Pobreza - Medioambiente - Rol de los jueces.

Abstract: This work explores the role of justice in the relationship between poverty and the environment, emphasizing the need to balance environmental protection with social development. This paper takes as its starting point a recent decision of

---

∗ Este trabajo, presentado bajo el seudónimo "Prudencia", fue distinguido con "PRIMERA MENCIÓN" en el Concurso de Monografías 2022 sobre el tema "Relaciones entre pobreza y preservación del medioambiente", organizado por el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales y el Instituto de Derecho Internacional Público, ambos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - sección Córdoba (CARI - Córdoba) y el Instituto Argentino Chileno de Cultura - sección Córdoba). El seudónimo "Prudencia" ha correspondido a la Abogada Virginia Daniela Cassinese.

∗∗ Radicada en Rosario-Santa Fe, Argentina. Abogada y Notaria, Especialista en Magistratura, Diplomada en Derecho Procesal Constitucional, Doctorando en Ciencias Jurídicas de Universidad Nacional de Rosario. Ha ingresado en el poder judicial hace más de veinte años y actualmente es Secretaria del Juzgado Federal de Rosario N° 2. Cuenta con publicaciones, ejercicio de la docencia, disertaciones y participaciones activas en congresos, seminarios y jornadas.

the Supreme Court of Justice of the Nation of Argentina: Appeal Complaint No. 2 - ACUMAR *et al*. v/ Lamadrid Settlement (Under Autopista Pedro de Mendoza) and other /administrative litigation. Based on its analysis, it seeks to highlight the particularities of the control of constitutionality and conventionality in cases with two dimensions of protection: homogeneous individual interests (derived from situations of poverty) and collective goods (environment).

Keywords: Poverty - Environment - Role of judges.

Sumario: I. Introducción. II. Intereses individuales homogéneos y derechos colectivos. III. Antecedentes del caso. IV. Análisis del caso. V- Aristas formales. Activismo procedimental. VI. Aristas sustanciales. Solución del caso mediante la ponderación de principios. VII. Conclusión.

I. Introducción

El presente documento explora el rol de la justicia en la relación entre la pobreza y el medio ambiente, enfatizando la necesidad de equilibrar la protección medioambiental con el desarrollo social, de cara al desafío que representa el cambio climático. En efecto, la cuestión climática plantea retos epistemológicos sin precedentes para el jurista y sus modelos de observación de la realidad y de conocimiento del derecho, sobre todo ahora que el mundo entero reconoce la existencia de una emergencia climática como una amenaza existencial para toda la humanidad.

Asimismo cuando el daño ambiental lesiona derechos humanos de personas en condición de vulnerabilidad social, la cuestión adquiere una gran complejidad dado que la tutela de bienes colectivos confluye con la de sujetos que tienen comprometido el acceso a la justicia, siendo necesaria su tutela judicial efectiva mediante acciones de intereses individuales homogéneos.

El trabajo toma como punto de partida un reciente precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina -Recurso Queja Nº 2 - ACUMAR y otros c/ Asentamiento Lamadrid (Bajo Autopista Pedro de Mendoza) y otro s/contencioso administrativo – varios, Fecha: 28/5/2019 Fallos: 342:884-, y a partir de su análisis se busca remarcar las particularidades del control de constitucionalidad y convencionalidad en casos con dos dimensiones de protección, -intereses individuales homogéneos (derivados de situaciones de pobreza) y bienes colectivos (medioambiente).

II. Intereses individuales homogéneos y derechos colectivos

Tal y como he referido en la Introducción al relacionar la pobreza con el medioambiente, aparecen cuestiones que desbordan los clásicos conflictos de derechos subjetivos, confluyendo la tutela sobre bienes colectivos en simultáneo con la tutela de derechos individuales homogéneos, estos últimos con un diseño a partir del precedente "Halabi"[1], antecedente que responde a una tradición argentina de creación pretoriana de acciones, que procura motivar al legislador para que regule las mismas en modo acabado y sistemático, creando un diálogo institucional de poderes. Conforme dicho antecedente la acciones por tutela de derechos individuales homogéneos exigen la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales, asimismo la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar. Por otra parte es menester que la acción individual no se justifique aisladamente, o bien refiere a materias relevantes que cobran preeminencia, tales como el ambiente, el consumo o la salud, o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos.

La definición del colectivo es crítica para que los procesos colectivos puedan cumplir adecuadamente con su objetivo y el incumplimiento de tal recaudo por parte de los jueces actuantes en dichos procesos ha conllevado el dictado de decisiones sectoriales, tratando de manera igual situaciones heterogéneas. Por ello el Tribunal cimero en la causa "Abarca"[2] ha dejado sentado que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. Solo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona,

---

[1] CSJN. Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - Ley 25873, dto. 1563/04 s/ amparo ley 16986, Sentencia de 24 de febrero de 2009, Nº. Interno: H. 270.XLII.

[2] CSJN. Abarca, Walter José y Otros c/ Estado Nacional - Ministerio Energía y Minería y Otro s/ amparo ley 16986 (FLP 001319/2016/CS00106/09/2016 Fallos: 339:1223).

o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva.

En esta particular área de los derechos humanos ante grupos de extrema vulnerabilidad existe un plus a cargo del Estado quien debe adoptar medidas de acción positiva para garantizar su pleno ejercicio. Los imperativos de integralidad, efectividad, accesibilidad en la restitución de derechos, promoción, atención privilegiada, disfrute de una vida plena y decente, máxima inclusión social, tienen jerarquía superior imponiendo una dirección a la tarea hermenéutica.

En lo estrictamente concerniente a la tutela ambiental, no debemos soslayar que esta categoría de derechos colectivos hace referencia a la satisfacción de necesidades básicas y elementales a cargo del Estado. Estos aspectos cobran preeminencia por sobre los intereses individuales de cada afectado, al tiempo que ponen en evidencia, por su trascendencia social y las particulares características del sector involucrado, la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (Fallos: 332:111)[3].

Si bien no es objeto del presente formular detalle del marco legal, quisiera destacar que con la entrada en vigor de la primera ley climática supranacional de la historia -Reglamento UE nº 2021/1119-[4], la singularidad del sistema europeo se convierte en un elemento de comparación ineludible para entender la complejidad epistémica de los litigios climáticos. En nuestra región entiendo importante detenerme en citar el reciente 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, celebrado en la ciudad de Escazú, República de Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, al que Argentina ha ratificado mediante ley 27566, cuyo objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información

---

[3] CSJN. Recurso de hecho. Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos c/ el Instituto nacional de servicios sociales para jubilados y ‘pensionados s/ amparo (10/02/2015).

[4] Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima).

ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y -en lo que nos importa a lo fines del presente trabajo- el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Este Acuerdo reconoce en su art. 8 que existen barreras -como ser la que provoca la situación de pobreza- que deben ser eliminadas para garantizar el acceso a la justicia. Asimismo establece principios orientadores para su implementación entre los cuales destaco el principio de igualdad y no discriminación; principio de no regresión y progresividad; principio de buena fe; principios preventivo y precautorio, principio de equidad intergeneracional y principio pro-persona.

Finalmente es importante mencionar que la CSJN mediante las Acordadas 32/2014 y 12/2016 ha creado una herramienta procesal de gestión de suma relevancia para la resolución de este tipo de conflicto, cual es el Registro de Procesos Colectivos en la Justicia Nacional y Federal que, además de dar publicidad de estas acciones, tienen el efecto de prevención que produce la atracción al mismo tribunal de las actuaciones que guarden similitud, procurando de ese modo una concentración que agiliza la tramitación de estos procesos en beneficio de toda la sociedad.

III. Antecedentes del caso

El caso en estudio[5] fue dictado por la CSJN en el marco de la etapa ejecutoria de la causa "Mendoza"[6]. Si bien esta última no es objeto del presente trabajo, para una mejor ilustración cabe recordar que la causa Mendoza se inició en julio de 2004, cuando un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza, presentaron una demanda recla-

---

[5] CSJN. Recurso Queja Nº 2 - ACUMAR y otros c/ Asentamiento Lamadrid (Bajo Autopista Pedro de Mendoza) y Otro s/contencioso administrativo – varios. Fecha: 28/5/2019 Fallos: 342:884.

[6] CSJN. Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo. 8 de Julio de 2008 M.1569.XL.

mando la recomposición del medio ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca, responsabilizando de daños y perjuicios al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cuarenta y empresas aledañas por volcar directamente al río los residuos peligrosos, por no construir plantas de tratamiento, por no adoptar nuevas tecnologías y por no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

La Cuenca Matanza-Riachuelo cubre un área de más de 2.200 km2 en la que habitan más de 5 millones de habitantes y constituye una región con múltiples problemas de contaminación. A menos de 4 km de la Plaza de Mayo, se encuentra el barrio que se conoce como "Villa Inflamable". El mismo se encuentra ubicado en las inmediaciones del Polo Petroquímico, históricamente contaminante, y emplazado parcialmente sobre terrenos resultantes del relleno en una zona de ciénagas (contaminadas). En ese barrio tuvo su origen la causa "Mendoza", en la que la CSJN ordenó el saneamiento del riachuelo, y es señalada por ACUMAR como uno de los territorios más críticos. Por todo ello, "Villa Inflamable" está incluida en la primera fase del proceso de relocalizaciones para proteger los derechos de los vecinos afectados.

El 8 de julio de 2008 la Corte dictó su fallo histórico, donde determinó quiénes son los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, el plazo en que deben ser ejecutadas, dejando abierta la posibilidad de imponer multas para el caso de incumplimiento. Por otra parte, el Máximo Tribunal encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación y a las ONG la conformación de un Cuerpo Colegiado para el control del Plan de Saneamiento. Posteriormente, el 20 de septiembre de 2010 se firmó el acuerdo general entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Avellaneda y la ACUMAR para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Mediante este convenio se establecieron las etapas de gestión a desarrollar para la relocalización de familias, y las obligaciones y facultades de cada una de las partes signatarias. Entre ellas, la búsqueda de terrenos idóneos, la formulación de un proyecto integral, el estudio de factibilidad social y ambiental, y la participación de los afectados.

IV. Análisis del caso

El Defensor Público Oficial de Niños, Niñas y Adolescentes presenta Recurso de Hecho en la causa ACUMAR y otros s/ Asentamiento Lamadrid (bajo Autopista Pedro de Mendoza) y Otro s/ contencioso administrativo – varios" contra lo decidido por el juez a cargo del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 2 de Morón, parcialmente a cargo de la ejecución de la sentencia en cuanto rechazó el pedido de aplicación de la ley local 2240 al proceso de relocalización del asentamiento Lamadrid. Para resolver del modo en que lo hizo, el magistrado consideró que la causa se halla enmarcada en el 'convenio marco' firmado en 2010 debiendo regirse la relocalización por aquellas pautas", y afirmó que "*ello no implica que la solución habitacional signifique el desarraigo sino una mejora en la calidad de vida del sujeto, siendo para ello válidas las opciones brindadas por la jurisdicción, al menos hasta el momento"*.

La Corte con los votos de Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti; y la disidencia de Carlos Fernando Rosenkrantz, en primer lugar, sortea un obstáculo formal asimilando la decisión apelada a una emitida por un superior tribunal de la causa y considera que si bien es un principio asentado que las decisiones adoptadas en la etapa de ejecución no configuran la sentencia definitiva requerida por el art. 14 de la ley 48, ello admite excepciones cuando lo decidido pone fin a la discusión y causa un gravamen de imposible reparación ulterior (Fallos: 323:3909 y sus citas), extremo que considera se verifica toda vez que el apelante no tiene otra oportunidad para replantear sus agravios vinculados con la aplicación al caso de la ley local 2240.

Al entrar al fondo del asunto el Tribunal cimero comienza con el argumento en torno a la falta de fundamentación suficiente. En este sentido estima que los agravios del Defensor Público Oficial fundados en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia constituyen sustento suficiente para la procedencia de la apelación federal, pues los motivos por los que el tribunal omitió la aplicación al caso de la ley local 2240 no satisfacen las exigencias de fundamentación que la Corte ha especificado en sus precedentes (Fallos: 236:27; 317:1455; 322:995). Valora que lo decidido por el *a quo* es el resultado de *"afirmaciones meramente dogmáticas, fundadas en la sola voluntad del juzgador aquellas según las cuales: a) la causa debe regirse por el 'convenio marco' firmado en 2010; b) 'ello no implica*

que la solución habitacional signifique el desarraigo sino una mejora en la calidad de vida del sujeto'; y c) resultan 'válidas las opciones brindadas por la jurisdicción, al menos hasta el momento', sin que exista un análisis previo que permita determinar si las pautas que surgen del Acuerdo Marco suscripto en el año 2010 entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado Nacional y la ACUMAR y las previsiones de la ley local 2240 son compatibles o complementarias".

Concluye que *"más allá de lo que establezca el Convenio Marco al que se hace referencia en la resolución apelada, lo cierto es que la superposición de los ámbitos geográficos de aplicación de ambas normas no está discutida en el caso y, en tales condiciones, el magistrado delegado debió, como mínimo, valorar que la ley local 2240 también se dirige, en parte, a resolver el problema de vivienda de los menores que habitan en la zona, representados por el apelante" , y que* "*tampoco analizó el juez* a quo *si la solución propuesta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consistente en el otorgamiento de créditos como única opción para todos los grupos familiares del asentamiento configura un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo en los términos de la sentencia dictada por esta Corte en la causa 'Mendoza' (Fallos: 331:1622), extremo que también debió ser considerado".*

V. Aristas formales. Activismo procedimental

Considero que la apertura del recurso extraordinario en la etapa ejecutoria y contra lo resuelto por un juez de primera instancia importa una atenuación de los rigorismos formales y responde a un "activismo procedimental" que obedece a la naturaleza de los derechos en juego.

En ocasiones se cataloga de activismo judicial lo que antes se denominaba concepto tradicional de equidad. Esto significa que nos encontramos frente a una técnica de manejo de los procesos con un ojo puesto en la Carta Magna, más que una interpretación de la ley misma. De ello se sigue que los jueces deben aplicar operativamente los derechos constitucionales, incluso aunque ello importe afectar estructuras de gobierno o de administración de los otros poderes. Al respecto recordemos que el legislador en el art. 32 de la ley 25675 dispone que de acuerdo a las reglas de la sana crítica, los jueces podrán extender su fallo a cuestiones no sometidas

expresamente a su consideración por las partes. El concepto de activismo judicial se ha transformado así en una especie de presunción que impone a los magistrados la carga de justificar las razones por las cuales no ejercen expansivamente su *imperium*. La reforma constitucional de 1994 y la idea de la progresividad en la interpretación y en la aplicación de los Tratados de Derechos Humanos han sido los dos factores decisivos para este viraje, así hemos pasado de una lógica jurídica deontológico clásica, como era la descripción de reglas precisas, de una ley que decía "éste es el supuesto de hecho y ésta la solución", a toda una categoría nueva comprensiva de conceptos jurídicos abiertos e indeterminados.

En el terreno ambiental la dificultad parte básicamente de la dependencia del juez de cuestiones que desbordan el área jurídica siendo vital el aporte multidisciplinario y las prueba técnicas y científicas. Para valorar la prueba producida resulta de aplicación la teoría de las cargas dinámicas. Así, es menester partir de premisas esenciales, cuales son el deber de colaboración de las partes en el proceso y la obligación de probar de aquel que se encuentra en mejor posición de hacerlo.

Es menester tener una visión macroscópica de la fisonomía del conflicto, el que reposa sobre un macro cuya tutela interesa a la sociedad toda, incluidas las generaciones venideras, máxime cuando en simultáneo se lesionan derechos humanos esenciales de sectores extremadamente vulnerables y esta trascendencia impacta en el rol del juez y sobre todo en la carga probatoria.

Finalmente, habré de resaltar que la vulnerabilidad se intensifica ante la problemática del derecho de vivienda que afecta a los niños habitantes de la zona contaminada, debiendo los jueces resolver, velando por el interés superior de los niños niñas y adolescentes.

VI. Aristas sustanciales. Solución del caso mediante la ponderación de principios

En primer lugar quisiera detenerme señalando algunas consideraciones en torno a la ley cuya aplicación fue rechazada por el *a quo*.

La ley local 2240 declara la *"Emergencia Urbanística y Ambiental, en lo que hace a la vivienda, servicios, equipamiento, espacios verdes y de actividades productivas, al polígono delimitado por las Av. Regi-*

miento de Patricios, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil y Av. Pedro de Mendoza", y establece el deber de "*intervenir sobre los inmuebles ociosos privados, para lograr su integración y puesta en valor social".* Así el proyecto implica, entre otras cosas *"la recuperación del Barrio de La Boca mediante la Construcción de viviendas nuevas en inmuebles ociosos propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de particulares (...)".* Asimismo, dispone el modo en que se desarrollará el proyecto: *"Modificando la propuesta del IVC de imponer un complejo habitacional modelo (...) para trocarla por una propuesta urbanística sustentable", "Ampliando el concepto de obra pública para vivienda y generación de empleo, distribuyendo la inversión del Estado entre más gente, convocando a Pymes, cooperativas, y organizaciones en lucha por una vivienda digna a producir su construcción (...)",* y *"(d)ecidiendo desde el Poder Ejecutivo políticas públicas que garanticen la inclusión social, la mejora del ambiente y la participación ciudadana en el cumplimento de todas nuestras garantías constitucionales".*

Como puede apreciarse, el Juez de Morón a la hora de resolver el problema de vivienda derivado de la relocalización de las familias afectadas por la contaminación excluyó la aplicación de la norma local -pese a que su ámbito territorial permitía la aplicación- y se circunscribió al Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, suscripto entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional y la ACUMAR el 20 de diciembre de 2010, ajustando su decisión a una interpretación literal e histórica estática de la sentencia base de su ejecución.

Recordemos que toda sentencia, si bien se expresa en su justificación interna como un silogismo práctico deductivo, es el resultado de una red de argumentaciones que sostienen y justifican la solución al caso. Siendo así, un vicio lógico que puede aparecer al contrastar argumentos en la reconstrucción de la premisa normativa es la falta de razón suficiente. La violación de este principio lógico entraña la consiguiente impugnabilidad de la sentencia.

Como sabemos, la Suprema Corte de la Nación, al elaborar la doctrina de la arbitrariedad ha incluido, como una sub-especie, los casos en los cuales se han violado algunos principios lógicos, especialmente, el de razón suficiente (por falta o insuficiente fundamentación) y el principio

de no-contradicción. Habilita de esta manera el control de logicidad de la sentencia que, por presentar violación de los principios lógicos deviene en arbitraria. La arbitrariedad es el efecto, la consecuencia de la "ilogicidad". La violación del principio lógico es la causa y ello genera un error *in cogitando*, como error del pensar y de la comunicación de ese pensar. La sentencia es revisable porque al razonar arbitrariamente no es posible la derivación razonada de la conclusión a partir del derecho interpretado y de los hechos probados.

Ha sostenido al respecto que *" (...) este Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que la doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto convertir a la Corte en un tribunal de tercera instancia ordinaria, sino que procura cubrir casos de carácter excepcional en los que graves deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento jurídico impidan considerar el pronunciamiento de los jueces ordinarios como una sentencia fundada en ley, con directa lesión a la garantía del debido proceso".* Por su parte, la violación al principio de razón suficiente aparece cuando la sentencia muestra *"carecer de una mínima fundamentación de hecho o de derecho y no tratar de modo suficiente los argumentos traídos por el agraviado en su memorial para que se revoque la medida, traduce la existencia de un acto jurisdiccional inválido en los términos y alcances de la doctrina de la arbitrariedad de sentencias"*[7].

En este caso un enfoque tradicional del conflicto no reconoce la arbitrariedad del *a quo*, dado que a esta sólo se arriba si reconocemos que nos encontramos frente a un *"caso difícil"*, cuya solución exige un razonamiento amplio de los esquemas argumentativos, siendo esencial la ponderación de los principios de derechos humanos involucrados.

En relación al esquema argumentativo, la lógica emplea diferentes criterios en el caso de los razonamientos no deductivos en los cuales la fuerza convictiva de la conclusión se debilita. El *a quo* -al resolver- no logra una decisión razonada dado que omite realizar distintas interpretaciones a saber: una interpretación sistemática -al excluir sin justificar la aplicación de la ley local-; una interpretación dinámica -al analizar la sentencia a ejecutar de un modo cristalizado al momento de su dictado-;

---

[7] Fallos: 308-2351 y 313-1054.

y una interpretación teleológica -dado que no tuvo en cuenta el fin último de la norma y las ventajas y desventajas de resolver en uno u otro sentido.

Entrando ya en el terreno de los principios, debemos señalar que tienen la particularidad de que pueden ser cumplidos de manera gradual, esto es, existen muchas acciones diferentes que son compatibles con lo que el principio exige. Para determinar cuál de ellas es la que debe ser realizada en un caso es necesario tener en cuenta las posibilidades jurídicas y reales existentes. Las posibilidades jurídicas están dadas por la eventual existencia de reglas y principios que impongan el deber de realizar una acción incompatible con las exigidas por el principio. De ahí que, para Alexy[8], los principios ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Los principios, entonces, son mandatos de optimización que deben ser ponderados.

Siguiendo a Manuel Atienza[9] podríamos decir que la ponderación es un procedimiento argumentativo en el que se distinguen dos pasos. El primero va de los principios a las reglas y se crea luego una nueva regla, no existente anteriormente en ese sistema. Este primer paso, se compone de dos premisas: En la primera, se constata que la aplicación de los principios contrapuestos lleva a resolver el caso en sentidos entre sí incompatibles. En un segundo paso, partimos de esa regla creada y subsumimos en ella el caso a resolver, como la justificación externa de la segunda premisa, aplicando el principio de proporcionalidad.

En el presente caso se encuentran en juego la ponderación del derecho a la vivienda adecuada, a la igualdad y al interés superior del niño, todos ellos garantizados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella (art. 75, inc. 22) y, especialmente, los derechos de los niños, niñas y adolescentes previstos en el art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en los arts. 19, 24 y 27 de la ley 26061, que consagran el derecho a ser oído y a participar en todo asunto que los afecte, así como el derecho a mantener el centro de vida, contemplado en el art. 3°, inc. f de la mencionada ley. Estos principios parecieran colisionar con la garantía constitucional de propiedad privada dado que la ley

---

[8] ALEXY, Robert. "Epílogo a la teoría de derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 66, 2002.

[9] ATIENZA, Manuel. *Ponderación y Sentido Común Jurídico*, Palestra Temis, Bogotá-Colombia, 2012.

local tiene como objetivo resolver el déficit de vivienda existente en los inmuebles ociosos y documentados en su Anexo.

El Convenio Marco que manda aplicar el *a quo* tiene entre sus objetivos dos principios de derechos humanos cuales son la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca así como la recomposición del ambiente y prevé entre los compromisos a cargo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la promoción de las expropiaciones y/o acuerdos que fueren necesarios para liberar fracciones que puedan utilizarse en urbanizaciones y/o relocalizaciones para mejorar las condiciones de contención social de las familias, extremo fáctico que permite apreciar que esta colisión de principios también se replica en el Convenio Marco.

En este enfrentamiento de principios con estructura bifronte, en su dimensión de peso se debe optar por la medida menos gravosa y con mayor grado de satisfacción, consagrando soluciones que operen como reglas razonables que limiten la discrecionalidad del juez.

El argumento esencial -ya en el terreno de la justicia sustantiva- consiste en valorar que la ley 2240 permite que la relocalización se efectúe en el barrio sin obligar a las familiar a abandonar su centro de vida, y que la propuesta del Gobierno prevé como única opción la de tomar un crédito de difícil acceso, que a la postre puede terminar frustrando el derecho que se pretende tutelar.

VII. Conclusión

En conclusión, estimo que la ponderación efectuada por la Corte constituye un procedimiento racional en tanto expone las buenas razones relevantes para el caso en una forma adecuada para lograr la persuasión. Además, la solución sirve de pauta para el futuro, como mecanismo de previsión. El conflicto fue resuelto tomando en cuenta los postulados de justicia y equidad en la resolución de *casos difíciles*. Bidart Campos enseñaba que “el juez es el administrador de la justicia; con ley, sin ley o contra ley. Porque el valor justicia prevalece sobre la ley, y nuestra Cons-

titución así lo deja entrever a quienes saben comprenderla, cuando manda en el Preámbulo "afianzar la justicia"[10]. Con ley, sin ley o contra ley.

[10] V. BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*, t. III, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1998; BIDART CAMPOS, Germán. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1988.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 11

RELACIONES ENTRE POBREZA Y MEDIOAMBIENTE. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

POVERTY AND ENVIRONMENTAL RELATIONS. INTRODUCTORY ASPECTS
Zlata Drnas de Clément 15

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD COMO CONTRACARA DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL COSTARICENSE

THE PROGRESSIVE REALIZATION PRINCIPLE AS THE FLIP SIDE OF ENVIRONMENTAL NON-REGRESSION PRINCIPLE IN INTERNATIONAL AND COSTA RICAN LAW
Mario Peña Chacón 41

MEDICIÓN DE LA POBREZA: ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

POVERTY MEASUREMENT: MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX
María Ofelia Zamzem- Carmen Arévalo *99*

MIGRACIÓN, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA LATINA

MIGRATION, POVERTY AND THE ENVIRONMENT IN LATIN AMERICA
Graciela R. Salas 111

DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y POBREZA. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

BIOLOGICAL DIVERSITY AND POVERTY. PUBLIC PARTICIPATION
María Alejandra Sticca - Lorena Eva Dasenchich 123

RELACIONES ENTRE AGRICULTURA, POBREZA RURAL Y AMBIENTE EN ARGENTINA

RELATIONSHIPS BETWEEN AGRICULTURE, RURAL POVERTY AND THE ENVIRONMENT IN ARGENTINA
María Cristina Rodríguez de Taborda 139

AMBIENTE Y POBREZA: LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS ASOCIADAS AL TEMA EN ARGENTINA. UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA RELACIÓN ENTRE AMBIENTE Y POBREZA
ENVIRONMENT AND POVERTY: THE MAIN PUBLIC POLICIES ASSOCIATED WITH THE THEME IN ARGENTINA. A GENERAL APPROACH TO THE RELATIONSHIP BETWEEN ENVIRONMENT AND POVERTY
Marta S. Juliá 145

LAS BUENAS PRÁCTICAS AGROPECUARIAS COMO MEDIO EFICAZ PARA EL CUIDADO DEL AMBIENTE Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
GOOD AGRICULTURAL PRACTICES AS AN EFFECTIVE MEANS FOR THE CARE OF THE ENVIRONMENT AND THE REDUCTION OF POVERTY
Rafael Consigli 165

POBREZA Y RIESGO HÍDRICO: EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE AGUAS. LA LÍNEA DE RIBERA COMO INSTITUTO JURÍDICO PREVENTIVO
POVERTY AND WATER RISK: THE ROLE OF REGIONAL WATER PLANNING. RIBERA LINE AS A PREVENTIVE LEGAL INSTITUTE
Cristina del Campo 183

EL ROL DE LOS JUECES FRENTE A CASOS DIFÍCILES
THE ROLE OF JUDGES IN DIFFICULT CASES
Virginia Daniela Cassinese 205

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de julio de 2023