



“LEY ÓMNIBUS”

OBSERVACIONES DEL CELS SOBRE LOS ARTÍCULOS QUE AFECTAN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (ARTS. 241 Y 497 AL 503 DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO)

1- Consideraciones generales

El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) al Congreso de la Nación propone una retracción del rol del Estado en la protección del medio ambiente y debilita el marco institucional de protección de ecosistemas esenciales para la vida como los bosques nativos y los glaciares. Las modificaciones propuestas pretenden suprimir controles estatales, ampliar el margen de los privados para avanzar sobre los recursos naturales, restringir el alcance de las normas de protección y desfinanciar la política ambiental. De esta manera, los recursos naturales quedan sujetos a la lógica de la maximización de la rentabilidad y la ganancia de empresas privadas. Esto pone en riesgo la salud de las personas, el acceso a los alimentos, al agua potable, a la tierra y, principalmente, lesiona el derecho a un medio ambiente sano de toda la población (arts. 11 y 12, PIDESC y arts. 4 y 26 CADH). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan su goce efectivo¹.

2- Sobre las actividades de quema (arts. 497 y 498)

El proyecto de ley propone modificar la ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el control de actividades de quema, para restringir el alcance de la protección y hacerla más permisiva. El proyecto propone modificar el artículo 2, que establece la definición de las actividades de quema alcanzadas por la ley. La versión actual de la ley establece que se entiende por quema a “toda labor de eliminación de la vegetación o residuos de vegetación mediante el uso del fuego, con el propósito de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo”. El proyecto propone incluir una definición del concepto “aprovechamiento productivo”, según la cual esta sería toda “actividad que tenga una finalidad de lucro y que no tenga relación alguna con la protección medioambiental del terreno”. Esta modificación excluye de la cobertura de la ley aquellas quemaduras que tengan como fin actividades productivas que no se comercialicen.

El proyecto de ley también propone modificar el artículo 3. Con esta medida se busca habilitar la autorización tácita para realizar incendios de territorios e inmuebles con fines productivos. La ley vigente establece que la autoridad de aplicación debe otorgar una autorización “en forma específica” para que se pueda “limpiar” el inmueble con el uso del

¹ Corte IDH, “Kawas Fernández vs. Honduras”, sentencia del 3 de abril de 2009, Serie C Nº 196, párr. 148.

fuego mientras que, con la modificación que pretende el PEN, transcurrido 30 días sin respuesta de la autoridad el solicitante se encontrará autorizado “tácitamente” para efectuar la quema. De este modo, se autoriza de manera tácita a avanzar con quemas sin la intervención de las autoridades locales especializadas en manejo del fuego. Así, se habilita que la quema se realice sin tener en cuenta criterios ambientales, de cuidado y de manejo del fuego. En los fundamentos del proyecto de ley se expresa: “se sugieren cambios en la ley de quema, permitiendo a los productores a realizar cortafuegos y acciones preventivas hoy vedadas por la legislación”. Esta decisión contradice la Opinión Consultiva N° 23 sobre medio ambiente y derechos humanos, emitida por la Corte IDH, mediante la cual ha indicado que **los Estados deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente**².

3- Sobre las actividades de desmonte (arts. 500 y 501)

El proyecto de ley presentado por el PEN implica consecuencias regresivas en relación con la protección de los bosques nativos en nuestro país. La ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos establece actualmente tres categorías de conservación de bosques nativos según la función y la importancia ambiental y social que tengan. Así, en su artículo 9, clasifica a los bosques en tres categorías. La categoría I (rojo) abarca sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluye áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. La categoría II (amarillo) incluye sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. Finalmente, la categoría III (verde) incluye los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios que establece la ley. Por su parte, el artículo 14 de la ley vigente establece que no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las categorías I (rojo) y II (amarillo). Es decir que, actualmente, para estas dos categorías el desmonte está prohibido.

El proyecto de ley presentado por el PEN al Congreso de la Nación es profundamente regresivo en este aspecto. Sin realizar una integración coherente de la normativa, pretende modificar el artículo 26 mencionando como posibilidad de “proyecto de desmonte” las categorías I y II, una vez superada la participación ciudadana. De acuerdo con la ley de protección de bosques nativos, para modificarse el ordenamiento territorial establecido en cada jurisdicción deben realizarse audiencias públicas previas a las decisiones de las autoridades de aplicación (organismos de bosques). **Es decir que el proyecto de ley habilita el desmonte en las categorías en las que actualmente está prohibido por su valor ambiental y social.** La Corte IDH ha afirmado que los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos e indicó que, para cumplir con esta obligación, los Estados **“deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, con el propósito de disminuir el riesgo a los derechos humanos”, y además, deben “supervisar y fiscalizar actividades bajo su jurisdicción que puedan**

² Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Párr. 174.

producir un daño significativo al medio ambiente, para lo cual deben poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, entre los cuales se incluyan tanto medidas preventivas como medidas de sanción y reparación”³.

Por otro lado, el proyecto de ley busca el desfinanciamiento del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos creado por la misma ley con el objetivo de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que éstos brindan. El proyecto suprime como una de las líneas de integración de ese fondo el referido al 2% del total de “las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración”. **De esta forma, se desfinancia de manera considerable la conservación de los bosques nativos.** Este fondo actualmente financia actividades de comunidades indígenas y particulares para que cuiden y conserven los bosques en los que habitan, mediante proyectos que llegan directamente a sus beneficiarios como retribuciones económicas. En los fundamentos del proyecto se expresa: “El Fondo de bosques nativos pasará a financiarse directamente del Presupuesto, y se simplifican los procedimientos para la explotación de bosques en zonas habilitadas comercialmente a tal fin”. **Como consecuencia, el financiamiento para la implementación de la ley quedará sujeto al presupuesto que decida asignar el PEN.** Esto tendrá impactos directos sobre la conservación de los bosques nativos y también sobre las comunidades que habitan estos territorios.

Las modificaciones pretendidas contradicen los compromisos ambientales asumidos por el Estado a nivel internacional, en particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 15 que establece como meta “Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica”. Los retrocesos normativos que se proponen atentan contra el objetivo que dispuso “promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial”. Se evidencia que la autorización tácita para la quema y la posibilidad de desmonte en las categorías en las que actualmente está prohibido por su valor ambiental y social son medidas que impiden alcanzar estos objetivos. Los bosques, además de promover soberanía alimentaria y constituir el hábitat de una diversidad de comunidades indígenas y campesinas, protegen la diversidad biológica de nuestro territorio. La Corte IDH ha afirmado que los Estados tienen el deber de poner un especial énfasis en la protección de los bosques que son básicos para salud y supervivencia de las comunidades indígenas⁴.

Las modificaciones que pretende el proyecto de ley enviado por el PEN acumulan en el mismo sentido que la derogación de la ley 26.737 de tierras, incluida en el DNU N° 70/2023. La ley que el DNU pretende derogar establece un régimen para preservar a poseedores de la tierra, como comunidades indígenas y campesinas, de grandes compras de tierra a partir de las cuales son expulsados de los lugares donde vive. En conjunto estas medidas ponen en riesgo a las comunidades que viven en estos territorios y facilita la extranjerización de las tierras de nuestro país. Sobre este punto el Comité DESC sostiene que las inversiones en tierras a gran escala corren el riesgo de vulnerar los derechos enunciados en el Pacto

³ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Párrafo 174.

⁴ CORTE IDH. Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano (Caso 12.354) contra Panamá (13 de noviembre de 2012), párrafo 234.

porque suelen afectar a muchos pequeños agricultores a los que, por lo general, no se les reconocen sus títulos informales de uso de la tierra. De este modo entiende que los Estados deben disponer salvaguardias como establecer límites máximos a las transacciones de tierras permitidas y obligar a que las transmisiones que superen un determinado nivel sean autorizadas por el parlamento nacional. Los Estados deben estudiar la posibilidad de promover una serie de modelos de producción e inversión que no provoquen desplazamientos a gran escala de los ocupantes de las tierras⁵.

Por estas razones el proyecto de ley presentado por el PEN es contrario a los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente elaborados por el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. En particular, se opone al principio 11 que indica que **los Estados deben establecer y mantener normas ambientales sustantivas que no tengan carácter regresivo y que sirvan para que se respeten, se protejan y se ejerciten los derechos humanos**⁶. Es decir, no se puede retroceder en relación con estándares de protección ya alcanzados. Esto incluye, de acuerdo a la Relatoría, marcos jurídicos e institucionales efectivos para el disfrute del medio ambiente sin riesgo, tales como normas ambientales relacionadas con el respeto a la conservación y la diversidad biológica, las zonas protegidas, los desechos y las sustancias tóxicas⁷.

4- Sobre los territorios periglaciales (arts. 502 y 503)

El proyecto presentado por el PEN modifica también los artículos 1 y 2 de la ley 26.639 sobre el régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. Las modificaciones buscan quitar protección a territorios considerados periglaciales. El proyecto de ley tiene el fin de habilitar la actividad económica en estas zonas, permitiendo su explotación, de manera de beneficiar sobre todo a la actividad minera extractivista. Para ello, recorta la definición amplia de glaciar hoy vigente y restringe la protección a determinados glaciares. En los mismos fundamentos del proyecto de ley expresa: “Se realiza una modificación a la Ley de Glaciares a fin de habilitar (con los informes ambientales exigidos por la normativa) la actividad económica en la zona periglacial, revirtiendo un avasallamiento del poder federal sobre las provincias”. Esta modificación debe ser leída en consonancia con las derogaciones del DNU N° 70/2023 sobre control de la actividad minera: las empresas mineras tendrían mayor territorio (hoy protegido) para su explotación.

Sobre este punto es relevante mencionar que el Comité DESC ha afirmado que los Estados incumplen sus obligaciones internacionales si no adoptan medidas razonables para impedir que se vulneren los derechos humanos a raíz de la conducta de una entidad privada. Por ejemplo, afirma el Comité, habida cuenta de los riesgos bien documentados asociados a la industria extractiva, es preciso obrar con la diligencia debida en relación con los proyectos

⁵ Comité DESC, Observación General Nro 26, relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 28.

⁶ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59.

⁷ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, párrafo 31.

de minería⁸. Además, respecto a las obligaciones de los Estados, el Comité DESC afirma que violan la obligación de proteger los derechos humanos en caso de no prevenir o contrarrestar la actuación de una empresa que dé lugar a la conculcación de esos derechos o que quepa prever que tenga ese resultado. Como ejemplo el Comité se refiere a la concesión de permisos de exploración y explotación de los recursos naturales sin tener debidamente en cuenta los posibles efectos adversos de esas actividades en el disfrute por las personas y las comunidades de los derechos humanos⁹.

5- Sobre la fiscalización de fertilizantes (art. 499)

El proyecto de ley propone la derogación del artículo 6 de la ley 20.466 de fiscalización de fertilizantes. Así, pretende eliminar la obligación de informar la comercialización de fertilizantes que se efectúe a granel. El artículo vigente establece que “se deberá comunicar con suficiente antelación al organismo de aplicación esta circunstancia, a los efectos de adoptar los recaudos necesarios para resguardar la calidad del producto hasta su destino”. El PEN propone eliminar este deber. Como consecuencia habrá menor control a la comercialización de químicos destinados a la producción agropecuaria, por ejemplo, los agroquímicos, dejando librada a la buena fe de productores y comercializadores de fertilizantes la seguridad de los productos.

Esta decisión es contraria a lo dispuesto por la Corte IDH mediante la Opinión Consultiva N° 23 en la cual refirió que “En el marco de la protección del medio ambiente, la responsabilidad internacional del Estado derivada de la conducta de terceros puede resultar de la falta de regulación, supervisión o fiscalización de las actividades de estos terceros que causen un daño al medio ambiente¹⁰”.

6- Sobre la privatización de las semillas (art. 241)

Finalmente, el proyecto de ley del PEN adhiere a la Convención Internacional sobre la Protección de Nuevas Variedades Vegetales, elaborado en 1991 por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Esta organización incide a nivel global para que los países adopten legislaciones que legitimen la propiedad intelectual de las empresas semilleras por sobre el bien común protegido por la agricultura campesina, es decir, promueve la privatización de las semillas. El Convenio de la UPOV fue varias veces revisado, siempre para profundizar la privatización. La última modificación, realizada en 1991, profundiza la persecución y criminalización de la agricultura familiar. Hasta el momento Argentina había adherido a las convenciones de 1961 (París), 1972 y 1878 (ambas en Ginebra). La adhesión al Convenio UPOV 91 es una demanda de hace años de las grandes empresas transnacionales semilleras como Bayer-Monsanto o Syngenta. En la Argentina estas corporaciones han intentado la modificación de la ley 20.247 de semillas y creaciones fitogenéticas que, si bien inició la regulación de la propiedad intelectual, también resguardó los derechos de los agricultores sobre las semillas para uso propio, lo que permitió que continuaran con prácticas básicas y ancestrales como conservar las semillas luego de la cosecha. Los intentos de las grandes corporaciones semilleras por modificar la

⁸ Comité DESC, Observación General Nro 24 (2017), sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párrafo 32.

⁹ Comité DESC, Observación General Nro 24 (2017), sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párrafo 18.

¹⁰ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Párrafo 119.

ley de semillas fueron sistemáticamente rechazados por las organizaciones de la sociedad civil, campesinas e indígenas¹¹.

La UPOV tiene como objetivo que cada Estado miembro reconozca el “derecho de obtentor”. Esta figura otorga un derecho de propiedad intelectual a quien obtenga una nueva variedad vegetal mediante un proceso de manipulación genética de una semilla para lograr mayor adaptabilidad a la industrialización -que generalmente se realiza en un laboratorio. Este “obtentor” puede hacer valer sus derechos frente a cualquiera que utilice su “creación” y exigir el pago de un canon por el uso de esa semilla. Los países más ricos utilizan los tratados de libre comercio como herramientas para expandir e imponer las reglas de la UPOV. De este modo, **una semilla conservada y utilizada durante miles de años por los agricultores es privatizada por una multinacional, a través del registro y patentamiento. Una vez que la semilla ha sido privatizada se prohíbe o restringe guardarla, usarla e intercambiarla. Según el Convenio UPOV de 1991, estas prácticas son delitos penados con multas o encarcelamientos.** Es decir: la adhesión al Convenio UPOV 91 posibilita a las multinacionales apropiarse de las variedades campesinas e indígenas y, en definitiva, tiende hacia la modificación de la ley de semillas para adecuarla a sus disposiciones.

La adhesión al convenio UPOV de 1991 contradice la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales que reconoce y afirma el derecho de las comunidades campesinas e indígenas a disponer de sus semillas. Este instrumento de protección de los derechos humanos reconoce el derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar las propias semillas. Además, establece que los Estados deben adoptar medidas para hacer efectivos estos derechos.

¹¹ Para más información ver CELS, “Sano, rico y barato” capítulo 5, disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2022/06/CELS_Alimentos_Web.pdf