

IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA - 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

CAMBIO CLIMATICO: INUNDACIONES Y DESARROLLO

Fondo Especial Permanente para respuestas inmediatas en caso de emergencias y desastres naturales en la Provincia de Buenos Aires

María Susana Tabieres¹

RESUMEN: En el presente trabajo, se analizan las causas ambientales determinantes en la generación de inundaciones y los efectos que las mismas han producido en distintas regiones de nuestro país. Se analizan las normas emanadas del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, para prevenir y auxiliar a los sectores afectados por las inundaciones y finalmente se concluye con la enunciación de algunas medidas de orden social económico y fiscal, de posible aplicación para acompañar el proceso de protección al ambiente.-

I. -Introducción:

En una apretada síntesis, estimamos oportuno, para el desarrollo del presente trabajo, analizar algunas de las razones que determinan al cambio climático global de las últimas décadas. Los resultados de este fenómeno universal, son entre otros, las inundaciones que a lo largo y ancho del planeta han generado múltiples catástrofes, destrucción y muerte de seres vivos, migraciones de poblaciones amenazadas y deterioro y pérdida de suelos aptos para la producción y el cultivo.

El cambio climático es el resultante del aumento de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, gases que en su totalidad contribuyen al calentamiento del planeta. Sin detenernos en las especificaciones físicas del fenómeno, está demostrado que el cambio climático es una amenaza al suministro alimentario mundial, a la supervivencia de las

¹ María Susana Tabieres, es Dra en ciencias Jurídicas y sociales UNLP, Profesora Titular de Economía Política (Cátedra 2) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Investigadora y directora de proyectos de investigación, UNLP.

especies, además de provocar tormentas de gran intensidad y un incremento significativo del nivel de los océanos, fenómenos que transformarían la vida humana, animal y vegetal en todo el mundo.

Y los efectos del cambio climático, en el ámbito urbano como en el rural y costero, han y son significativos en cuanto a las pérdidas económicas y de sustentabilidad ambiental para la producción, teniendo efectos de gran envergadura en cada país, región, o conglomerado urbano. Como consecuencia de ello, las regiones afectadas han enfrentado según sus posibilidades financieras o tecnológicas, las catástrofes producidas por el cambio climático, de acuerdo a las previsiones con que contaron y según la capacidad de defensa con que dispusieran.

En “La era del desarrollo sostenible”, Jeffrey Sachs², sostiene que el cambio climático es un problema económico y de política pública mundial, el más complejo que se ha enfrentado la humanidad, por ser un problema *absolutamente global*. Sostiene este autor, que el propio fenómeno y sus consecuencias tienen la misma entidad que el peligro de la aniquilación nuclear y las pandemias masivas. No hay pueblo o región que no se halle amenazada por las consecuencias del fenómeno, el que de no ser enfrentado también a niveles globales y locales, tendrá consecuencias de altísimo riesgo vital.

Al decir de Sachs, todos los pueblos han contribuido al aumento de los GEI, aunque es indudable que las emisiones van ligadas a los niveles de ingresos de los países o regiones, ya que a mayor industrialización o actividad económica se generan mayores emisiones, mientras que a menores ingresos o sea los países pobres, producen menores emisiones. Sin embargo, estos son inversamente afectados por el fenómeno, ya que sufren con mayor intensidad los efectos del cambio climático por su vulnerabilidad, por la menor acumulación de tecnología y escasas posibilidades financieras para prevenir y solucionar los efectos de las catástrofes ambientales.

Con este marco general del problema, son muchos los interrogantes que se plantean a niveles mundiales y locales, y son notorias las dificultades para encontrar medidas correctoras globales.

Las Convenciones Marco de las Naciones Unidas, sobre cambio climático firmadas en Río de Janeiro en 1992 y en París en 2015, dan una muestra del largo camino recorrido,

² Sachs Jeffrey, “La era del desarrollo sostenible”, página 459 y sgtes. Primera edición 2015, Editorial Deusto, Madrid España

de las diferentes motivaciones, intereses, propuestas y disparidad de opiniones, sobre el o los caminos a seguir en la concertación de medidas globales, para paliar los efectos del cambio climático. Con el acuerdo de París, se ha dado un paso importantísimo al acordarse, "mantener la temperatura media mundial por debajo de dos grados centígrados respecto a los niveles preindustriales". Así, cincuenta y cinco países representantes del 55 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero ratificaron el acuerdo, destinado a sustituir al Protocolo de Kyoto.³

Es importante destacar que el nuevo paso dado en el camino de los acuerdos mundiales para atenuar los gérmenes del cambio climático, los países desarrollados deben proporcionar apoyo financiero a las naciones en vía de desarrollo para la reconversión energética. Así, el documento establece la suma de 100 mil millones de dólares anuales como "mínimo" a los montos aportados por los países ricos. Se acordó que la suma se actualizará en 2025.

II.- Inundaciones:

De acuerdo a los informes emitidos por el panel intergubernamental de Yokohama Japón⁴, el cambio climático afectará a las personas, las sociedades y los ecosistemas ya que "son vulnerables en todo el mundo, pero la vulnerabilidad es diferente en los distintos lugares del planeta".

En relación al territorio de nuestro país, los expertos informantes de Yokohama, estiman que se producirán alteraciones climatológicas que acentuarán las lluvias regionales de las zonas costeras y las sequías en las zonas del oeste cordillerano. Se sostiene además que los desbordes de los ríos y los afluentes que alimentan el sistema de los grandes ríos de la Mesopotamia, como los ríos de la llanura pampeana, serán causa de inundaciones que podrán repetirse periódicamente "con intensidad creciente". Finalmente al referirse Al sistema glaciar argentino, el mencionado informe, sostiene que se producirá un retroceso

³ **CHINA** El primer emisor mundial (aproximadamente 1/4 de las emisiones) se comprometió, por primera vez, a estabilizar sus gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 a más tardar. **ESTADOS UNIDOS** El segundo contaminador mundial quiere reducir entre 26% y 28% sus emisiones de aquí a 2025.

UNIÓN EUROPEA A principios de marzo, la UE (aproximadamente el 10 por ciento de las emisiones mundiales, en tercera posición) anunció su plan de reducir al menos en un 40 por ciento en 2030 sus emisiones respecto a 1990.

⁴ 31 de marzo, 2014 — El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, dio a conocer hoy en Yokohama, Japón, un informe en el que se señala que el efecto de invernadero produce problemas que ya se pueden constatar en los continentes y en los océanos y que sus consecuencias pueden ser "graves, generalizadas e irreversibles".

de los glaciares y como consecuencia de todo ello, la caída de los rendimientos de la producción agrícola.

Corroborando las previsiones referidas, el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (Ianigla)⁵ señala que en los” glaciares andinos, particularmente en Mendoza, hay retracción de los glaciares y disminución de las precipitaciones de hasta un 50%. La situación es crítica con sequías en el norte de de la Patagonia y tiene una incidencia muy marcada en la disponibilidad de agua de la región.”

De acuerdo a los expertos del Ianigla, “los efectos del cambio climático serán heterogéneos, así algunas regiones tendrán demasiada agua; otras, no la suficiente, pero el proceso es tan complejo que no todas sus consecuencias son negativas, y tampoco dependen solamente de los factores climáticos. El aumento de las precipitaciones multiplica la frecuencia de inundaciones, pero también permitió la extensión de la frontera agrícola hacia el Oeste y hacia el Norte, y el gran aumento de la producción del campo”.

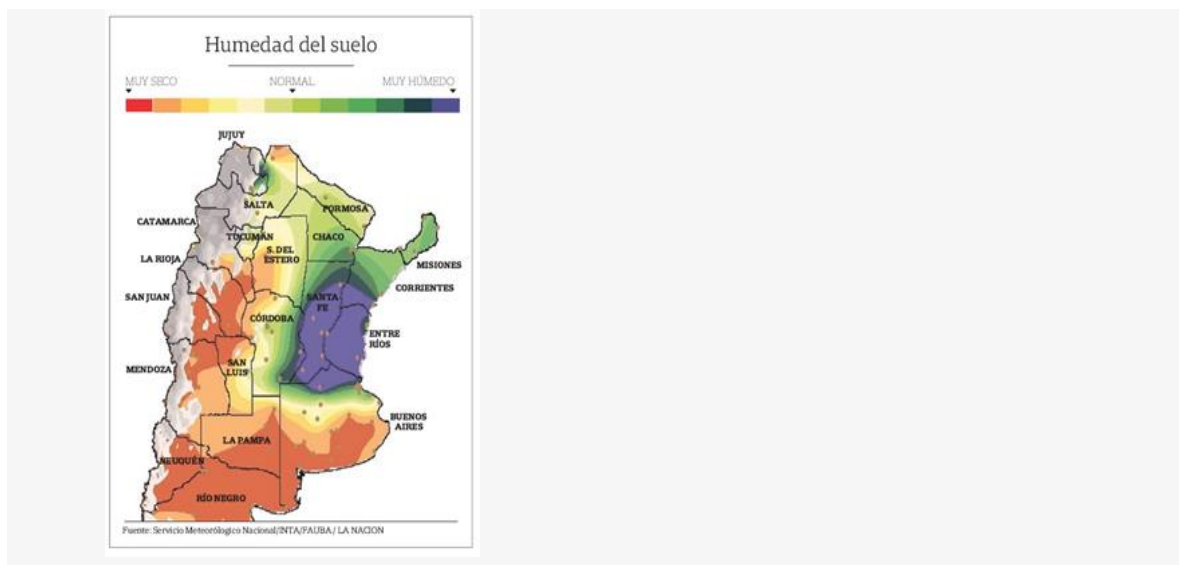
No obstante la posibilidad de la extensión de la producción agrícola, las inundaciones producidas en el centro sur de Santa Fe, el norte bonaerense y el este de Córdoba , calculadas en 3,5 millones de hectáreas afectadas por este fenómeno, reportan innumerables pérdidas económicas en el sector primario de la agricultura, la ganadería y la lechería.

De acuerdo a estimaciones de la de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, en toda la zona central del país, se hacen 12,5 millones de hectáreas de soja, casi el 65% de la siembra total proyectada a nivel país. Por lo que en la región mencionada, hay 700.000 hectáreas con soja en problemas, por las inusuales lluvias y las inundaciones producidas. Un ejemplo de ello son los registros del INTA, que dan cuenta que en Marcos Juárez entre el 1° de diciembre pasado y el 16 del actual llovieron 408 milímetros, 120% más que el promedio usual de la época. A este fenómeno se adunan las características estructurales de territorio y deficiencias de inversión de capital, que ante el desequilibrio ecológico no logran prevenir las catástrofes que afectan con mayor periodicidad, en el ámbito rural y también al ciudadano.

En este marco general, muchas otras regiones no enunciadas en este trabajo, se encuentran afectadas por las inundaciones sin que por ello dejemos de tenerlas en cuenta al

⁵ El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) es una Unidad Ejecutora dependiente del CONICET, de la Universidad Nacional de Cuyo y del Gobierno de la Provincia de Mendoza.

tiempo de analizar los efectos económicos regionales y nacionales, que estas catástrofes ambientales generan.



De acuerdo al mapa de las regiones afectadas por las inundaciones, y según el análisis realizado por el Licenciado en Economía y Administración Agraria Pablo Ginestet, en nuestro país hay afectadas 1.063.452 hectáreas en Buenos Aires (en el Norte y el Oeste), 821.463 hectáreas en Santa Fe (sobre el centro sur) y 483.307 hectáreas en el este de Córdoba. Y según explicó, de los casi 2,5 millones de hectáreas comprometidas, 351.491 hectáreas están inundadas, 1.440.603 hectáreas anegadas y 588.821 hectáreas saturadas⁶.

De acuerdo a las estimaciones referidas, el experto señala que: “si bien no parece una superficie importante, vale tener en cuenta que, respecto del año pasado, la siembra de la soja en el país está cayendo en 800.000 hectáreas y éstas 700.000 hectáreas las que le agregan incertidumbre al resultado final de la campaña. "La mitad de esas 700.000 hectáreas están con un alto riesgo de perderse, el resto, de no complicarse más la situación, tendrá menores rindes. En maíz, consignó, que sobre unas 180.000 hectáreas ya comprometidas al menos 100.000 están con riesgo de perderse”.

⁶ LA NACION, 19/1/2017. Datos aportados por el Lic. Pablo Ginestet, experto de la firma de servicios de imágenes y análisis Ripear y miembro por Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) en la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

De acuerdo a los registros del INTA, en Marcos Juárez, en los finales del año 2016 y comienzos del presente año, entre llovieron 408 milímetros, 120% más que el promedio de la época, mientras que en Coronel Suárez para el mismo período cayeron 62 mm, 51,1% menos de lo que debería llover de promedio. En tanto, en Azul hubo en ese lapso 69 mm, 55% menos de lo que debería registrarse y en igual sentido, se ha extendido la sequía en el sureste de la región pampeana de la Provincia de Buenos Aires.⁷

Es indudable que las estimaciones del panel de Yokohama Japón, han sido corroboradas por las alteraciones del clima, las lluvias e inundaciones como también las sequías producidas en el territorio nacional. Como aseveran los expertos de la Fundación Bariloche, las predicciones climáticas tienen mayor o menor robustez de acuerdo con el número de estudios que corroboran los resultados. El tema es saber si los cambios climatológicos que afectan el ambiente que se van a profundizar en el futuro o no. Todo indica que los problemas ambientales se agudizaran si no cambian las causas que generadoras de los mismos.

III.- Política ambiental en la Provincia de Buenos Aires

Frente a la magnitud de las inundaciones recientes en la Provincia de Buenos Aires, el gobierno Provincial ha tomado la iniciativa de avanzar con políticas de emergencia y prevención ante futuras inundaciones y otros desastres originados por el cambio climático.

En el orden nacional a través del SIFEM (sistema federal de emergencias) y el Fondo de Compensación Ambiental (FCA) (ley 25.675) de acuerdo a lo establecido en el art. 34, “el fondo coordina y articula con las Provincias la atención de emergencias ambientales; asimismo, la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente .Las autoridades, podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado”. Además la normativa nacional, prevé que en casos de catástrofes o riesgo de las mismas, se permite hacer transferencia de partidas presupuestarias del fondo a otros organismos provinciales.

⁷ LA NACION, 19/1/2017, Sección campo, informe sobre lluvias e inundaciones.

No obstante lo establecido en relación a la transferencia de fondos nacionales, en la Provincia de Buenos Aires, por Decreto 189/2016, se creó un Fondo Especial Permanente que transfiere viabilidad presupuestaria a los Municipios, a fin de dar respuesta inmediata, durante estados de emergencias y/o desastres naturales.

Los objetivos de la política de prevención y financiación para las emergencias ambientales, se especifican en el articulado del decreto de creación del Fondo Especial Permanente.

Así el Artículo 1 establece: “Autorizar la constitución de un Fondo Especial Permanente para el incremento en la capacidad de respuesta Provincial, de PESOS ONCE MILLONES (\$11.000.000,00), destinado a optimizar las acciones de asistencia, mitigación y respuesta necesarias en consecuencia en las zonas afectadas durante estados de emergencias y/o desastres naturales declarados por el Poder Ejecutivo”.

Artículo 2.- Determinar que el Fondo creado por el artículo anterior se conformará con recursos de Rentas Generales y autorizar al Ministerio de Economía para que, en función de una emergencia y/o desastre natural declarado, efectúe las adecuaciones que resulten pertinentes, enmarcadas la normativa presupuestarias vigente, para atender el gasto que demande la implementación del mismo..... Artículo 4.- La disposición del Fondo, se llevará a cabo con la autorización expresa de ambos Ministros Secretarios mencionados en el artículo 3 y cuando en el marco de una emergencia y/o desastre natural declarados se acrediten algunos de los siguientes parámetros en la zona afectada: a) Imposibilidad real de brindar asistencia local, con recursos materiales y humanos propios de cada jurisdicción municipal. b) Dificultad para afrontar la movilización de recursos materiales y humanos de apoyo, desde municipios vecinos a la jurisdicción afectada. c) Necesidad de adquisición y/o arrendamiento, por agotamiento de stock de material de emergencia y equipos de ayuda humanitaria, a nivel provincial. d) Impedimento para afrontar la movilización de recursos y personal perteneciente a distintas Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.) que hubieran suscripto previamente un convenio de colaboración y asistencia con la Provincia de Buenos Aires para la intervención en casos declarados de emergencia y/o desastres naturales. Artículo 5.- Facultar a los Señores Ministros Secretarios en los Departamentos de Economía y Coordinación y Gestión Pública a ejecutar obras y contratar la prestación de servicios o suministros, con destino a prevenir y/o solucionar la situación de emergencia y/o desastre natural o reparar los perjuicios causados por éstos, en los casos en que se

encuentre comprometida la seguridad o la salud de personas o, en forma inminente, la integridad de los bienes de dominio del Estado o de los particulares si el deterioro o destrucción de éstos afectare o pudiere afectar el interés público. Artículo 6.- Todo equipo, material, bien y/o servicio, que se adquiriera por aplicación del presente Decreto, será registrado y administrado bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. Artículo 7.- Facultar al Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, a dictar las normas complementarias y aclaratorias que fueren necesarias para su correcta implementación.....”

Con el objetivo de consolidar mediante la sanción de una ley, la creación del Fondo Provincial Permanente para la atención de emergencias y desastres Naturales, se ha presentado un proyecto de ley en el Parlamento provincial.

En los considerando del proyecto se puntualizó que “ante las gravosas consecuencias para los habitantes de las zonas que afectan y el lamentable pronóstico de que indudablemente se seguirán repitiendo como consecuencia del cambio climático que viene padeciendo nuestro planeta, es necesario contar con recursos específicos para atender la contingencia y mitigar los efectos de estos desastres naturales”.

El proyecto prevé destinar una partida especial de 100 millones de pesos del presupuesto 2017 para conformar el fondo e incrementarlo, en la medida de las necesidades que surjan, hasta 200 millones. La normativa proyectada, autoriza al Ejecutivo a aumentar el endeudamiento público para tal fin. A partir del año próximo el fondo se compondrá por una suma equivalente al 1% del presupuesto destinado al Ministerio de Desarrollo Social por la Ley del presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires. El proyecto de ley propuesto para su tratamiento, contempla que ARBA conceda planes especiales de pagos, así como quitas o condonaciones a contribuyentes afectados, además de líneas crediticias excepcionales y con tasa preferencial a otorgar por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Sin hacer un análisis sistémico de L Dto. 189/2016 y del proyecto legislativo en tratamiento, surge la insuficiencia de los fondos destinados por el Dto. mencionado ante los requerimientos de la emergencia de las inundaciones en las zonas de producción agrícola. Por su parte, los fondos propuestos por el legislativo indican un positivo cambio para el futuro, ante la decisión de conformar fondos permanentes, para enfrentar con políticas públicas activas, la problemática del cambio climático y sus consecuentes inundaciones.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, las inundaciones y sequías como determinantes de una fuerte caída de la producción agrícola, son la razón indicativa para atender la emergencia ambiental que merma una de las fuentes fundamentales de los ingresos de la Provincia y la Nación.

Por otra parte es indudable que en el futuro, si no se atienden las causas determinantes del aumento del calentamiento global, todos los recursos financieros serán insuficientes para enfrentar las consecuencias descriptas.

En la actualidad, la Nación y las Provincias frente al aumento del gasto por emergencias ambientales deberán mantener preventivamente, activos fondos de reserva para las crisis, sino también sostener un plan de aumento de la producción energética no contaminante, como base del crecimiento de la producción agrícola e industrial que Argentina requiere en un posible camino al desarrollo sostenible.

No ha de olvidarse que frente a la gravedad de las catástrofes ambientales y la falta de fondos acumulativos de reserva, a los Estados le quedan dos recursos inmediatos para enfrentar la crisis: endeudamiento público o aumento de la presión fiscal. Y a ellos se recurre inevitablemente, por urgencia de las coyunturas e imprevisión de políticas públicas. Ninguno de estos caminos es deseable.

IV.- Conclusiones:

A modo de reflexión final, y considerando el marco general que rodea al problema medular de las inundaciones y sus consecuencias para la producción agrícola, debo recordar que gran parte de la argumentación teórica de las razones de la existencia del cambio climático, son esgrimidas aduciendo que el sistema capitalista es la razón misma del origen del cambio climático y sus consecuencias.

Así, considerando que el sistema capitalista que se mueve con la lógica del beneficio privado y la maximización del mismo, es dudoso que pueda ser garante de un desarrollo sostenible como originariamente ha sido definido por el informe Brundtland. También es oportuno mencionar que a partir de la primera revolución industrial hasta nuestros días, los determinantes del calentamiento global han sido los recursos energéticos contaminantes esenciales para el funcionamiento de los procesos de la producción.

Ahora, si bien no es objeto de este trabajo ahondar en el planteo teórico sobre los efectos sistémicos del capitalismo, en los procesos productivos que determinan finalmente

los desastres ambientales, como es el caso de las inundaciones, nos preguntamos cómo es posible que sólo el sistema de producción capitalista sea el responsable del deterioro permanente y progresivo del medioambiente? Entendemos que el problema excede al sistema y comprende a todas las formas sistémicas de producción.

Prueba de ello, son China y los Estados Unidos de Norteamérica, dos países antagónicos en la conformación sistémica de su organización económica y primeros en el ranking por el volumen de emisiones de gases contaminantes. También hay que recordar que ambos países han mostrado gran resistencia a lo largo de tres décadas, para acordar internacionalmente la reducción de gases contaminantes.

Dicho esto, y yendo al núcleo del problema que plantean las inundaciones a nivel nacional y regional, bástenos decir en relación a las inundaciones como efecto del calentamiento global, que las medidas coyunturales como lo son los fondos de reparación y prevención de las catástrofes naturales, no deben ser las únicas políticas públicas para enfrentar la crisis ambiental. El modelo ha de ser más amplio y de proyección para el largo plazo, porque como afirma el panel de expertos de Yokohama, las inundaciones en nuestro territorio irán en aumento y perdurarán en el tiempo. Sólo un proceso de cooperación entre el sector productor agrícola e industrial y el de las políticas públicas, que tengan objetivos de largo plazo, uniformes, solidarios y efectivos, pueden impulsar a un cambio en la defensa y prevención de las inundaciones. La utopía puede ser realidad si;

- Se reformula el modelo energético nacional, con inversiones en la producción de energías limpias.
- Se implementa un plan fiscal de premios y castigos a la producción basada en modelos productivos de protección ambiental.
- Se enfrente definitivamente y con el sustento de normas nacionales de aplicación estricta, basada en los premios y castigos fiscales, en el sistema de aprovechamiento de los desechos y tratamiento de los residuos domésticos, industriales y biológicos.
- Se establece un plan nacional de para indicar a las “tierras aptas” para los asentamientos poblacionales que no corran peligro de inundaciones.
- Se implemente a nivel nacional un programa a través de las redes sociales y los medios de comunicación para la toma de conocimiento de las medidas que benefician el cuidado del ambiente

Y son muchas otras las medidas que deberían tener entidad nacional, para poder atacar el problema central del deterioro del ambiente y consecuentemente de las inundaciones.

Es hora de reflexionar sobre las externalidades ambientales que el mercado enfrenta, como también sobre la planificación del sistema productivo de los países, para comprender que las catástrofes ambientales como las inundaciones no distinguen sobre las condiciones sistémicas que las producen. Siendo ello así, podemos concluir que el futuro ya es presente, y que solo un cambio en las formas de producción, organización y decisiones a tomar, mas allá del sistema económico adoptado, aminorarán los efectos del cambio climático que amenaza a todas las especies vivas del planeta.

BIBLIOGRAFIA

- Sachs, Jeffrey, La era del desarrollo sostenible, Primera edición Editorial Deusto, Madrid, España.
- Martínez Peinado, Javier y Vidal Villa José María: Economía mundial, Primera edición Graw Hill Editores, Madrid, España.
- LA NACION, Sección campo, informe sobre lluvias e inundaciones, e informe del Ianiglia sobre glaciares en la región de Cuyo.19/1/2017.
- ONU: Informe del panel del grupo de expertos sobre el cambio climático, reunidos en Yokohama, Japón.31/3/ 2014.
- <http://elretratodehoy.com.ar/2017/04/19/buscan-crear-por-ley-un-fondo-permanente-para-atender-desastres-naturales/>