

Figura 2. Construcción social del riesgo en la ciudad de Santa Fe
Fuente: Viand (2009) en base a INCyTH 1992 y CNPyV (2001)

Se puede observar la magnitud del evento y el impacto sobre la ciudad en la Figura 3.

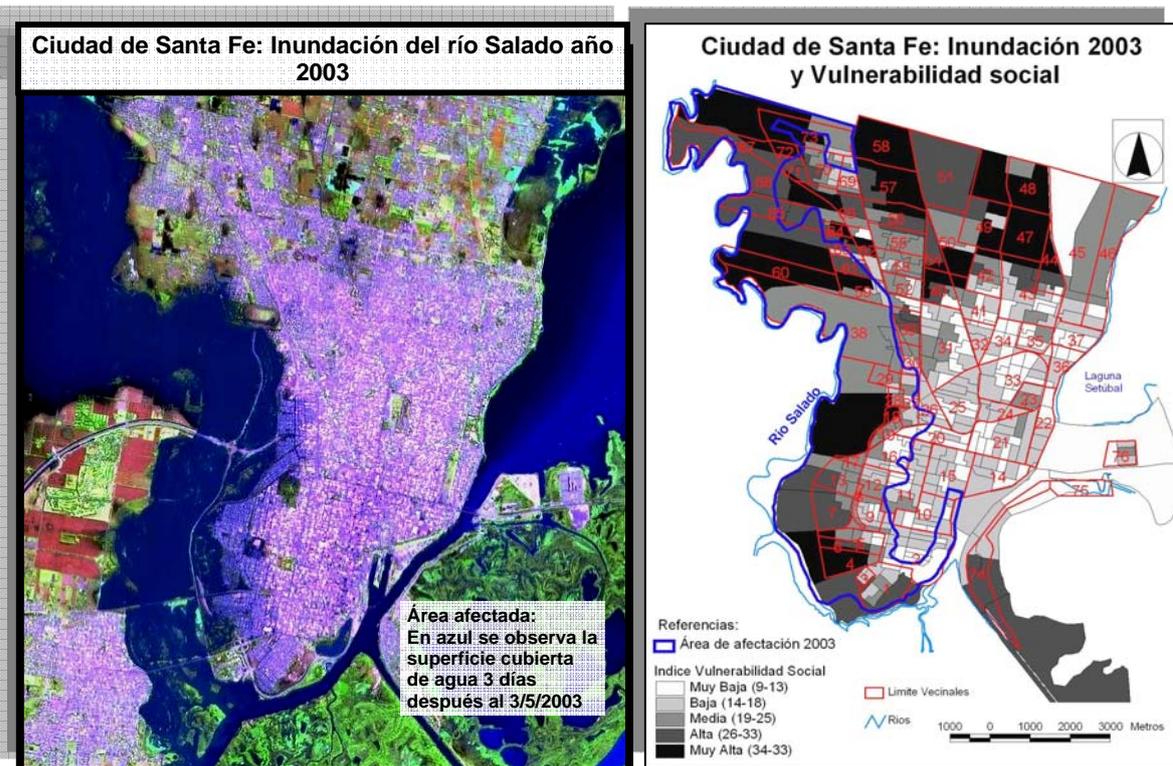


Figura 3: El desastre del 2003 y vulnerabilidad social.
 Fuente: CONAE (Imagen SPOT 3/5/2003) y Viand (2009).

Independientemente del número de afectados difundidos por el CEPAL, la cantidad de población afectada según nuestro cálculo con datos del Censo de Población del 2001, fue de aproximadamente 122.635 habitantes y según los niveles de vulnerabilidad social encontramos que de estos damnificados (como puede verse en la Figura 3):

- 29 % (35.254 hab.) poseía vulnerabilidad alta y muy alta
- 33 % (41.082 hab.) vulnerabilidad media
- 38 % (46.299 hab.) vulnerabilidad baja y muy baja

Se logra apreciar que gran parte de la población involucrada se mostraba con una alta propensión a sufrir daño y por lo tanto una baja capacidad de recuperación frente a la pérdida, al encontrarse con altos niveles de vulnerabilidad social. Más aún, cuando esta población se encontraba en terrenos con cotas de 12-13 m IGM, donde el agua llegó a más de tres y cuatro metros de altura -ya que la cota alcanzada fue de 17 m IGM- cubriendo por completo muchas viviendas o arrastrándolas. La inundación develó la pobreza y la alta situación de riesgo de muchas familias del oeste. A su vez, en su mayoría, alcanzó sectores con niveles medios y bajos de vulnerabilidad, evidenciando su localización en áreas de peligro. Estos sectores socioeconómicos tendrán problemas en recuperarse principalmente si las condiciones económicas coyunturales dificultan ese proceso.

¿Quiénes actuaron en la emergencia? y ¿Cómo?

Aunque la escala local o municipal es en teoría el ámbito territorial donde se materializa la gestión del riesgo, la situación de crisis frente a la inundación excedió este distrito y convocó a instituciones del Estado provincial y nacional. Esto fue necesario para implementar acciones y aportar recursos, conformándose a nivel provincial el Comité de Emergencia Hídrica.

A escala local, los actores institucionales que intervinieron fueron el Intendente, la Secretaría de Promoción Comunitaria, la Secretaría de Asuntos Hídricos Obras y Servicios Públicos, el Concejo Municipal, el Sistema Municipal de Emergencias, COBEM (Centro de Operaciones y Brigada de Emergencia Municipal), y actores sociales como ONG's locales (como Canoa y Cáritas) e internacionales (como la Cruz Roja y Médicos del Mundo), así como agrupaciones de la sociedad civil. Aunque está considerada por ordenanza provincial, la Junta Municipal de Defensa Civil no fue convocada por el Intendente y la oficina de Defensa Civil a nivel municipal tampoco dio respuesta.

Las autoridades nacionales, provinciales y municipales consideraron a la inundación de Santa Fe como un evento "natural" extraordinario que no podía ser controlado. Esta perspectiva colocó al evento hídrico como causa del desastre, bajo un discurso que desligaba de responsabilidad a funcionarios y políticos. Se evidenció la falta de atención a los estudios desarrollados por los organismos científico-técnicos que analizaban las condiciones de peligrosidad del río, produciendo una desarticulación entre instituciones del Estado de distinta índole (técnico-profesional, científico y de gestión pública).

Las acciones de emergencia fueron reactivas, fragmentadas y coyunturales, lo que demostraba la falta de planes previos de evacuación o de contingencias y de organización de la población durante la emergencia. Las autoridades argumentaron que las tareas de prevención no se llevaron a cabo por falta de recursos económicos. Las tareas de los diferentes organismos del Estado no estaban coordinadas; sus intervenciones se superpusieron o dejaron "vacíos" entre las instituciones nacionales, provinciales y municipales, además de una carencia de responsabilidad frente a las acciones u omisiones realizadas.

Durante la emergencia se utilizaron recursos económicos extraordinarios aportados por el Estado Nacional, por otros Estados o por instituciones internacionales. El gobierno provincial y municipal aplicó una lógica política clientelística en la catástrofe, desvirtuando la ayuda solidaria nacional e internacional, al retener las donaciones, o desviarlas para fines electorales. La inacción del gobierno fue resuelta por la sociedad civil que se organizó y dio respuesta a la emergencia.

Los inundados fueron vistos desde el Estado como sujetos pasivos, no como sujetos del riesgo. Se producen desajustes en la comunicación entre el Estado y la población. El anuncio del intendente de la ciudad, pidiendo a los barrios del suroeste que se quedaran en sus viviendas cuando horas después el agua ingresaba con fuerza en estos lugares, mostraba un desconocimiento sobre el peligro de la zona y la confianza puesta en las obras de defensa.

Inmediatamente pasada la inundación, se planteó resolver el problema de la inundación a través de medidas estructurales (obra de ingeniería), como terminar la construcción del terraplén, la ampliación de la luz del puente sobre el río Salado, pero no se apuntó a medidas no estructurales como, por ejemplo, el establecimiento de normativas para regular el uso del suelo en áreas inundables o el mejoramiento de la comunicación social del riesgo.

Esta síntesis del momento de la catástrofe muestra la falta de atención a la información previamente generada y la imprevisión para actuar en situaciones de evacuación frente a inundaciones por parte de los tomadores de decisión, la inconstante manutención de las mediciones hidrológicas, el tercer tramo de la defensa oeste sin terminar, la progresiva ocupación de áreas de inundación sin regulación de usos del suelo -y con medidas que acompañen su cumplimiento (planes de viviendas, construcciones sobre palafitos, etc.)- imposibilitaron la planificación tendiente a mitigar el riesgo de inundación del río Salado y manejar situaciones de emergencia como la que se hizo presente.

La aplicación de gestión del riesgo en el “Después”.

Luego de lo sucedido, en el 2005 se puso en funcionamiento la Subsecretaría de Gestión del Riesgo con la finalidad de llevar a cabo la organización de un Plan de Contingencia en la ciudad de Santa Fe. El surgimiento de una oficina pública con esta visión pareció demostrar el comienzo de la aplicación, en el marco de la gestión pública, de las llamadas “medidas blandas” para la prevención de desastres. Dicho plan se aplicaría para el sector de La Costa y la zona oeste de la ciudad de Santa Fe (Entrevistas SGR, 2006). Las primeras actividades que comenzaron fueron mapeos de las posibles vías de escapes o evacuación y selección de áreas que servirían de refugio durante la inundación. Esto fue acompañado con la capacitación de vecinos en los centros comunitarios de algunos barrios de la zona oeste (Ibidem, 2006).

En abril del año 2007 se produjo un nuevo desastre en la zona sur y oeste producto de anegamientos por fuertes precipitaciones. El plan de contingencia no fue utilizado en la práctica. Los vecinos no fueron avisados, ni conocían hacia que lugares podían evacuar (Storero, 2007). Todavía no se había logrado el cometido de dicha Subsecretaría.

Actualmente, el cambio de gestión municipal y al cabo de dos experiencias de desastre - por inundación (2003) y por anegamientos (2007)-, se observa una mayor intensidad en las actividades para lograr un sistema de evacuación. Este está aún a la espera de que un evento hidroclimático lo ponga a prueba.

Dificultades para gestionar el riesgo hoy. Reflexiones: alcances y limitaciones

La experiencia ocurrida en el año 2003 y luego en el 2007 y el avance de nuestra investigación sobre las acciones emprendidas en la actualidad nos llevan a finalizar este trabajo con algunas cuestiones que nos permiten señalar algunas cuestiones referidas a la ejecución de la gestión del riesgo a escala local.

Una posibilidad que se presenta, es la misma situación de crisis en sí. Esta experiencia debe ser canalizadora para un cambio en la lógica de las acciones aplicadas en esta materia.

La población adquirió conocimiento sobre los riesgos de su ambiente que antes del 2003 no poseía. Esto puede ser un elemento para accionar mayor participación en la toma de decisiones frente a la problemática, lo cual es clave a la hora de discutir algunas propuestas de gestión para la prevención, como la relocalización o la modificación de las condiciones constructivas (por ejemplo, la adopción de palafitos en áreas inundables).

A pesar de ello, sin embargo, se presentan las siguientes dificultades para ejecutarlas, tanto desde el Estado como de la sociedad civil:

Desde la sociedad civil,

- Hay un descreimiento general de las acciones de las autoridades del gobierno. Hay una falta de participación democrática de los ciudadanos que se hace fundamental en el desarrollo de planes de contingencia. El ciudadano, está cansado de que le mientan las autoridades, pero además supone que el Estado es el que se tiene que ocupar del problema. Dificultades en la comunicación.
- Falsa sensación de seguridad con la presencia de terraplenes
- Vulnerabilidad social: la amenaza de inundación es un aspecto más en el marco de problemas de desempleo, pobreza, informalidad económica, legal. Los sectores de bajos recursos se instalan en zonas bajas inundables.
- Intereses inmobiliarios sobre tierras fiscales.

Desde el estado y sus diferentes escalas administrativas,

- La Población afectada es tomada como sujeto pasivo receptora de soluciones y en la mayoría de las cuestiones no es involucrada su participación en las decisiones.
- Dificultades en la comunicación entre Estado y otros actores sociales.
- Falta de continuidad en las políticas de planificación urbana.
- Coexistencia de diferentes jurisdicciones (provincial y municipal). Dificultades de las diferentes instituciones del Estado para planificar conjuntamente desde lo sectorial, social y territorial.
- Formalización de lo informal: se extienden los servicios urbanos a los pobladores que ocupan zonas inundables (no hay restricciones en el uso del suelo), se permite ocupar, rellenar.
- Ausencia de planes de ordenamiento territorial y de controles sobre la localización de viviendas e infraestructura.
- Débil capacidad de gestión: ausencia de un marco legal, o bien de coherencia entre la gestión del riesgo y la planificación de la ciudad en su conjunto.

Consideramos que comenzar a señalar o reconocer estas dificultades nos permite encaminar las propuestas hacia soluciones que permitan en un futuro el éxito de estas propuestas hacia la prevención de desastres.

BIBLIOGRAFÍA

- BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. y WISNER B. 1998. Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. LA RED/ ITDG. Bogotá, Colombia.
- BRONSTAIN, P. 2004. Análisis de los aspectos hidrológicos e hidráulicos de la crecida del Río Salado de abril / mayo de 2003. Informe final. Santa Fe.
- CEPAL. 2003. Evaluación del impacto de las inundaciones y el desbordamiento del río Salado en la provincia de Santa Fe, República de Argentina en 2003. Comisión Económica para América Latina y el Caribe -Naciones Unidas, LC/BUE/L185. Santiago de Chile, Chile.
- DOCUMENTO DE ONGS. 2005. *Sobre personas fallecidas y con secuelas a consecuencia de la inundación*. Organizaciones: Madres de Plaza de Mayo de Santa Fe. Familiares de Detenidos y Desaparecidos por razones políticas. Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (M.E.D.H.). Acción Educativa. CANOA
- DPOH. 2003. *Informe de las áreas técnicas de la Dirección Provincial de Obras hidráulicas de Santa Fe sobre la crecida del año 2003*. Tomo I. Ministerio de Asuntos Hídricos, Santa Fe.
- EIRD. 2004. Anexo I: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. Vivir con el Riesgo Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Organización de Naciones Unidas.
- FICH .2003. *La crecida extraordinaria del Río Salado. Causas Naturales y antrópicas que provocaron la inundación de la ciudad de Santa Fe*. Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad del Litoral.
- INA. 2004. *La cuenca del río Salado y la crecida de abril del 2003*, Instituto Nacional del Agua, Buenos Aires.
- INCyTH. 1992. *Delimitación de áreas de riesgo hídrico en Santa Fe. Tomo II. Sistema Salado*. Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas-Consejo Federal de Inversiones.
- MANSILLA, E. 2001. Riesgo y Ciudad. Universidad Autónoma de México, División de estudios de posgrado, Facultad de Arquitectura. D.F. México.

- MSF. 1980. Plan Director. Secretaria de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Municipalidad de Santa Fe de la Veracruz. Santa Fe, Argentina.
- MSF. 2007. Santa Fe 2010. Visión de la ciudad y Plan Urbano. Secretaria de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Santa Fe de la Veracruz. Santa Fe, Argentina.
- NATENZON, C. 1998. Riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre. Desastres por inundaciones en Argentina. Ponencia presentada en Seminario: Problemas ambientales e vulnerabilidades. Abordagens integradoras para o campo da saúde publica. 25 de junio, 1998, Río de Janeiro, Brasil.
- NATENZON, C. 2003. Inundaciones catastróficas, vulnerabilidad social y adaptaciones en un caso argentino actual. Cambio climático, elevación del nivel medio del mar y sus implicancias”, en *Climate Change Impacts and Integrated Assessment EMF Workshop IX*, July 28 - August 7, Snowmass, Colorado.
- ProCIFE. 2005. Convenio de Asistencia Técnica: Plan urbano Santa Fe. Municipalidad de la ciudad de Santa Fe –Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia. Santa Fe, Argentina.
- RÍOS, D. y GONZÁLEZ, S. 2007. Espacio urbano y riesgo de desastres en áreas inundables. Dos casos de estudio para el centro y la periferia del Aglomerado Gran Buenos Aires. En *Curso de postgrado Tratamiento de catástrofes en condiciones subdesarrolladas. Riesgo, vulnerabilidad social e incertidumbre FLACSO*, Buenos Aires.
- STORERO, G. 2007. Ante la contingencia, no hubo plan” www.parlamentario.com 16/4/2007.
- VIAND, J. 2009. El antes del desastre. La construcción social del riesgo y la inundación del 2003. Mimeo.

**LOS FONDOS AMBIENTALES UNIVERSALES Y
EL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL**
*The Universal Environmental Funds and
the global climate change*

Alberto César Moreira

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI).
Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional (SLADI-LASIL),
Grupo de Estudio Medio Ambiente.
Matheu 5250, 7600 Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
albertocmoreira@hotmail.com

RESUMEN

El trabajo tuvo como objetivos: explorar las oportunidades que brindan los Fondos Ambientales de carácter universal que financian proyectos de mitigación y de adaptación, identificar fragilidades del sistema y proponer cursos de acción para perfeccionar la actual arquitectura financiera.

Se analizaron: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, poniendo especial atención en el área focal correspondiente, los Fondos Especiales creados en virtud del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Fondo de Adaptación establecido por el Protocolo de Kioto.

Se practicó una revisión bibliográfica del derecho internacional del medio ambiente y de los fondos ambientales en sus distintos niveles, así como un seguimiento de las negociaciones y decisiones adoptadas por organismos y órganos internacionales. Se compararon dichos fondos universales atendiendo a: estructura, integración, modalidad, criterios de selección, ciclo de proyectos, monitoreo y evaluación; se entrevistaron a responsables de puntos focales y beneficiarios; se preparó un estudio de caso para transitar el circuito de un proyecto y se confeccionaron cuadros estadísticos de asignación de recursos.

Puede concluirse que los fondos ambientales se consolidan como instrumentos imprescindibles para enfrentar el cambio climático global. En ellos se constata un enfoque *holístico* del medio ambiente y se identifica la aplicación de principios rectores: la soberanía del Estado en la explotación de sus recursos naturales y en el diseño de sus políticas ambientales, la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados y el desarrollo sustentable como paradigma a seguir.

El área focal Cambio Climático exhibe un crecimiento cuantitativo e innovador en materia de fondos que, lamentablemente, no se corresponde con el necesario incremento de recursos. Se propone apoyar la inmediata puesta en marcha del Fondo de Adaptación, ampliando las fuentes de recursos, y profundizar sobre la conveniencia de establecer un Fondo Global para el Cambio Climático, basado en un mecanismo de integración obligatorio.

Palabras clave: cambio climático, mitigación, adaptación, financiamiento, fondos ambientales.

SUMMARY

This work had as objectives, the exploration of the opportunities provided by the universal environmental funds that finance mitigation and adaptation projects; the

identification of certain weaknesses in the system and to propose courses of action in order to improve the current financial architecture.

The Global Environmental Fund was analyzed, in particular the climate change focal area; the two Special Funds created under the United Nations Framework Convention on Climate Change and also the Adaptation Fund, established by the Kyoto Protocol.

A bibliographic review of International Environmental Law was made, as of the environmental funds at the different levels. The negotiations and decisions adopted by international organizations and organs were monitored. The international funds were compared according to their structure, integration, modality, selection criteria, projects cycle, monitoring and evaluation. Focal points responsible and recipients were interviewed. A study of cases was prepared in order to follow the project cycle and statistical tables for resources allocation.

It can be concluded that the environmental funds have consolidated themselves as a necessary tool in order to overcome the climate change. In them there can be found a *holistic* approach, as well the application of main principles: the state sovereignty in the exploitation of its natural resources, the common but differentiated responsibility of the States and the sustainable development.

The Climate Change focal area exhibits a quantitative and innovative growth in matter of funds, but unfortunately, it is not matched by the necessary increase in resources. It aims to support the immediate implementation of the Adaptation Fund, expanding the financial resources, and analyzes the advantages of establishing a Climate Change Global Fund, based on a compulsory integration mechanism.

Key words: climate change, mitigation, adaptation, financing, environmental funds.

INTRODUCCIÓN

La crisis climática mundial, sobre cuya existencia y gravedad existe consenso científico, ha colocado a la comunidad internacional en una encrucijada de la que sólo podrá salir a través de la cooperación y del esfuerzo coordinado.

La dimensión global de los efectos del cambio climático se instala en un mundo asimétrico en términos de desarrollo y oportunidades y escaso en recursos. Los países más vulnerables a estos impactos adversos suelen ser los más pobres y quienes se encuentran en peores condiciones de adaptación.

El gran desafío es compatibilizar estos dos aspectos: la lucha contra el cambio climático y el legítimo derecho de todos los Estados a lograr un desarrollo aceptable en términos de sustentabilidad.

Tal como afirma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 1991), el logro del desarrollo sustentable depende de la disponibilidad neta de recursos financieros, de la formulación de nuevos instrumentos de financiamiento y de cambios necesarios en los estilos de inversión.

Se ha estimado que programas de mitigación y de adaptación al cambio climático en los países en desarrollo requerirían fondos nuevos y adicionales por cientos de miles de millones de dólares anuales (Stern, 2008).

En este contexto complejo e interrelacionado, los Fondos Ambientales internacionales constituyen un modo de hacer posible la cooperación y una de las herramientas imprescindibles para llevar a cabo las acciones que contribuyan a logro del desarrollo sustentable.

LOS FONDOS AMBIENTALES

Caracterización

Es difícil, sino imposible, brindar una definición que comprenda a todos los Fondos Ambientales, debido a la multiplicidad y variedad de instrumentos existentes. En términos generales, puede sostenerse que son mecanismos financieros que permiten, por un lado, atender a la reparación del daño ambiental y, por el otro, implementar las políticas, estrategias y programas tendientes a preservar el medio ambiente.

Si bien existen antecedentes que se remontan a principios del siglo pasado (Remond-Gouilloud, 1992), en las últimas décadas asistimos a una multiplicación de estos instrumentos en los distintos niveles.

Clasificación

Varios criterios pueden adoptarse para clasificar a los Fondos Ambientales: por su función, su ámbito de aplicación, la integración de los recursos, entre otros.

Teniendo en cuenta la función para la cual fueron creados, los Fondos pueden ser: de indemnización o reparación y de implementación de políticas, planes y proyectos ambientales. Debemos reconocer, no obstante, que existen instrumentos que poseen ambas funciones, aunque es posible identificar a una de ellas como central como el propósito central o principal.

Por su parte, en atención al ámbito de aplicación, los Fondos pueden ser nacionales, regionales, a nivel comunitario o de carácter universal (Verneti, 2001; 2006).

a) Los Fondos Ambientales de reparación

Los Fondos de reparación o indemnización son una institución propia del Derecho de Daños. Tienen por fin hacer posible la reparación debida a la víctima, sobre la base de repartir la carga relativa a un riesgo determinado (De Miguel Perales, 1993).

En materia ambiental, su objeto puede apuntar tanto a reparar los daños causados a las víctimas, como a recomponer el medio ambiente dañado. Los recursos pueden ser aportados directamente por los Estados o por los explotadores que llevan a cabo determinada actividad.

Di Paola señala que: *“El sistema puesto en vigencia en los EE.UU. mediante la creación del “superfondo” es quizás el caso más notorio de la creación de un fondo específicamente diseñado para remediar predios contaminados como consecuencia de largas décadas de uso y actividades industriales”* (Walsh et al, 2000).

Estos mecanismos de reparación pueden revestir el carácter de subsidiarios (puede acudir a ellos cuando el agente causante es desconocido o conocido pero insolvente), por subrogación (la víctima se encuentra facultada para reclamar directamente al Fondo, que se subroga en los derechos y acciones contra el responsable o agente) y/ o complementarios (que operan cuando el régimen legal de responsabilidad civil presenta una limitación cuantitativa (Verneti, 2001, 2006). A modo de ejemplo, el Fondo Internacional creado por la Convención de Bruselas de 1971 actúa en forma subsidiaria cuando el buque causante de la contaminación petrolera es incapaz patrimonialmente de asumir sus responsabilidades o cuando el daño es causado por un acontecimiento que reviste las características de un caso fortuito o fuerza mayor (Remond-Gouilloud, 1994).

b) Los Fondos de implementación de políticas ambientales

En términos generales, estos instrumentos tienen por objeto hacer posible la implementación de las políticas y diseños ambientales en los distintos niveles de gestión.

Los Fondos internacionales, que suelen coordinarse con otras herramientas de financiamiento, posibilitan el cumplimiento de los compromisos asumidos por los

Estados y permiten alcanzar los objetivos fijados en los instrumentos internacionales de alcance global. Dichos organismos, al estar integrados por Estados, se rigen por principios y enfoques que forman parte del ordenamiento jurídico internacional.

A través de estos mecanismos, los Estados desarrollados, cuya participación en la producción de la contaminación ha sido y suele ser mayor, proveen recursos financieros para implementar políticas y proyectos en los Estados de menores recursos. Esto permite transformar las iniciativas nacionales para que reporten beneficios a escala global, haciéndolos compatibles con las necesidades de sustentabilidad. Recientemente, también pueden observarse instrumentos en los cuales el requisito de beneficio global no es exigido. Se trata de situaciones de extrema vulnerabilidad, por lo que financian proyectos urgentes de adaptación a los efectos adversos producidos en el ambiente.

Los Fondos de implementación deben visualizarse como instituciones que, además de canalizar recursos financieros, pueden desempeñar numerosos papeles: desarrollar programas de sensibilización de la población sobre la problemática ambiental, participar con actores clave en el desarrollo de estrategias nacionales de conservación, actuar como expertos técnicos que puedan trabajar con agencias públicas y privadas, contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales y brindar asesoramiento técnico y transferencia de tecnología.

Los fondos ambientales universales - enfoques y principios centrales

Como se ha dicho, los Fondos internacionales de carácter universal están integrados por Estados y son una expresión del multilateralismo y la cooperación internacional. Gozan de una subjetividad funcional que hace posible el logro de sus propósitos y cuentan con una estructura institucional que atribuye competencias a sus órganos.

El necesario equilibrio dentro de estos mecanismos, que se insertan en el marco de un derecho de coordinación como es el derecho internacional, reposa sobre ciertos principios y enfoques que informan su estructura y funcionamiento.

La práctica de los Estados, así como los antecedentes jurisprudenciales, demuestran que el derecho internacional ambiental se sustenta sobre unos pocos principios generales (Cassese, 2005). El contenido y, en algunos casos, su consolidación como principio jurídico, encuentran resistencia y generan debate en la doctrina, aún cuando en el ordenamiento interno de algunos Estados pueda estar recogido como norma vinculante.

Por tal razón, en algunos supuestos, la doctrina prefiere referirse a un enfoque o criterio, lo que implica reconocerlo como una pauta o conducta a seguir, pero que no ha alcanzado el grado de cristalización que permita considerarlo como una obligación jurídica. Un ejemplo de ello es el criterio precautorio, de tanto predicamento en el derecho interno y que, no obstante, es objeto de gran debate en el plano internacional (Cassese, 2005; Tripelli, 2008).

Efectuada dicha aclaración, a los fines del análisis que nos ocupa, habremos de referirnos sólo a aquellos enfoques y principios que consideramos centrales en materia de Fondos Ambientales de carácter universal.

La soberanía del Estado en la explotación de sus recursos naturales, conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo

Este principio encuentra antecedentes en numerosas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, entre las que se destaca la Resolución 1803 del año 1962. Más tarde, fue formulado en la Declaración de Estocolmo de 1972 (principio 21) y en la de Río de 1992, en donde se incorpora la visión del desarrollo.

“Principio 2: De conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades

realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”

Resulta fácil observar la aplicación de este principio en los Fondos Ambientales, en donde los proyectos deben contar con el apoyo del Estado receptor (principio de iniciativa nacional) y ser compatibles con las prioridades nacionales fijadas por éste.

El respeto de este principio, sumado al reparto equitativo en la asignación de fondos y a pautas claras en los criterios de selección de los proyectos, evitará que los Fondos sean utilizados por los Estados donantes como instrumentos de presión para imponer sus propias políticas.

La dimensión global de los problemas ambientales y la necesidad de la cooperación internacional

El derecho internacional experimentó un tránsito desde la sectorización hacia la globalización en el tratamiento de los problemas ambientales (Daillier y Pellet, 2005). La Cumbre de Río de 1992, sin dudas, constituyó un hito en ese camino y proporcionó un vigoroso impulso al proceso iniciado en Estocolmo dos décadas antes.

Lo cierto es que a partir de Río de 1992, como nunca antes, se reconoció la necesidad de enfrentar los problemas ambientales actuales y futuros desde una concepción global, dado que no será posible resolverlos sin la cooperación de todos los Estados y demás sujetos, así como la participación de otros “actores” de la realidad internacional.

Este enfoque, que se adopta en todos los documentos aprobados en Río de 1992, acepta que el impacto del deterioro ambiental proyecta sus efectos más allá de la fuente de emisión, por lo que propone la adopción de marcos regulatorios basados en una visión sistémica u *holística* del medio ambiente. Esta visión se encuentra indisolublemente unida al principio del desarrollo sustentable.

El desarrollo sustentable

El concepto del desarrollo sustentable fue concebido en el Informe Brundtland (*Our Common future*) y consolidado en la Conferencia de Río de 1992. Se lo define como aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Responde a la necesidad de un modelo equitativo que integre los aspectos de protección ambiental con los criterios económicos y sociales, cada vez más interdependientes.

Según Leonardo Pastorino, el principio del desarrollo sustentable:

“se vincula a otros principios generales como el de cooperación, solidaridad - entre generaciones, entre pueblos - y la idea de “pensar global”. De nada sirve pensar en un modelo sostenible para cierta región del planeta, si éste se sostiene con modelos insostenibles en otras áreas. Esta idea, aunque parezca elemental, recién se comienza a esbozar e internacionalizar en las regiones “privilegiadas” por un desarrollo económico mayor, y es el fundamento de los debates que se dieron en la última Cumbre de Johannesburgo” (Pastorino, 2005).

A partir de la adopción de este paradigma, se introduce en el derecho ambiental la visión de sustentabilidad, ampliándose sus contenidos primeros, es decir la conservación de la naturaleza y la lucha contra la contaminación. El desarrollo sustentable presenta, al menos, cuatro dimensiones interrelacionadas que deben evolucionar de manera simultánea: económica, humana, ambiental y tecnológica (Coria, 1997).

La responsabilidad común pero diferenciada de los Estados en orden al grado de desarrollo y a su contribución a la degradación del ambiente.

Este principio, cuyo contenido y alcance se debaten actualmente en las negociaciones preparatorias de la Cumbre de Copenhague, constituye el eje en torno del cual se estructuran las normas internacionales referidas al cambio climático y, en particular, a los fondos ambientales que financian proyectos en esta área focal.

La responsabilidad común y compartida de los Estados en el cuidado del medio ambiente admite un trato diferenciado, con fundamento en el grado de desarrollo económico y en la contribución histórica y presente a la contaminación.

El principio 7 de la Declaración de Río de 1992 expresa:

“los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sustentable, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y recursos financieros de que disponen.”

De su formulación surgen dos elementos esenciales: la responsabilidad común de los Estados de proteger el ambiente o parte de éste a nivel nacional, regional o global, y la necesidad de tener en cuenta diversas circunstancias tales como la manera en que cada Estado contribuyó en la creación de un problema ambiental y su capacidad para reducirlo o controlarlo. Esto se traduce en la tendencia a fijar estándares internacionales que impongan diferentes obligaciones a los Estados (Tripelli, 2008).

LOS FONDOS UNIVERSALES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

El fondo para el medio ambiente mundial

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), más conocido como GEF por su sigla en inglés (*Global Environmental Facility*), es un instrumento financiero de carácter universal que proporciona fondos a los Estados en desarrollo o con economías en transición, para cubrir los costos incrementales de proyectos tendientes a proteger y utilizar racionalmente el medio ambiente.

Participan en el mismo 176 Estados, de los cuales 32 son donantes y el resto países en vías de desarrollo o con economías en transición, que pueden obtener cofinanciamiento para proyectos ambientales en seis áreas focales: biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, degradación de la tierra, capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes.

Al basarse en una integración voluntaria de recursos, su capacidad operativa depende de una exitosa ronda de negociaciones. La cuarta reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del FMAM fue aprobada por la suma de 3.130 millones de dólares para el período 2007/2010 (Doc. GEF/C.29/3). Actualmente, se encuentran en pleno proceso las rondas de negociaciones para la quinta reposición de fondos.

El FMAM fue reconocido en la Agenda 21 como el instrumento idóneo para alcanzar sus objetivos (TÖPFER, 1997) y mencionado como el mecanismo financiero del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC, art. 21).

En su actual estructura, el FMAM cuenta con los siguientes órganos: el Consejo, la Asamblea, la Secretaría y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico. Además, lleva a cabo sus actividades en coordinación con tres Agencias de Implementación, siete Agencias de Ejecución y con los Centros Coordinadores o Puntos Focales ubicados en cada uno de los países receptores.

El órgano gubernamental, organización no gubernamental, institución educativa o empresa del sector privado de un país elegible puede proponer un proyecto a alguna de las Agencias de Implementación. Es importante destacar que se aplica el principio operacional “iniciativa de los países”, es decir que las propuestas deben contar con el apoyo del Estado beneficiario respectivo.

El financiamiento del FMAM se dirige a la formulación de proyectos o a la ejecución de los mismos, los que se dividen en bloques o categorías teniendo en cuenta el monto cofinanciado. Para que una propuesta obtenga recursos del Fondo debe llevarse a cabo en un país elegible, referirse a alguna de las esferas de actividad o áreas focales y ser compatible con las prioridades y programas nacionales.

La modalidad de cooperación utilizada se denomina “costos incrementales”. En términos generales, el FMAM cubrirá los mayores costos que se agregan a un proyecto nacional (línea de base), a fin de que sus resultados se traduzcan en un beneficio ambiental a escala global. Es decir, financiará el costo adicional que genera transformar el procedimiento para obtener un impacto de protección mundial.

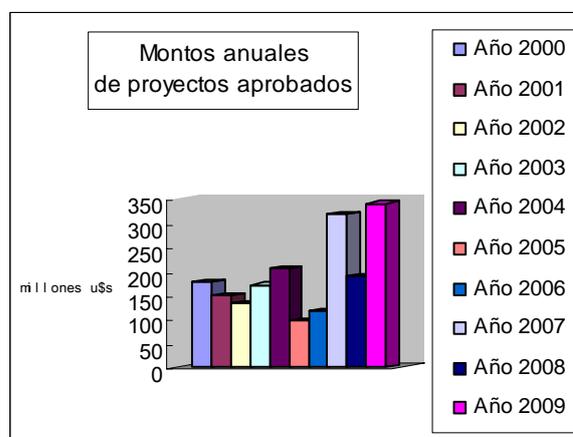
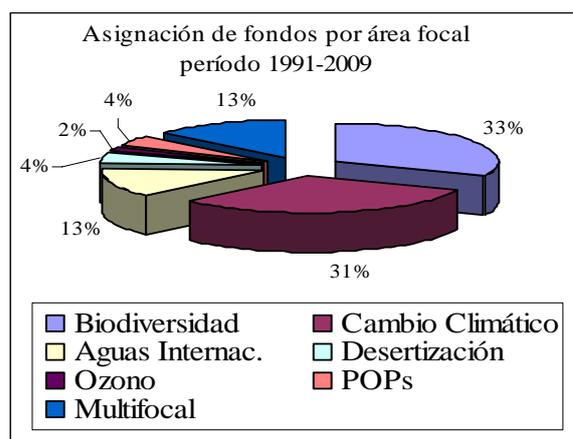
Resulta difícil la determinación de los costos incrementales, así como la evaluación del beneficio global del proyecto. Una aplicación demasiado estricta puede dejar afuera de las posibilidades de recursos a propuestas imprescindibles para algunos países.

En lo que respecta al área focal cambio climático, siendo que el FMAM actúa como mecanismo financiero del CMCC, debe proceder de conformidad con las directivas y prioridades fijadas por el órgano plenario de ésta, la Conferencia de Estados Partes (COP).

El FMAM destina alrededor de 250 millones de dólares anuales a la lucha contra el cambio climático, siendo la segunda área focal, luego de Biodiversidad, en volumen de fondos movilizados. A la fecha, se han aprobado más de 600 proyectos, sin considerar aquellos calificados como multifocales (fuente: *basedate* www.gefew.org).

Por otra parte, un análisis de la evolución en la asignación de fondos en proyectos durante los últimos años, demuestra un incremento significativo.

A ello, se agrega la creación de los dos Fondos Especiales, que se refieren en el punto siguiente, y las propuestas de establecer nuevos mecanismos, tales como un Fondo proveniente del Programa de Reducción de Emisiones producidas por la Deforestación y Degradación Forestal (REDD).



Los fondos especiales

En el marco del CMCC se han creado dos fondos específicos: el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF *Special Climate Change Fund*) y el Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCF *Least Developed Countries Fund*).

Ambos instrumentos financian proyectos en los países más vulnerables y han identificado a la adaptación como su prioridad. Son administrados de manera separada por el FMAM. Integran sus recursos a partir de donaciones voluntarias de Estados desarrollados.

Es importante destacar que en estos instrumentos no se aplica el criterio de costos incrementales, como así tampoco el requisito de beneficio global.

El *Fondo Especial para el Cambio Climático* financia proyectos en cuatro áreas: adaptación; transferencia de tecnología; energía, transporte, agricultura, forestación y manejo de cuencas y asistencia a países con economías altamente dependientes de fuentes fósiles de energía. La transferencia de tecnología se realiza de acuerdo con un inventario de necesidades basado en las comunicaciones nacionales.

A la fecha, han sido aprobados 22 proyectos por un monto superior a los 86 millones de dólares.

Por su parte, el *Fondo para Países Menos Desarrollados* financia proyectos urgentes en 48 de los países más pobres (la gran mayoría del continente africano), sobre la base de los Programas de Acción Nacionales de Adaptación (NAPAs *National Adaptation Programmes of Action*). El financiamiento se dirige a la preparación de dichos Programas (ya han sido elaborados más de 40) y una vez aprobados, moviliza recursos para la implementación de proyectos conforme a los mismos.

El establecimiento de estos dos mecanismos da cuenta de una tendencia a flexibilizar los requisitos y criterios de elegibilidad de los proyectos, propender a una mayor dinámica en la obtención de los fondos y responder a la necesidad de vincular el problema del cambio climático con la legítima aspiración al desarrollo. El crecimiento de los países que califican para estos Fondos, los más vulnerables y pobres, traerá aparejado un aumento de emisiones por efecto de la industrialización y consumo de recursos, salvo que dicho desarrollo se logre en términos aceptables de sustentabilidad.

Lamentablemente, las sumas comprometidas para estos Fondos resultan insuficientes y distan mucho de cubrir las necesidades expuestas por los países beneficiarios.

El fondo de adaptación

El *Fondo de Adaptación* fue establecido en virtud del Protocolo de Kioto, con el objeto de financiar proyectos y programas concretos de adaptación en países en desarrollo que sean partes en dicho Protocolo.

Los recursos de este Fondo se integran principalmente con una tasa del dos por ciento sobre los Certificados de Reducción de Emisiones (CER's), emitidos por proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

El MDL es uno de los mecanismos de flexibilidad introducidos por el Protocolo de Kioto (artículo 12). En virtud de él, los países en desarrollo podrán beneficiarse de proyectos de inversión que tengan por resultado reducciones certificadas de emisiones realizados por países desarrollados, en tanto que éstos últimos podrán usar esas reducciones para cumplir una parte de sus compromisos cuantificados (CLABOT, 2007).

En virtud del párrafo 8 del artículo 12 citado, mediante decisión 10/COP7 (Marrakech), se decidió que: “un Fondo de Adaptación debe ser establecido para financiar proyectos y programas concretos de Adaptación en países en desarrollo que son Partes del

Protocolo de Kioto, como también actividades identificadas en el párrafo 8 de la decisión 5/CP.7”.

Este Fondo debe operar bajo la autoridad y rendir cuentas a la Conferencia de la Partes actuando como encuentro de las Partes ante el Protocolo de Kioto (COP-MOP), órgano que definirá el conjunto de políticas (ver decisión 5/COP-MOP2).

Los proyectos a financiar deben ser impulsados por los países y responder a las prioridades nacionales, teniendo en cuenta las propias estrategias de desarrollo sustentable, las comunicaciones nacionales, los programas de adaptación y demás instrumentos pertinentes. El Fondo cubrirá de manera íntegra los costos de adaptación.

El Fondo de Adaptación es gestionado por una Junta, cuya composición fue acordada en la COP-MOP3, compuesta por 16 miembros titulares y 16 miembros suplentes, que se reúne al menos dos veces al año.

Este nuevo instrumento de financiamiento está en plena etapa de consolidación y hasta la fecha no ha financiado ningún proyecto. Resulta aconsejable seguir de cerca su modalidad de financiamiento, funcionamiento y futuros resultados, dado que se trata de un mecanismo con integración obligatoria de recursos, es decir no depende de aportes voluntarios. En ese sentido, debería insistirse en la posibilidad de incorporar nuevas fuentes de integración, como los otros mecanismos de flexibilización previstos en el Protocolo de Kioto (actividades conjuntas y comercio de bonos) u otras alternativas más innovadoras.

Hacia Copenhague

En el mes de diciembre de 2009 se llevará a cabo, en la ciudad de Copenhague, la 15° COP. Dicha cumbre del clima, enmarcada en la *hoja de ruta de Bali*, brindará el espacio para negociar un esquema posterior a Kioto, que involucre a Estados no partes en ese Protocolo, fundamentalmente Estados Unidos de América, y obtenga compromisos cuantitativos de reducción de emisiones por parte de Estados emergentes, principalmente los que conforman el llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

Lo cierto es que esa cumbre desempeñará un rol importante en lo que se refiere a la generación de los recursos financieros, al modo de integración de los fondos y al acceso a los mismos.

De acuerdo con el plan de acción de Bali, formará parte de la agenda de negociación el Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD), propuesta que prevé una compensación financiera a países con bosques tropicales que estén dispuestos a reducir las emisiones de carbono provenientes de la deforestación (Parker, 2008).

Dentro de las numerosas y variadas propuestas presentadas por los Estados y organizaciones ambientalistas, se encuentra la de crear un Fondo Global para el Cambio Climático, que se base en un mecanismo de integración obligatoria.

En lo que respecta a la Argentina, como país en desarrollo, debería apoyar su posición en los instrumentos internacionales vigentes, de los cuales es parte, y coordinar sus cursos de acción con otros Estados que tienen intereses similares.

CONCLUSIONES

Enfrentar los desafíos que presenta la crisis climática mundial no será fácil, requiere hoy más que nunca del compromiso de todos los Estados, de la cooperación internacional y de la articulación de estrategias en todos los niveles de gestión.

Los Fondos Ambientales de carácter universal se consolidan como instrumentos imprescindibles para enfrentar los efectos del cambio climático global. En ellos se

identifica un enfoque *holístico* o de sistema del medio ambiente y se constata la aplicación de principios centrales: la soberanía estatal en la explotación de sus recursos naturales y en el diseño de sus políticas ambientales, la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados y el desarrollo sustentable como paradigma a seguir.

El área focal cambio climático exhibe un crecimiento cuantitativo e innovador en materia de instrumentos de financiamiento ambiental. Se verifica un incremento en la asignación de fondos que, no obstante, resulta insuficiente frente a la demanda de recursos financieros. Se advierten, asimismo, fragilidades de gestión, cierta atomización de instituciones y falta de sinergia.

Se propone apoyar la inmediata puesta en marcha del Fondo de Adaptación, debiendo agregarse nuevos recursos provenientes de otras fuentes, como la implementación conjunta y el comercio de bonos.

Se sugiere profundizar el estudio sobre la conveniencia de crear un Fondo Global para el Cambio Climático, que canalice y articule los esfuerzos de cooperación en la materia, con recursos nuevos y adicionales integrados a través de un mecanismo obligatorio.

A pesar del panorama de crisis es posible rescatar un dato alentador. Los consistentes informes científicos, así como la presión ejercida por la opinión pública, han logrado generar conciencia en los líderes políticos sobre la necesidad de adoptar medidas inmediatas para enfrentar un cambio climático que ya se presenta como irreversible. Debemos exigir de ellos que asuman la responsabilidad histórica que les cabe, ya que las consecuencias de este cambio global impactan en nuestro presente y se proyectan comprometiendo incluso la subsistencia de las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERIS, J. 1984. *Los sujetos del derecho Internacional actual*, Madrid.
- BARBOZA, J. 2001. *Derecho Internacional Público*, 2° ed. Zavalia, Buenos Aires
- CASSESE, A. 2005. *International Law*, 2°ed. Oxford University Press, New York.
- CEPAL. 1991. *El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CLABOT, D. 2007. *Derecho del cambio climático. Régimen jurídico de bonos e industrias limpias*, ed. AD-HOC, Buenos Aires.
- CORIA, S. 1997. *Integración, Desarrollo sustentable y medio ambiente*, 1° ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- DAILLIER, P. y PELLET, A. 2002. *Droit International Public*, 7° ed. L.G.D.J., Paris.
- DE MIGUEL PERALES, C., *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, 1° ed. Civitas, Madrid, 1993.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) 2007. Informe de Síntesis del 4to. Informe.
- KISS A. y BEURIER J., *Droit international de l'environnement*, 2° ed. Pédone, París, 2000.
- MARIÑO MENDEZ, F. 2001. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13ª ed. Tecnos, Madrid,.
- PELLE, W.; VERNETTI, A.M. y MARTÍN, M.C. 2006. *Enfoques ambientales*, Ed. Suarez, Mar del Plata.
- PARKER, C., MITCHELL, A., TRIVEDI, M., MARDAS, N. 2009 *The Little REDD book*, Global Canopy Programme, Oxford, UK.
- PASTORINO, L. 2005. *El Daño al Ambiente*, 1ª ed. Lexis Nexis, Argentina,.

- REMOND- GOUILLOUD, M. 1992. *Los fondos d'indemnisation et le préjudice écologique* en "Le dommage écologique, Société Française pour le Droit de l'Environnement", París.
- REMOND – GOUILLOUD, M. 1994. *El Derecho a Destruir*, 1ª ed. Losada, Buenos Aires, 1994.
- SANDS, P. 2008. *Principles of International Environmental Law*, Vol. I, 1ºed. Manchester University Press, Manchester- New York.
- STERN, N. 2008. *Towards a Global Deal on Climate Change-*, ECOSOC.
- STRONG, M. 1997. *Se promueven las inversiones en el desarrollo sostenible en:* Revista "Nuestro Planeta", ed. Extra, 1997.
- SUSSKIND, L. 1994. *Environmental Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford.
- TÖPFER, K. 1997. *Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Un interés común en* Revista "Nuestro Planeta", ed. Extra.
- TRIPPELLI, A. 2008. *La Protección internacional del Ambiente en el Siglo XXI. Hacia un Derecho Internacional del Desarrollo*, ed Lexis Nexis, Buenos Aires.
- VERNETTI, A. 2001. *Medio ambiente: Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición*, "Revista Doctrina Judicial", ed. La Ley, 2001.
- WALSH, J., DI PAOLA, M., ACOSTA, G., LOPEZ, H., ROVERE, M., RYAN, D., SABSAY, D. 2000. *El Daño ambiental y la sustentabilidad en "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad"*, 1ª ed. La Ley, Buenos Aires.