

Proyecto PNUD-GEF: RLA/97/G41

Programa de acción estratégica para la protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo

Análisis Institucional y Propuestas para Fortalecimiento

Montevideo, 6 de febrero de 1998

Preparado para el proyecto por:

Dr. Hernán Celorrio
Dr. José Gamio
Dr. Guillermo Malm Green
Dra. Cristina Vazquez

INDICE

I. IDENTIFICACION Y CARACTERIZACION DE INSTITUCIONES PUBLICAS CON COMPETENCIA EN CALIDAD DE AGUA Y ECOLOGIA ACUATICA DEL RIO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARITIMO

I.1. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

I.1.1. IDENTIFICACION Y CARACTERIZACION

I.1.2. EVALUACION DE LA RED INSTITUCIONAL INTERNACIONAL

I.2. INSTITUCIONES NACIONALES

I.2.1. EN ARGENTINA

- A. Organismos nacionales**
- B. Organismos provinciales**
- C. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires**
- D. Municipios**
- E. Evaluación integral de la red institucional**
- F. Identificación de las entidades de mayor relevancia**
- G. Diagnóstico de las capacidades de las entidades referidas**

I.2.2. EN URUGUAY

- A. Enumeración de las instituciones con competencia específica.**
- B. Caracterización.**
 - i. Naturaleza jurídica, posición institucional y principales aspectos estructurales**
 - ii. Misión y atribuciones**
 - iii. Financiamiento**
 - iv. Nivel de cumplimiento de su misión y funciones**
- C. Evaluación integral de la red institucional.**

II. PROPOSICIONES

II.1. SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

II.2. ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO

III. ANEXOS.

III.1. ORGANIGRAMAS DE INSTITUCIONES ARGENTINAS.

III.2. ORGANIGRAMAS DE INSTITUCIONES URUGUAYAS.

III.3. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

IV. RESUMEN EJECUTIVO.

ANALISIS INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS PARA FORTALECIMIENTO

I. IDENTIFICACION Y CARACTERIZACION DE INSTITUCIONES PUBLICAS CON COMPETENCIA EN CALIDAD DE AGUA Y ECOLOGIA ACUATICA DEL RIO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARITIMO

I.1. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

I.1.1. IDENTIFICACION Y CARACTERIZACION

El relevamiento de las entidades internacionales vinculadas a la protección ambiental, exige el análisis, en primer lugar, de las instituciones con competencia en el área geográfica a estudio: la Comisión Administradora del Río de la Plata (en adelante CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (en adelante CTMFM).

La creación de ambas Comisiones, por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, pone de manifiesto la voluntad de los Estados Partes -además de solucionar el problema limítrofe- de dar forma institucional a la cooperación internacional que dicho acuerdo consagra.

El sistema institucional adoptado, en el caso del Río de la Plata, se inspira en el modelo de las comisiones fluviales establecidas en los principales ríos internacionales europeos, a partir del Congreso de Viena de 1815 y que ha tenido, luego, acogida universal.

Cuando el principio de libertad de navegación era reconocido en los ríos internacionales (1) -incluso a favor de buques de terceros Estados- importaba que su ejercicio no fuera coartado, indebidamente, por reglamentaciones impuestas por los Estados ribereños.

Las comisiones fluviales internacionales fueron la fórmula establecida para asegurar la vigencia de los principios de no discriminación, uniformidad de reglamentos en todo el curso del río e igualdad de tratamiento a los usuarios de diversas nacionalidades (2).

El avance tecnológico y las necesidades económicas han puesto de manifiesto el desarrollo de otros usos de los ríos internacionales, fuera de la navegación.

Si con referencia al uso navegación se había acuñado el principio de la comunidad de intereses entre los ribereños (3), con referencia a otros usos de los ríos internacionales se ha introducido, en el Derecho internacional, el concepto de "recurso natural compartido" (4).

En tal sentido, "la utilización de los cursos de aguas internacionales, por los Estados ribereños, muestra la tensión existente entre la afirmación de la soberanía territorial del Estado ribereño y los límites que el Derecho internacional impone a dicha utilización con el objeto de proteger los derechos e intereses de los demás ribereños" (5).

Como se expondrá más adelante, desde el punto de vista de la protección ambiental, tiende a reconocerse, en los ríos internacionales, la necesidad de otorgarle un tratamiento integral en el marco del concepto de cuenca fluvial.

Por cuenca fluvial puede entenderse la zona terrestre a partir de la cual toda la corriente superficial fluye a través de una serie de ríos hacia el mar mediante una única desembocadura (6).

En nuestro caso, reviste particular interés el concepto de cuenca fluvial, desde el punto de vista de la protección ambiental, en virtud de que el Río de la Plata, como curso de aguas abajo, puede resultar naturalmente afectado por las acciones contaminantes que se produzcan en cualquier otro río de la misma cuenca. En cuanto al Frente Marítimo, en tanto zona de desembocadura del Río de la Plata, se integra al mismo sistema desde la perspectiva ambiental.

En consecuencia, nuestro análisis, si bien prestará atención preferente a la CARP y a la CTMFM, también tratará la intervención de otros organismos públicos internacionales con competencia en la materia, en el ámbito de la Cuenca del Plata.

CARP

Cabe plantearse, en primer lugar, la interrogante respecto al por qué de la existencia de dos comisiones en el marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

En tal sentido, se ha señalado como fundamento "que siendo el Río y el Frente Marítimo diferentes y ofreciendo los mismos una problemática completamente distinta, era inconveniente, desde el punto de vista funcional, atribuirle al mismo organismo todas las competencias correspondientes" (7).

En el Río, las cuestiones que revisten mayor importancia son las vinculadas a la navegación, practicaje y obras, mientras que en el Frente Marítimo los problemas que despiertan interés son los vinculados con la pesca y la exploración y explotación de hidrocarburos (8).

La CARP fue creada por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y está compuesta por igual número de delegados de los Estados Partes (art. 59).

Se previó, asimismo, que las Partes acordarían, por medio de notas reversales, el Estatuto de la Comisión (art. 62). En cumplimiento de la norma citada, por notas reversales de 15 de julio de 1974, se acordó el Estatuto de la CARP.

Esta reglamentación estableció que la "Comisión es un Organismo Internacional con la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos" (art. 2º), ratificando, así, la personalidad jurídica que le reconocía el Tratado (art. 60).

Se dispuso que la CARP "funcionará en forma permanente" (art. 61 del Tratado). Este mandato que no existe en el caso de la CTMFM- quizás explique que respecto a la Comisión a estudio no se hayan planteado dudas en cuanto al alcance de su personería jurídica. Ella rige tanto en el ámbito interno de los Estados Partes como en la esfera internacional (9).

En cuanto al área geográfica de competencia de la CARP, es el Río de la Plata tal cual aparece delimitado en el artículo 1 del Tratado.

La naturaleza de las funciones de las comisiones fluviales internacionales "varía desde aquéllas que tienen funciones de mera coordinación hasta las que están dotadas de poderes muy amplios" (10).

Este último sería el caso de la Comisión Europea del Danubio, creada por el Tratado de París de 1856, que tenía facultades tan extensas que algún autor llegó a describirla como un "Estado fluvial" (11).

La CARP se encuentra, respecto a sus funciones, en una situación intermedia entre ambos extremos. No tiene exclusivamente cometidos de mera coordinación entre los Estados Partes aunque tampoco se puede afirmar que posea potestades cuasi-estatales (12).

La Comisión puede adoptar "decisiones" a cuyos efectos cada delegación tendrá un voto (art. 65 del Tratado). La expresión utilizada da a entender que se trata de actos jurídicos de carácter obligatorio.

En relación a la protección del medio ambiente, el Tratado destina el capítulo IX (arts. 47 a 52) al tema de la contaminación, a la cual define como "la introducción directa o indirecta por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos" (art. 47).

Cierto es que, en dicho capítulo, el Tratado no establece facultades expresas a favor de la CARP. Se limita, por un lado, a prever obligaciones a cargo de los Estados Partes (protección y preservación del medio acuático, prevención e información recíproca en caso de contaminación) y, por otro lado, a establecer, sobre los mismos Estados, un régimen especialmente severo en materia de responsabilidad por contaminación (art. 51).

Las disposiciones citadas del mayor interés- no se someterán a análisis particular en virtud de que, por referir al aspecto normativo más que al institucional, exceden el objeto de este informe. No obstante, corresponde señalar que, pese a no estar expresamente contemplada la actuación de la CARP en la materia regulada por el capítulo IX, podría afirmarse su potestad sobre el punto en base a la teoría de los poderes implícitos recogida en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (13).

El Tratado prevé que la Comisión Administradora desempeñará, entre otras funciones, la siguiente: "promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y la prevención y eliminación de la contaminación y otros efectos nocivos que puedan derivar del uso, exploración y explotación de las aguas del Río" (art. 66, lit. a).

Más allá de las limitadas previsiones en materia de contaminación, contenidas en la norma citada, podría fundarse una potestad más amplia de la Comisión, en ese punto, no sólo en base a la teoría de los poderes implícitos, antes mencionada, sino también mediante el otorgamiento de facultades expresas.

Esto último se podría lograr si los Estados Partes así lo convinieran por medio de notas reversales u otras formas de acuerdo (art. 66 lit. j del Tratado).

Otra función de la CARP, vinculada con el objeto de este informe, es la siguiente: "dictar las normas reguladoras de la actividad de la pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos" (art. 66 lit. b). En dicha función la cual ha sido calificada de cuasi legislativa- la Comisión deberá ajustarse a lo que el Tratado, en los aspectos sustantivos, regula en el capítulo X (arts. 53 a 56).

La Comisión Administradora tiene a su cargo, asimismo, "fijar las zonas de alijo y complemento de carga conforme a lo establecido en el art. 28" (art. 66 lit. h), a cuyos efectos deberá actuar de acuerdo con las necesidades técnicas y de seguridad en materia de cargas contaminantes y peligrosas

Otro cometido de la CARP en relación con la materia, es el que refiere a su intervención en los casos en que alguna de las Partes proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras. En tales casos, el Estado Parte que proyecte dichas obras deberá comunicarlo a la Comisión Administradora la cual determinará, sumariamente y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicios sensibles entre otros efectos- en el régimen del Río (art. 17 del Tratado).

CTMFM

La constitución de esta Comisión, así como sus cometidos, están previstos en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (arts. 80 a 84).

Por notas reversales del 15/7/974 se acordó, según lo previsto en el Tratado (art. 84), el Estatuto de la CTMFM.

Este instrumento establece que la "Comisión es un organismo internacional con la capacidad necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos" (art. 2º).

La norma citada no determina si la capacidad jurídica a la cual alude, consagra sólo la personalidad jurídica de dicha Comisión desde el punto de vista de los derechos internos de los Estados Partes o si alcanza, también, a la personería a los efectos del Derecho internacional.

Tal indefinición dio pie a algunos autores para negar la personalidad internacional de la Comisión (14). Otros analistas, por el contrario, afirman que dicho organismo dispone de una personalidad internacional restringida (15).

En nuestra opinión, la CTMFM goza de personalidad internacional tanto en el ámbito interno de los Estados Partes como en el campo internacional. Tal personería, como es propio de todo organismo internacional, está limitada a lo que constituye el objeto de su constitución (principio de la canalización o especialización).

Los estudios sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo suelen destacar las semejanzas y diferencias entre las dos Comisiones previstas en el mismo. Respecto a las primeras se señala que tanto la CARP como la CTMFM son paritarias, disponiendo de un voto cada delegación (arts. 59, 65 y 80 del Tratado y art. 14 del Estatuto de la CTMFM).

En cuanto a las diferencias entre ambas Comisiones, se menciona que mientras que a la CARP se le asigna, expresamente, carácter permanente (art. 61 del Tratado), no sucede lo mismo con la CTMFM. Además, si la primera tiene un carácter administrativo, la segunda tiene un carácter más bien técnico, según destacan las propias denominaciones de dichos organismos.

Respecto a la naturaleza jurídica de la CTMFM, ha recaído algún pronunciamiento en el sentido de que reviste carácter intergubernamental, denominación que, como es sabido, se utiliza para oponerla al concepto de supranacionalidad (16). Con similar alcance se podría realizar igual afirmación respecto a la CARP.

No existe acuerdo en la doctrina respecto al alcance preciso de la distinción antes mencionada, la cual ha tenido su origen y desarrollo en el campo del Derecho de la integración.

En algunos casos, la diferenciación aparece referida a la función que invisten los titulares de por lo menos- algunos de los órganos de la institución internacional. En tal sentido, si dichos agentes representan los intereses de los Estados que los designan, tendrá carácter intergubernamental. Por el contrario, tendrá carácter supranacional si dichos funcionarios deben actuar en función, exclusiva, de los intereses del organismo internacional que integran, con prescindencia expresa de los intereses de los Estados que los designan o de los cuales son nacionales.

En la acepción citada, no pueden caber dudas respecto al carácter intergubernamental de ambas Comisiones. En efecto, sus miembros son designados por los gobiernos de los Estados Partes y actúan en función de las instrucciones que reciben de los mismos (17).

No obstante, es más común que las expresiones "intergubernamental" y "supranacional" se utilicen con un alcance diferente que hace referencia, más bien, a la eficacia de las normas que dictan los órganos del organismo internacional en cuestión. En tal sentido se afirma que la institución reviste carácter supranacional si los actos obligatorios que dictan sus órganos tienen primacía sobre las normas de Derecho interno de los Estados miembros y, a la vez, son de aplicación directa e inmediata en el ámbito interno de dichos Estados (18).

Por el contrario, el organismo revestirá carácter intergubernamental si los actos que emanan de sus órganos incluso aquéllos de carácter obligatorio- sólo son exigibles luego de incorporados a los Derechos internos de los Estados miembros mediante la sanción de las normas que estos Derechos prevén.

Normalmente, el carácter supranacional de un organismo internacional como opuesto a intergubernamental- en la acepción que estamos analizando, aparece referido a la posibilidad de que los Derechos internos de los Estados miembros deleguen en dichos organismos la regulación de una materia determinada que, por tal virtud, se podría afirmar se "desnacionaliza", total o parcialmente.

En relación a lo expuesto, las normas que regulan el funcionamiento de la CTMFM no precisan el efecto de las disposiciones que dicta la misma.

Apenas si se prevé al igual que en el caso de la CARP- que la Comisión puede aprobar "decisiones", expresión normalmente utilizada para caracterizar los actos de carácter obligatorio.

Con el mencionado alcance se establece que, entre las funciones de la Comisión, está la de "fijar los volúmenes de captura por especie y distribuirlos entre las Partes, de conformidad con lo establecido en el art. 74, así como ajustarlos periódicamente" (art. 82 lit. a del Tratado).

Con similar alcance, se comete a la CTMFM "establecer normas y medidas relativas a la explotación racional de las especies en la zona de interés común y a la prevención y eliminación de la contaminación" (art. 82 lit. d).

No obstante, la mayor parte de las normas que regulan las competencias de la CTMFM, refieren a medidas cuya instrumentación queda a cargo de los Estados Partes.

Así, se establece como cometido de la Comisión "la realización de estudios y la adopción y coordinación de planes y medidas relativas a la conservación, preservación y racional explotación de los recursos vivos y a la protección del medio marino..." (art. 80 del Tratado).

Al enunciar el Tratado, en el art. 81, las funciones de la CTMFM, se reiteran similares potestades de carácter recomendatorio: "promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y a la prevención y eliminación de la contaminación ..." (lit. b); "formular recomendaciones y presentar proyectos tendentes a asegurar el mantenimiento del valor y equilibrio en los sistemas bioecológicos" (lit. c); "estructurar planes de preservación, conservación y desarrollo de los recursos vivos en la zona de interés común, que serán sometidos a la consideración de los respectivos Gobiernos" (lit. e); "promover estudios y presentar proyectos sobre armonización de las legislaciones de las Partes respectivas a las materias que son objeto del cometido de la Comisión" (lit. f).

Los autores que se han pronunciado sobre el punto afirman que la CTMFM no es un organismo supranacional sino intergubernamental (19), aunque sin especificar a cuál de las acepciones antes analizadas, refieren.

Pese a lo expuesto, se ha afirmado que "la Comisión puede adoptar medidas relacionadas con la conservación y distribución de los recursos que son obligatorias para los Estados sin necesidad de que las inserten en sus ordenamientos jurídicos internos" (20).

En cualquier caso, no pueden caber dudas respecto a que, en los ámbitos espacial y material de jurisdicción, tanto de la CARP como de la CTMFM, no se ha producido una transferencia de competencias de los organismos nacionales de los Estados Partes a favor de las Comisiones.

Es decir, excepto en los casos de jurisdicción exclusiva de los organismos binacionales, existen competencias compartidas por las Comisiones y los órganos competentes de los Estados Partes.

En cuanto al ámbito geográfico de jurisdicción de la CTMFM, lo constituye la zona común de pesca definida por el art. 73 del Tratado.

Respecto a su financiamiento, la CTMFM se sostiene, en forma similar a la CARP, por aportes iguales de fondos de los Estados Partes (art. 21 del Estatuto).

Cuenca del Plata

Por el Tratado de la Cuenca del Plata de 23/4/1969, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay pusieron en marcha un programa de acción mancomunada para permitir el desarrollo armónico y equilibrado de la región así como el óptimo aprovechamiento de sus grandes recursos naturales y para asegurar "su preservación para las generaciones futuras a través de la utilización racional de esos recursos" (Preámbulo del Tratado).

El objeto del programa lo constituye "promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y sus áreas de influencia directa y ponderable" (art. 1º).

La referida área de influencia la integran los territorios regados por el sistema hidrográfico que forman los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay, el Río de la Plata y sus afluentes.

El tratado se propuso identificar áreas de interés común y realizar estudios, programas y obras así como formular entendimientos operativos o instrumentos jurídicos que propendan entre otros fines y a lo que interesa al objeto del presente informe- a la utilización racional del recurso agua (art. 1, parágrafo único lit. c).

El tratado prevé, como órgano permanente del sistema, el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, el cual se rige por el Estatuto aprobado en la 2ª. Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, celebrada en Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, del 18 al 20/5/1968 (art. 3).

CARU

El Tratado de Límites del Río Uruguay, de 7/4/1961, previó que los Estados Partes (Argentina y Uruguay) acordarían el estatuto del uso del río (art. 7), que contendría, entre otras materias, las siguientes: "disposición para la conservación de los recursos vivos" (lit. e); "disposiciones para evitar la contaminación de las aguas" (lit. f).

En cumplimiento de la disposición citada, los Estados Partes suscribieron el Estatuto del Río Uruguay el 26/2/1975. Por este acuerdo se creó la Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante CARU) con una integración paritaria (art. 49) y dotada de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus cometidos (art. 50).

A los efectos de configurar este organismo, los redactores del estatuto se inspiraron en las normas del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973, relativas a las comisiones previstas en el mismo. Por las razones expuestas, no nos habremos de detener en su análisis, siendo aplicables, en líneas generales, los comentarios contenidos en los capítulos respectivos.

En cuanto a las funciones de la CARU cabe referir, a los efectos de este informe, a la que hace relación con el establecimiento, cuando correspondiere, de los volúmenes máximos de captura por especie y su ajuste periódico (art. 56 lit. c).

Resulta de interés una competencia que no aparece recogida, expresamente, por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo en relación con las Comisiones previstas en el mismo. Ella refiere a la potestad de la CARU de dictar "normas reglamentarias", entre otras materias, sobre "conservación y preservación de los recursos vivos" y "prevención de la contaminación" (art. 56 lit. a, nums. 2 y 4).

En comentarios a la norma citada se ha expresado que a la CARU se le otorgó la condición de "organismo supranacional", con el propósito de que sus "normas reglamentarias, específicamente restringidas al ámbito de sus competencias, tuvieran carácter uniforme y excluyeran la posibilidad de disposiciones que, vigentes en cada uno de los ribereños, pudieran tener carácter contradictorio..." (21).

En apoyo de la posición expuesta, su autor cita la opinión, solicitada al efecto, del Dr. Eduardo Jiménez de Aréchaga para quien la CARU goza de una potestad reglamentaria plena y perfecta, no requiriéndose la aprobación ulterior de los Estados miembros para imponerse a los usuarios del río, en virtud de tratarse de una comisión fluvial internacional integrada, exclusivamente, por los Estados ribereños y cuyas decisiones sólo pueden adoptarse por unanimidad (22).

El mismo autor concluye citando la opinión consultiva sobre competencia de la Comisión Europea del Danubio en la cual la Corte Permanente de Justicia Internacional sostuvo que, respecto a las atribuciones que le han sido conferidas por su Estatuto, sin restricciones, dicha Comisión tiene potestades para ejercerlas en su total plenitud (23).

Los reglamentos dictados por la CARU se publican en el Boletín Oficial de la República Argentina y el Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay a los efectos de su conocimiento por los usuarios (24).

En cuanto al ámbito geográfico de actuación de la CARU, es el Río Uruguay tal como aparece definido por el art. 1 del Tratado de Límites de 1961.

Hidrovia Paraguay - Paraná

El Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovia Paraguay - Paraná (Puerto Cáceres - Nueva Palmira), cuya denominación es la de "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" según lo dispone su art. 35, fue firmado el 26/6/1992 en el Valle de las Leñas, República Argentina y entró en vigor, entre sus Estados Partes que son los cinco países de la Cuenca del Plata, el 13/2/1995.

Dicho acuerdo tiene como marco político el Tratado de Brasilia de 1969 (Cuenca del Plata) y como marco jurídico el Tratado de Montevideo de 1980 constitutivo de ALADI- en la modalidad de Acuerdo de Alcance Parcial (Preámbulo).

El objeto del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra es "facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial, longitudinal en la Hidrovia ...mediante el establecimiento de un marco normativo común..." (art. 1).

El ámbito geográfico de la Hidrovia lo constituyen, en lo sustancial, los ríos Paraguay y Paraná, incluyendo los diferentes brazos de desembocadura de este último (art. 2º).

Conjuntamente con el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra, fueron firmados y entraron en vigor, cinco Protocolos Adicionales, entre otros y a lo que a los efectos de este informe interesa, el relativo a Navegación y Seguridad.

El protocolo citado destina el Título VII a "Normas para la prevención, reducción y control de la contaminación de las aguas ocasionada por los buques, las embarcaciones y sus operaciones en la Hidrovia" (arts. 82 a 100).

Los órganos del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra son:

- a) El Comité Intergubernamental de la Hidrovia (en adelante CIH), órgano del Tratado de la Cuenca del Plata, que es el órgano político.
- b) La Comisión del Acuerdo (en adelante la Comisión) es el órgano técnico.

"Los países signatarios designarán los organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo. Los representantes acreditados ante estos organismos constituirán la Comisión .(art. 22).

Los cometidos del CIH fueron definidos en el acto de su constitución. Este acto fue previo a la firma del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra, ya que se concretó en la reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de la Cuenca del Plata realizada en Santiago de Chile el 1/9/1989.

En el Acta que se labró en la ocasión, se fijaron como cometidos del CIH, entre otros, identificar proyectos y obras puntuales, determinar sus prioridades y estudiar la compatibilización de la legislación de los países de la Cuenca del Plata (num. 3).

En cuanto a las funciones de la Comisión, éstas se resumen en velar por el cumplimiento del Acuerdo y recomendar al CIH las modificaciones o adiciones al mismo (art. 23 del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra).

Cada país signatario tiene un voto y las decisiones de la Comisión se toman por unanimidad y con la presencia de todos los países signatarios (art. 25).

Ni el Acta de Santiago de Chile, por la cual se constituyó el CIH, ni el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra determinan la fuerza jurídica de las decisiones que adopten el CIH o la Comisión.

No obstante, de las disposiciones del Protocolo Adicional sobre Solución de Controversias se desprende que las decisiones de los órganos de la Hidrovia revisten carácter obligatorio (arts. 1 y 9).

Debe tenerse presente que toda vez que se otorga a los órganos citados competencias relativas al "Acuerdo", deben considerarse incluidos en dicha expresión los Protocolos Adicionales, entre otros el antes mencionado relativo a Navegación y Seguridad (art. 102 del Protocolo).

MERCOSUR

El Preámbulo del Tratado de Asunción establece que el proceso de integración que crea el MERCOSUR procura la ampliación de los mercados nacionales como condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Se agrega que esa meta debe ser alcanzada mediante, entre otros factores, el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y "la preservación del medio ambiente".

Si bien los párrafos citados no integran la parte dispositiva del Tratado de Asunción, éste debe ser interpretado a la luz de las metas y procedimientos enunciados en su Preámbulo (art. 31 parag. 1 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados).

En función de lo expuesto, el Grupo Mercado Común, en su resolución 22/92, dispuso la creación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (25).

Por otra parte, el mercado común que el Tratado de Asunción se propone como meta implica, entre otras consecuencias, la libre circulación de servicios (art. 1).

Entre los servicios a ser regulados por el MERCOSUR, y que interesa a los efectos de este informe, se encuentra el relativo a los transportes.

En función de ello, el Anexo V del Tratado de Asunción creó el Subgrupo de Trabajo 6 relativo al Transporte Marítimo.

Los Subgrupos de Trabajo (caso del relativo al Transporte Marítimo) así como las Reuniones Especializadas (caso de la relativa a Medio Ambiente) "deberán reflejar los acuerdos alcanzados sobre temas de su competencia, en recomendaciones (dirigidas al Grupo Mercosur) que serán adoptadas por consenso con la presencia de todos los Estados Partes" (art. 21 de la Decisión del Consejo del Mercosur N° 4/91). A su vez, dichas recomendaciones pueden dar lugar, posteriormente, a Resoluciones del Grupo Mercado Común o a Decisiones del Consejo del Mercado Común. Tanto las Resoluciones como las Decisiones deben ser adoptadas por consenso, con la presencia de los representantes de todos los Estados miembros, y revisten carácter obligatorio (arts. 9, 15 y 37 del Protocolo de Ouro Preto).

I.1.2. EVALUACION DE LA RED INSTITUCIONAL INTERNACIONAL

La evaluación de las instituciones antes identificadas, implica determinar sus capacidades de análisis, gestión y administración, en relación a las necesidades de protección ambiental en el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

En una primera aproximación, se destacan dificultades de carácter general, de dos clases o tipos para el logro de una gestión óptima: las relativas a la materia objeto de regulación, por una parte, y las vinculadas, estrictamente, a los aspectos institucionales, por la otra.

En primer lugar, desde el punto de vista sustantivo, debe tenerse presente que la toma de conciencia, en la comunidad internacional, respecto al problema ecológico, es de reciente data.

La sensibilización sobre el tema ambiental, a nivel mundial, recién se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972. La preocupación que la misma suscitó, exigía revertir ciertas tendencias del desarrollo humano, provocadas, entre otros factores, por el progreso científico y tecnológico, determinados modelos de crecimiento económico, la explosión demográfica y la pobreza.

El punto de vista ambiental reivindica una toma de posición global e integral respecto al estado de nuestra civilización que afecta e incluso controvierte gran cantidad de prácticas y usos establecidos, algunos de ellos no intrínsecamente perversos.

La situación expuesta, marca la necesidad de conciliar, muchas veces, intereses y valores contrapuestos para lograr un equilibrio entre ellos que pondere costos y beneficios de cursos de acción alternativos. A los efectos de que la opción referida no sea arbitraria, se requiere que la misma esté fundada en investigaciones científicas y técnicas, en muchos casos aún no suficientemente desarrolladas.

En el caso de las cuencas fluviales y de áreas marítimas particulares, como es el del Río de la Plata y su Frente Marítimo, la situación ambiental se encuentra bajo la influencia de factores regionales y locales.

Sin perjuicio de aprovechar investigaciones ya realizadas en otras partes del mundo, con ecosistemas similares, una adecuada política ambiental requiere estudios científicos particulares referidos a nuestra área geográfica.

Recién cuando se disponga de los resultados de tales análisis, se podrá afrontar, con bases técnicas, las tareas de regulación y control así como de sensibilización tanto de agentes públicos y privados como de la población en general.

Desde el punto de vista institucional, corresponde comenzar señalando un hecho positivo: el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo se negoció en el período inmediatamente posterior a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Humano, antes referida. Tal circunstancia determinó que, aún sin ser el motivo central de su celebración, dicho tratado recogiera la preocupación ambiental, no solo en su aspecto sustantivo, sino también en el institucional, al regular las competencias de las Comisiones previstas en el mismo.

El aspecto institucional presenta la particularidad de que existen competencias compartidas en la materia, tanto en el ámbito internacional (fundamentalmente a través de la CARP y de la CTMFM) como en el nacional. En esta última esfera, ello se manifiesta a través de las competencias de una multiplicidad de organismos, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal.

La circunstancia anotada determina que, en algunos casos, se pueda producir superposición de cometidos entre diversos organismos con eventuales riesgos de conflictos de competencia. El mismo hecho, a su vez, hace más difícil descubrir en qué casos se puede producir una situación de vacío, es decir, de un problema ambiental no contemplado en el ámbito de competencias de organismo alguno.

El problema señalado reviste particular interés en lo que hace relación a los aspectos de contaminación de fuente terrestre que, la experiencia internacional demuestra, son los de mayor incidencia en el medio acuático. En esta área, precisamente, es donde se da la concurrencia de la mayor cantidad de organismos nacionales competentes.

Por el contrario, los problemas de contaminación provenientes de buques o por vertimiento, están bajo una regulación y control más centralizado, a cargo de las autoridades marítimas de cada Estado.

En el caso de la contaminación proveniente de buques, la situación de mayor relevancia es la vinculada con hidrocarburos. Tal situación, precisamente, está contemplada por un tratado bilateral específico, vigente entre Argentina y Uruguay, bajo la forma de un convenio de cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producido por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, suscrito el 16 de setiembre de 1987 y que rige en los ámbitos del Río Uruguay, Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Constituye, el expuesto, el primer ejemplo de tratamiento de un problema ambiental acuático, entre ambos países, con el concepto de cuenca fluvial aunque sin llegar al grado de centralizar su consideración en un solo organismo. En efecto, el convenio otorga competencias, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la CARU, la CARP, la CTMFM y a las autoridades nacionales de cada país ribereño.

CARP

En el área del Río de la Plata, la función de regulación de la pesca confiada a la CARP (art. 66 lit. b del Tratado), no tiene la importancia que reviste dicha actividad en el Frente Marítimo.

Por el contrario, tiene mayor significación, en esta zona, la gestión vinculada a la prevención y eliminación de la contaminación (art. 66 lit. a); ello en virtud de que es, precisamente, en el área costera del Río, donde se encuentran localizadas las mayores concentraciones urbanas e industriales de los dos países, en torno a las ciudades de Buenos Aires y Montevideo.

Por otra parte, si bien en la actividad de conservación y preservación de los recursos vivos se le otorgan a las Comisiones previstas en el Tratado, cometidos similares en sus respectivas áreas de competencia (CARP, art. 66 lit. b; CTMFM, art. 82 lits. a y d), no sucede lo mismo en otros ámbitos de la protección del medio acuático.

Así, en materia de prevención y eliminación de la contaminación, la actividad de la CARP queda limitada según se ha expuesto- a promover la realización de estudios e investigaciones de carácter científico.

En cuanto a la participación de la Comisión en ocasión de la construcción, modificación o alteración de canales o cualesquiera otras obras en el Río, su intervención queda limitada a determinar sumariamente si el proyecto puede producir perjuicio sensible al régimen del Río, como etapa preparatoria a un eventual régimen de consultas y negociaciones entre los Estados Partes (arts. 18 y ss. del Tratado).

En definitiva, las actividades de regulación, ejecución y control en materia de prevención y eliminación de la contaminación en el Río, quedan a cargo de los organismos competentes de los Estados ribereños.

A su vez, dichas competencias, en cada Estado, se encuentran dispersas en diversos organismos, tanto a nivel nacional como provincial o municipal lo cual conspira contra la coherencia en su tratamiento y la elaboración de una concepción integral de las políticas, como la materia ambiental exige.

CTMFM

Las competencias fundamentales de este organismo están referidas a la conservación y preservación de los recursos y al mantenimiento del valor y equilibrio de los sistemas bioecológicos (art. 82 del Tratado).

La gestión de la CTMFM en la materia citada, se ve favorecida por la circunstancia de que las autoridades nacionales de cada país en el sector pesca, son miembros natos de la Comisión. Ello asegura no sólo la coherencia en las políticas en aplicación entre el organismo binacional y los organismos nacionales competentes sino, además, su rápida ejecución cuando las medidas a adoptar no admiten dilatorias.

En materia de conservación y preservación pesquera, se habría registrado una evolución. En efecto, en una primera etapa hasta el año 1979- la CTMFM no parecía considerarse con facultades propias separadas de las correspondientes a los Estados. Por esta razón, las resoluciones eran adoptadas por cada delegación las cuales se limitaban a "propiciar" o "proponer" las medidas a tomar por sus respectivos Gobiernos. A partir de la fecha antes mencionada, habría cambiado la política ya que es la Comisión, por sí misma, la que resuelve (26).

En 1982 se crearon cuatro subcomisiones, entre ellas una de "Recursos Vivos" y otra de "Asuntos Ambientales". Esta última fue objeto de reformas por Resolución 1/92 de 20/3/92. Dichas subcomisiones actúan asistidas por la Secretaría Técnica de la CTMFM (27).

En lo relativo al establecimiento de normas vinculadas a la prevención y eliminación de la contaminación, la actividad más importante de la Comisión es la referida al control del cumplimiento de la norma que establece una zona de prohibición de vertimiento de hidrocarburos (art. 78 del Tratado).

Ha habido, asimismo, importante actividad de investigación científica, la que se pone de manifiesto en la realización de simposios técnicos y seminarios muchos de carácter periódico- y cuyos resultados son objeto de publicaciones y comunicaciones.

CARU

Se ha señalado ya que el Estatuto del Río Uruguay otorgó a la CARU potestades reglamentarias en la materia (art. 56 lit. a, nums. 2 y 4) las cuales no están expresamente reconocidas en los casos de la CARU y de la CTMFM.

Cuenca del Plata e Hidrovía

El programa de la Cuenca del Plata, luego de los primeros años de actividad, perdió impulso. En el área específica de la navegación, el proyecto cobró nueva vida, a partir de fines de los años 80 con el programa de desarrollo de la Hidrovía Paraguay - Paraná.

El incremento del área agrícola sembrada en el corazón del continente y las consecuentes necesidades de extracción de sus productos así como de minerales extraídos de yacimientos existentes en el este boliviano, dieron causa a este programa.

Se percibía que el transporte fluvial presentaba claras ventajas económicas e incluso ambientales frente a otras alternativas, fundamentalmente, el transporte carretero.

El desarrollo de la Hidrovía suponía la eliminación de obstáculos a la navegación y el transporte fluvial; obstáculos no sólo físicos sino, también, jurídicos. Los obstáculos físicos hacen relación a las trabas a la navegación que requieren obras de dragado e incluso otras de mayor envergadura.

Los obstáculos jurídicos se vinculan con los distintos sistemas de Derecho vigentes en los países atravesados por los cursos de agua. Estos últimos tuvieron comienzo de solución con la entrada en vigor del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra y sus Protocolos Adicionales y la posterior aprobación, por el CIH, de diversos reglamentos de las normas referidas

En cuanto a las obras físicas, su ejecución está sujeta a gestiones financieras ante organismos internacionales que condicionan su otorgamiento al previo estudio de impacto ambiental que se encuentra actualmente en trámite.

MERCOSUR

En el primer encuentro de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (en adelante REMA), realizada en Montevideo en 1993, se propuso la identificación y evaluación de las legislaciones marco de carácter instrumental o alcance general, la identificación de temas prioritarios en materia de legislación ambiental y la recopilación y evaluación de normas nacionales, provinciales y locales en áreas limítrofes.

En la segunda reunión realizada en Buenos Aires (1994), se elaboró una Recomendación acerca de la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos.

En la tercera reunión (Brasilia, 1994) se aprobó un documento sobre Directivas Básicas en materia de política ambiental. En el mismo se incluyó, entre otras recomendaciones, la siguiente: "Fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible" (num. 10).

Por Resolución GMC/38/95, del Grupo Mercado Común, se transformó la REMA en el Subgrupo de Trabajo 6 "Medio Ambiente".

En el borrador de documento "Instrumento Jurídico en materia ambiental para el Mercosur" se procura la aproximación entre las políticas, regulaciones y estándares ambientales aplicados en los países miembros. Entre las reglas acordadas por los Estados figura el principio "minimalista" por el cual los Estados podrán adoptar, libremente, medidas ambientales más severas que las que decidan en conjunto.

Existe acuerdo en la doctrina en el sentido de que, en el estado actual de su evolución, el MERCOSUR carece de carácter supranacional.

I.2. INSTITUCIONES NACIONALES

I.2.1. EN ARGENTINA

A. Organismos nacionales

Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNYDS)

(Estructura organizativa conforme al decreto 1381/96. Se adjunta como Anexo I):

Por Dec. N°2419 del 12/11/91 se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación (antes denominada "Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano"), dependiendo directamente del Presidente de la Nación. Entre los orígenes y fundamentos políticos del decreto de creación surgía la necesidad de crear un organismo con jurisdicción y especialización directa en todos los temas relacionados con la protección del medio ambiente en el ámbito nacional, siendo esta Secretaría el organismo nacional que mayor jerarquía y funciones tiene en todos los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente en general.

Entre otras facultades, el Dec. N°177 del 30/01/92, modificado por los Decretos N°534/92, 660/96 y 1381/96 establece entre los objetivos de esta Secretaría el de asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la preservación y recuperación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables en el ámbito nacional. El Dec. N°776 del 12/5/92 le otorgó a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación ("SRNYDS") el ejercicio del poder de policía en materia de control de la contaminación hídrica, de la calidad de las aguas naturales, superficiales y subterráneas y de los vertidos en su jurisdicción (facultades que históricamente habían sido ejercidas por Obras Sanitarias de la Nación, conforme del Dec. N°674/89). Teniendo en cuenta el carácter binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable tiene jurisdicción concurrente, con otros organismos, sobre el mismo.

Distintos organismos o institutos tienen competencia en áreas relacionadas con el Río de la Plata y su Frente Marítimo conforme la estructura organizativa de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

El mismo Dec. N° 2419/91 crea la Comisión Nacional de Política Ambiental de la Presidencia de la Nación que tiene como fin actuar como organismo de asesoramiento permanente de la SRNYDS y coordinar las relaciones de dicha Secretaría con los consejos y comités de orden nacional. Esta comisión, indirectamente, podría tener injerencia en asuntos de política ambiental relacionados con el Río de la Plata y el Frente Marítimo

Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA)

El INA es continuador del Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH), que había sido creado por Ley 20.126 del 29/01/73 como ente descentralizado dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Recursos Hídricos.

El INA fue creado por Dec. N°1403 del 03/02/96, reemplazando al INCYTH. El INA es un organismo descentralizado de la SRNYDS que actúa como ente operativo del control de la contaminación hídrica y tiene además por finalidad principal el estudio e investigación de los recursos hídricos. Consecuentemente, el INA tiene competencia en asuntos relacionados con la contaminación de los ríos sujetos a jurisdicción nacional, y por lo tanto, del Río de la Plata y Matanza Riachuelo.

No existe un millaje para poder determinar hasta donde se extiende en el Río de la Plata la jurisdicción del INA. El INA asumió conforme al Decreto N°1403/96 las competencias que anteriormente correspondían a la SRNYDS a través de la Dirección General de Control de la Contaminación Hídrica. Consecuentemente, el INA ejerce una función primordial en lo que respecta a la calidad futura de las aguas del Río de la Plata, ya que es el organismo que tiene competencia en el control de la contaminación de aquellos cursos de agua que finalmente desembocarán en el mismo.

Dirección General de Control de la Contaminación Hídrica

Esta Dirección fue creada por Dec. N°776/92, dentro del organigrama y dependiente de la SRNYDS. Por Dec. N°1403/96, la Dirección General de Control de la Contaminación Hídrica pasó a depender del INA (ver Anexo IV).

Entre sus facultades y competencias se encuentra la de ejercer el poder de policía en materia de control de la contaminación hídrica, en lo que hace a la calidad de las aguas naturales, superficiales y subterráneas y de todo tipo de vertidos de establecimientos industriales y especiales, incluidos los peligrosos, arrojados directa o indirectamente a un recurso hídrico, ejecuta toda norma cuyo objeto sea el control de la contaminación hídrica, fija los límites de la contaminación hídrica y coordina con otros organismos nacionales, provinciales o municipales todo aspecto cuyo objeto sea el control y preservación de los recursos hídricos, en especial en cursos de aguas interjurisdiccionales.

Dirección Nacional de Desarrollo Sustentable

Dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable de la Nación, entre sus funciones, propone y promueve regímenes normativos y acciones tendientes a la conservación, recuperación y utilización Sustentable de los recursos naturales renovables. De ella depende la Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas (ver 1.4 más abajo)

Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas

Esta Dirección efectúa el seguimiento del inventario de los recursos ictícolas y acuícolas, con el fin de propender a la preservación de las especies de la fauna marina, fluvial y lacustre. Como organismo consultor, asesora a la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable en temas relacionados con la conservación de recursos naturales e indirectamente, sus estudios y conclusiones pueden tener injerencia en la toma de decisiones relacionadas con el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Subsecretaría de Política Hídrica y Ordenamiento Ambiental

Asiste a la SRNYDS en la elaboración de la política hídrica nacional, en todo lo relativo al conocimiento, utilización, calidad, disponibilidad, preservación y protección de las aguas y en la ejecución de la normativa vigente en materia de residuos peligrosos. Esta Subsecretaría es básicamente un organismo de consulta del Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y de ella dependen distintas direcciones con control e injerencia directa en asuntos relacionados con la contaminación de cursos de agua sujetos a jurisdicción nacional, a saber:

Dirección Nacional de Recursos Hídricos

Se encarga de elaborar propuestas y ejecutar políticas, programas y proyectos vinculados a los recursos hídricos y promover normas dirigidas a la preservación y protección de los recursos hídricos. Consecuentemente, las políticas, programas y proyectos a desarrollar pueden tener injerencia en el Río de la Plata.

Dirección de Cuencas Hídricas

Entre sus funciones y competencias se encuentra la de elaborar y supervisar diagnósticos de situación de cuencas hídricas, promover regímenes normativos y acciones que tiendan a un uso Sustentable del recurso hídrico. La Cuenca del Río de la Plata se encuentra dentro de su jurisdicción.

Dirección de Preservación y Protección Hídrica

Se ocupa de proponer y promover normas, parámetros e indicadores relacionados con la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos y respecto a la prevención de contaminación y protección de los usos alternativos de recursos hídricos.

Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental

Se encarga de proponer y promover normas referidas a la calidad del medio ambiente, promueve acciones de prevención y de mitigación de los efectos y de los riesgos ambientales. Su relación con el Río de la Plata es sólo incidental.

Dirección de Calidad Ambiental

Entre sus funciones se encuentra la de proponer y promover regímenes normativos, mecanismos institucionales y acciones que tiendan a mejorar la calidad ambiental. Su relación con el Río de la Plata es sólo incidental.

Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNYDS):

(Modificación de la estructura organizativa del Dec. N°1381/96 conforme al Dec. N°146/98. Se adjunta como Anexo II.1):

Por Dec. N°146/98 del 30/01/98 publicado en el Boletín Oficial el 5/02/98 se modificó la estructura organizativa de la SRNYDS, estableciendo entre las nuevas funciones de esta Secretaría:

- (i) Asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la preservación y recuperación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables;
- (ii) Entender en las propuestas y elaboración de los regímenes normativos relativos a la conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales renovables;
- (iii) Entender en la propuesta y elaboración de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental;
- (iv) Entender en la propuesta y elaboración de las normas y reglamentos relacionados con la contaminación ambiental;
- (v) Entender en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación ambiental nacional, a nivel regional y de los asentamientos humanos, en coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y municipales;
- (vi) Entender en la promoción del desarrollo ambientalmente sustentable de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida, disponibilidad y conservación de los recursos naturales;
- (vii) Intervenir en el régimen jurídico de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes;
- (viii) Entender en el establecimiento de métodos tendientes a la evaluación y control de la calidad del medio ambiente en los asentamientos humanos, así como indicadores y pautas para verificar el uso de los recursos naturales renovables.

Subsecretaría de Recursos Hídricos

Esta Subsecretaría se crea por Dec. 146/98, dentro del organigrama y dependiente de la SRNYDS (Ver Anexo II.1).

Entre sus misiones y funciones se encuentra la de asistir al Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y en la propuesta del marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos internacionales compartidos y sus cuencas.

Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental

La misma también depende de la SRNYDS y entre sus funciones, asiste al Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la fijación de normas de calidad del ambiente y elabora y ejecuta la política nacional vinculada al manejo integral de los residuos.

Subsecretaría de Desarrollo Sustentable

Dependiente de la SRNYDS asiste al Secretario en la conservación, recuperación y utilización racional de los recursos naturales del país.

Teniendo en cuenta que el mencionado decreto ha sido publicado al momento de finalización del trabajo, no es posible efectuar un análisis pormenorizado de las implicancias de su sanción. Por tal motivo, las conclusiones arribadas se encuentran sujetas al desarrollo futuro que tenga la estructura organizativa recientemente aprobada. Un trabajo posterior podrá determinar si los cambios efectuados posibilitaron un fortalecimiento institucional.

Comando en Jefe de la Armada Argentina

La Ley N°18.416 del 29/10/69 otorgó al Comando en Jefe de la Armada Argentina, dependiente del Ministerio de Defensa las siguientes facultades:

- i) Entender en lo relativo a exploraciones, trabajos, estudios e investigaciones sobre oceanografía, hidrografía y demás ciencias relacionadas con el Río de la Plata, el mar, sus costas e islas.
- ii) Ejercer el servicio de policía de seguridad de la navegación.
- iii) Ejercer el servicio de policía de seguridad y judicial (que se ejerce a través de Prefectura Naval Argentina "PNA") en las aguas navegables y en los puertos nacionales con carácter exclusivo y excluyente; en las zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables, al sólo efecto de los delitos de competencia federal.

Prefectura Naval Argentina (PNA)

La Ley N° 18.398 del 10/10/69 creó la Prefectura Naval Argentina, dependiente del Comandante en Jefe de la Armada Argentina.

La Prefectura ejerce poder de policía en mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables de la Nación que sirvan al tránsito y comercio interjurisdiccional y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional. Entre sus funciones como poder de policía de seguridad de la navegación,

- i) interviene en todo lo relativo a la navegación, haciendo cumplir las leyes que la rigen;
- ii) hace cumplir las disposiciones de las autoridades sanitarias y de las vinculadas a la limpieza de los puertos;
- iii) colabora con el Servicio de Hidrografía Naval en asuntos de su competencia;
- iv) verifica el cumplimiento de normas tendientes a prohibir la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas por hidrocarburos u otras sustancias nocivas o peligrosas provenientes de buques, etc.

La Ley 22.190, reglamentada por Dec. N° 1886/83, estableció un régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de las aguas u otros elementos del medio ambiente por agentes contaminantes provenientes de buques y artefactos navales. El control de estas medidas está a cargo de la Administración General de Puertos ("AGP") y del Comando en Jefe de la Armada ("CJA") a través de la Prefectura Naval Argentina ("PNA") de acuerdo a la zona que se afecte.

La ley precedentemente mencionada establece que la Prefectura tiene a su cargo realizar tareas de descontaminación producida por buques u artefactos navales, en aguas de jurisdicción nacional, reglamenta las normas operativas para la prevención y lucha contra la contaminación de las aguas producida por buques o artefactos navales, establece los regímenes a los que deberán ajustarse las descargas que efectúen los buques y determina las reglas de equipamiento y diseño que deberán cumplir los buques. Asimismo, dispone que la Administración General de Puertos (A.G.P) tiene a su cargo la limpieza de las aguas de los puertos, la ejecución de obras, la provisión de los servicios tendientes a disminuir los riesgos de contaminación y la vigilancia del cumplimiento de la ley 22.190 dentro de las aguas portuarias.

Por su parte, la Prefectura Naval Argentina tiene a su cargo la ejecución de las medidas para combatir la contaminación y efectuar la limpieza de las aguas en jurisdicción nacional que no estén a cargo de la AGP, así como la vigilancia del cumplimiento de la Ley 22.190 dentro de las aguas portuarias y fuera de las mismas.

Por disposición del Prefecto Naval SYOR, RY9 N05/95, se creó dentro del ámbito de la Prefectura a la Dirección de Protección del Medio Ambiente. De dicha Dirección dependen las divisiones y departamentos cuyo organigrama se acompaña como Anexo 4. Sin embargo, la Prefectura no cuenta con un sistema de información, relevamiento técnico o medios que le permitan desarrollar tareas de estudio de contaminación, dependiendo de otros organismos técnicos especializados para tal fin (CARP, Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, etc.). No obstante, la PNA sí puede ejercer tareas de poder de policía ya que está equipada y capacitada para ello.

Secretaría de Transporte

(Estructura organizativa conforme al Dec. 756/97. Se adjunta como Anexo VII).

De acuerdo al Decreto N°756/97, la Secretaría de Transporte entiende en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte terrestre, aerocomercial, fluvial y marítimo, y actividades portuarias y de las vías navegables, supervisando su cumplimiento y coordinando los planes, programas y proyectos vinculados a ellos.

Asimismo, propone el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución, ejerciendo las atribuciones conferidas por la normativa vigente. De ella dependen la Subsecretaría de Transporte, Aerocomercial, Fluvial y Marítimo y la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, Fluvial y Marítimo

El Dec. N°756/97 dispone que dicha Subsecretaría tendrá a su cargo efectuar la propuesta y el control de ejecución de las políticas, planes y programas referidos al transporte aerocomercial, fluvial y marítimo.

Administración General de Puertos (AGP)

El Decreto Ley N°4263 del 7/03/56 creó la Administración General de Puertos, Empresa del Estado ("AGP"). Posteriormente, por Decreto N°1456/87 se transformó la AGP, Empresa del Estado, en Sociedad del

Estado. El mismo decreto otorgó a la AGP la dirección, administración y explotación de los puertos comerciales y la planificación de la infraestructura portuaria nacional.

Por Ley Nº24.093 del 26/06/92 se regularon todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares en la Argentina, en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. De la AGP depende la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

Entre las facultades y competencias de la AGP se encuentran:

- i) Controlar dentro del ámbito de la actividad portuaria el cumplimiento de la ley Nº24.093.
- ii) Controlar que los titulares de las habilitaciones portuarias otorgadas den cumplimiento a los proyectos constructivos y operativos que justifiquen su solicitud, y den a los puertos e instalaciones portuarias la finalidad que condicionó la habilitación.
- iii) Controlar que los titulares de las habilitaciones portuarias otorgadas den cumplimiento a los proyectos constructivos y operativos que justifiquen su solicitud, y den a los puertos e instalaciones de puertos en sus respectivos territorios.
- iv) Suspender las habilitaciones hasta que cumplan con las exigencias requeridas.
- v) Dar asesoramiento técnico y jurídico a las provincias y/o municipios que promuevan las instalaciones de puertos en sus respectivos territorios
- vi) Proponer la política general en materia portuaria y de vías navegables.
- vii) Aplicar sanciones por la comisión de infracciones a través de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

Por Decreto 817/92 se dispuso la disolución de la AGP, Sociedad del Estado. En consecuencia, la AGP deja de administrar todos los puertos del país, quedando a cargo de entes administradores provisorios las siguientes Administraciones, bajo la dependencia de la AGP:

- i) Administración del Puerto de Buenos Aires.
- ii) Administración del Puerto de Rosario.
- iii) Administración del Puerto de Quequén.
- iv) Administración del Puerto de Bahía Blanca.
- v) Administración del Puerto de Santa Fe.
- vi) Administración del Puerto de Ushuaia.

Entre las funciones de estos entes administradores provisorios se encuentran:

- i) Ejercer las responsabilidades propias de la autoridad portuaria en su jurisdicción.
- ii) Asegurar la continuidad de los servicios a cargo de la Administración General de Puertos
- iii) Contribuir a la preservación del medio ambiente.

Asimismo, la Administración de cada puerto tiene a su cargo y bajo su responsabilidad el dragado, la señalización y el balizamiento en sus respectivos canales de acceso.

La Administración del Puerto de Buenos Aires es financiada por la Administración General de Puertos.

Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables

Por Decreto Nº817 del 28/05/92 se crea esta Subsecretaría en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La mencionada Subsecretaría es la autoridad de aplicación de la Ley Nº24.093 y su Decreto reglamentario Nº769/93 y es asimismo, la autoridad portuaria nacional.

Entre sus funciones y competencias se encuentran:

- i) Efectuar la propuesta y control de ejecución de las políticas y planes referidos a la actividad portuaria y de las vías navegables.
- ii) Elaborar y proponer políticas de desregulación, privatización y/o concesión de los puertos, servicios portuarios y de vías navegables.

iii) Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada a las acciones de su competencia.

iv) Asegurar la continuidad de los servicios anteriormente a cargo de la Administración General de Puertos, el mantenimiento de los canales de acceso y contribuir a la preservación del medio ambiente.

El Dec. N° 817/92, modificado por el Dec. 1931/93 establece en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables que el Servicio de Hidrografía Naval se ocupará de dictar normas y ejercer el control respecto del señalamiento marítimo, incluyendo el boyado y balizamiento, a cargo de las autoridades portuarias.

Actualmente, el Subsecretario es el Sr. Jesús González, que a su vez es el interventor de la Administración General de Puertos.

Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables

El Dec. N°817/92 modificado por el Dec. N°1931/93 otorgó a esta Dirección el control y determinación de la profundidad de los canales de navegación, quedando a cargo del Servicio de Hidrografía Naval la difusión del estado de dichos canales.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

Este ente ha sido creado por ley 24.583 como organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, Subsecretaría de Recursos Hídricos. Entre sus funciones se encuentra la de organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector y, consecuentemente, sus decisiones o políticas podrían tener injerencia sobre el Río de la Plata.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

(Estructura organizativa conforme al Dec. N° 2773/92. Se adjuntan como Anexos V y VI)

Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)

El INIDEP fue creado por Ley 21.673, como ente descentralizado del Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Intereses Marítimos, Subsecretaría de Pesca. Posteriormente por Dec. N° 1187/91 modificado a su vez por el Dec. 2837/92, el INIDEP pasó a depender como organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El INIDEP tiene por finalidad la formulación y ejecución de programas de investigación relativos a los recursos pesqueros, de las algas y de la caza marítima, y a su explotación racional en todo el territorio nacional. Asimismo, formula y ejecuta estudios referidos al perfeccionamiento y desarrollo de los sistemas de captura, artes de pesca y embarcaciones pesqueras. Se compone de tres áreas de investigación:

- i) Coordinación de Recursos Pesqueros Pelágicos: actualmente a cargo del Dr. Ramiro Sanchez.
- ii) Coordinación de los Recursos Pesqueros: actualmente a cargo del Dr. Bruno Prenski.
- iii) Coordinación de Informaciones, Operaciones y Tecnología: actualmente a cargo de la Licenciada María Isabel Bertolotti.

Asimismo, funciona independientemente un grupo de trabajo de Microbiología que se dedica a la investigación de la contaminación de aguas, actualmente a cargo de la Dra. Costagliola.

Entre otras facultades, el INIDEP es el ente asesor de la Subsecretaría de Pesca de la Nación. Es habitualmente consultado por las provincias del litoral marítimo, por Cancillería, por Cámaras Pesqueras (Mar del Plata, Ushuaia, Buenos Aires, Puerto Madryn, etc.) y por la CTMFM. El INIDEP ha participado en diversos convenios internacionales, como por ejemplo convenios firmados con el Instituto de Oceanografía de España.

Subsecretaría de Pesca

Efectúa propuestas y coordina la ejecución de políticas de fomento y regulación de la pesca y la industrialización y comercialización de los productos.

Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura

Evalúa propuestas o proyectos en materia de pesca y acuicultura con fines comerciales, de captura y transformación, investigación, deportivos y educativos, otorga los permisos para el desarrollo de actividades pesqueras, realiza la inspección, control y vigilancia de las actividades pesqueras realizadas en el país, con apoyo y coordinación de las instituciones nacionales y provinciales, promueve la captura, industrialización, comercialización y exportación de los productos de la pesca e interviene en proyectos tales como la construcción de puertos pesqueros.

Dirección de Control y Administración del Recurso Pesquero

Entre sus funciones y competencias se encuentran las de diseñar los programas de promoción a la producción pesquera, elaborar y analizar propuestas o proyectos en materia de pesca con fines comerciales, de captura y transformación, investigación, deportivos y educativos; otorgar los permisos para el desarrollo de actividades pesqueras y realizar la inspección, control y vigilancia de las actividades pesqueras realizadas en el país, con el apoyo y coordinación de instituciones nacionales y provinciales.

Régimen Federal de Pesca - Ley 24.922

El Congreso Nacional sancionó el 9/12/97 la Ley N°24.922 , publicada en el Boletín Oficial el 12/01/98.La misma aún no se encuentra reglamentada. Esta ley modifica sustancialmente la estructura de competencias en materia de pesca detalladas en los puntos precedentes, a saber:

Secretaría de Pesca

Se crea una Secretaría de Pesca, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, como autoridad de aplicación del presente régimen. Entre sus funciones se encuentran las de:

- i) Conducir y ejecutar la política pesquera nacional, regulando la explotación, fiscalización e investigación.
- ii) Conducir y ejecutar los objetivos y requerimientos relativos a las investigaciones científicas y técnicas de los recursos pesqueros.
- iii) Fiscalizar las capturas máximas permisibles por especie, establecidas por el Consejo Federal Pesquero y emitir las cuotas de captura anual por buques, por especies y por zonas de pesca.
- iv) Emitir los permisos de pesca, previa autorización del Consejo Federal Pesquero.
- v) Establecer, previa aprobación del Consejo Federal Pesquero las restricciones en cuanto a áreas o épocas de veda.
- vi) Establecer los métodos y técnicas de captura, así como también los equipos y artes de pesca de uso prohibido, con el asesoramiento de INIDEP.
- vii) Aplicar sanciones: multas, suspensiones y cancelaciones de la inscripción en los registros de pesca y

Consejo Federal Pesquero

Asimismo, se crea el Consejo Federal Pesquero integrado por:

- i) Un representante por cada una de las provincias con litoral marítimo.
- ii) El Secretario de Pesca.
- iii) Un representante por la SRNYDS.
- iv) Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- v) Dos representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

La ley le otorga las siguientes facultades y competencias, a saber:

- i) Establecer la política pesquera nacional.
- ii) Establecer la política de investigación pesquera.
- iii) Establecer la captura máxima permisible por especie, según datos proporcionados por el INIDEP y establecer las cuotas de captura anual por buque, por especie y por zona de pesca.
- iv) Aprueba los permisos de pesca comercial y experimental.
- v) Planifica el desarrollo pesquero nacional.
- vi) Fija las pautas de coparticipación en el Fondo Nacional Pesquero (FO.NA.PE.)
- vii) Dictamina sobre pesca experimental.
- viii) Establece derechos de extracción y fijar cánones por el ejercicio de la pesca.

Entre otras facultades el Consejo Federal Pesquero establece los objetivos, políticas y requerimientos de las investigaciones científicas y técnicas referidas a los recursos vivos marinos, correspondiendo al INIDEP la

planificación y ejecución de sus actividades científicas y técnicas con las provincias y otros organismos o entidades, especialmente en lo que se refiere a la evaluación y conservación de los recursos vivos marinos.

El INIDEP coopera con los organismos nacionales y provinciales en las tareas de investigación tendientes a evitar la contaminación y administra y dispone de los buques de investigación pesquera de propiedad del Estado Nacional, debiendo determinar anualmente el rendimiento máximo sostenible de las especies.

La misma ley crea un Fondo Nacional Pesquero ("FO.NA.PE") como cuenta especial integrada por los siguientes recursos:

- a) Aranceles anuales por permisos de pesca.
- b) Derechos de extracción sobre las capturas de los buques de matrícula nacional, habilitados para la pesca comercial.
- c) Cánones percibidos sobre la actividad de buques de matrícula extranjera con licencia temporaria de pesca en jurisdicción nacional.
- d) Las multas impuestas por transgresiones a la ley.
- e) Donaciones y legados.
- f) Otros ingresos derivados de convenios con instituciones o entidades nacionales e internacionales.

Estos fondos son destinados a financiar tareas de investigación del INIDEP, equipamiento y tareas de patrullaje y control policial de la actividad pesquera, la formación y capacitación del personal de pesca.

Servicio Meteorológico Nacional

Por Ley Nº12.252 del 28/09/35 se crea la Dirección de Meteorología, Geofísica e Hidrología, dependiente del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

Posteriormente el Dec. Ley Nº10.131 del 19/05/45 derogó la Ley Nº12.252 creando el Servicio Meteorológico Nacional, con jerarquía de Dirección General y al Consejo Técnico de Meteorología como organismo coordinador de las actividades meteorológicas del país integrado por:

- i) Director General del Servicio de Meteorología Nacional.
- ii) Director o Jefe del Servicio de Meteorología Marítima.
- iii) Director o Jefe del Servicio Meteorológico del Ejército.
- iv) Director o Jefe del Servicio de Meteorología Aeronáutica.
- v) Director de Servicio Público de Meteorología.

Asimismo, el Servicio de Meteorología Nacional se integra con los siguientes organismos:

- i) El Servicio Público de Meteorología.
- ii) La Dirección de Investigaciones Meteorológicas e Instrucción.
- iii) La Dirección de Servicios Técnicos Meteorológicos.

Respecto a las facultades y competencias, el Servicio de Meteorología Nacional se encarga de:

- i) Realizar un servicio público de predicción del tiempo e informaciones meteorológicas.
- ii) Realizar estudios, estadísticas e investigaciones científicas referentes a la meteorología.
- iii) Realizar el intercambio coordinado de observaciones e informaciones entre los servicios meteorológicos del país.
- iv) Realizar la adquisición y suministro de instrumental y elementos de trabajo de la especialidad para sus necesidades y las de los servicios meteorológicos del país.
- v) Realizar las instalaciones de estaciones meteorológicas para sus actividades propias y para los servicios del país.

Servicio de Hidrografía Naval (SHN)

La Ley Nº19.922 del 23/11/72 y su decreto reglamentario Nº7633/72 establecen las funciones del SHN. Entre las mismas se encuentran:

- i) Proveer el servicio público de seguridad náutica en las zonas de interés nacional.
- ii) Proveer a la información necesaria para el conocimiento del factor geográfico de las áreas marítimas estratégicas, como así también las normas y elementos para las operaciones de la Armada.
- iii) Ejecutar y promover estudios, exploraciones, trabajos e investigaciones sobre hidrografía, oceanografía y otras ciencias relacionadas con las actividades marítimas que coadyuven al desarrollo económico y científico del país.

La competencia del SHN se extiende de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 19.922.

- i) al Río de la Plata, excepto en lo relativo al mantenimiento de su balizamiento
- ii) a los puertos marítimos en todo el territorio de la Nación.

Si bien en un principio por Ley N°18.416 se le asignó al Comando en Jefe de la Armada las funciones de proveer como servicio público el máximo de seguridad a la navegación, promover y ejecutar estudios, exploraciones e investigaciones en relación a la hidrografía, oceanografía, etc., por Ley N°19.922 se le otorgó al Servicio de Hidrografía Naval como organismo descentralizado de ejecución las funciones que se le habían concedido en primer lugar al Comando en Jefe de la Armada.

Comisión Nacional de la Cuenca del Plata

Esta Comisión se crea por la Ley N°17.405 en el ámbito del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo y actúa bajo la dependencia directa del Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo. Tiene a su cargo la supervisión técnica sobre todos los planes y estudios elaborados por organismos nacionales y provinciales, centralizados y descentralizados, vinculados con el área de la Cuenca del Plata.

La presidencia de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata es ejercida por un funcionario que designa el Poder Ejecutivo Nacional, con jerarquía de Subsecretario de Estado.

Asimismo, la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata está constituida por un Comité Asesor y una Secretaría Técnica como órgano de trabajo.

- a) El Comité es presidido por el Presidente de la Comisión Nacional, y está integrado por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Trabajo, de las Secretarías de Estado de Gobierno, de Obras Públicas y de Energía y Minería, del Comando en Jefe del Ejército, del Comando de Operaciones Navales, del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea y de la Secretaría del Conase, como delegados permanentes.
- b) La Secretaría técnica de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata actúa como dependencia directa del Presidente de la Comisión de la Cuenca del Plata y está integrada por técnicos.

Entre las funciones de la Comisión se encuentran:

- i) Asesorar al Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo en materia de políticas y estrategias nacionales relacionadas con problemas de desarrollo de la Cuenca del Plata.
- ii) Promover y realizar toda clase de estudios o análisis técnicos vinculados al desarrollo integral del área de la Cuenca del Plata.
- iii) Formular y proponer toda clase de proyectos de inversión o de obras, especialmente aquellos vinculados a la infraestructura básica del área de la Cuenca del Plata.

Universidades

Podemos citar la participación de Universidades en la ejecución de estudios sobre los recursos hídricos. Las más destacadas son:

- i) Universidad Nacional de Tucumán, a través del Instituto Miguel Lillo.
- ii) Universidad Nacional de la Plata.
- iii) Universidad de Buenos Aires.
- iv) Universidad Nacional del Litoral.
- v) Universidad de Salta.
- vi) Universidad de Mar del Plata

Si bien estas Universidades no tienen jurisdicción en el Río de la Plata y su Frente Marítimo, participan como organismos de consulta y colaboran con diversos institutos en estudios e investigaciones sobre los recursos hídricos.

B. Organismos provinciales

Las decisiones, políticas y actos administrativos de distintos organismos provinciales, en especial de la Pcia. de Buenos Aires, pueden afectar y tener influencia en el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Secretaría de Política Ambiental de la Pcia. de Buenos Aires (“SPA”)

(Estructura Organizativa conforme al Decreto 363/96. Se adjunta como Anexo IX)

La SPA fue creada por Ley Pcia. de Buenos Aires N°11.737, modificatoria de la Ley N°11.175. El Decreto N°363/96 estableció entre los objetivos de la SPA, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental del Estado Provincial, coordinar la ejecución de la política ambiental con los organismos del Estado con competencia concurrente, ejerciendo el control de gestión sobre los mismos, deslindar y coordinar las competencias de otros organismos a fin de evitar superposiciones de funciones, ejecutar las acciones conducentes a la adecuada fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del agua y en especial, la contaminación industrial, sus afluentes y residuos.

Conforme la estructura organizativa de la SPA, distintas divisiones pueden tener injerencia en el ámbito ambiental del Río de la Plata.

Subsecretaría Técnico Operativa

Tiene como funciones fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental en el territorio provincial, intervenir en el ejercicio del poder de policía ambiental y coordinar con los municipios el diseño y la implementación de las políticas tendientes al logro del saneamiento y calidad de vida en el medio urbano.

Dirección Provincial de Evaluación y Recursos Naturales

Se encarga de prevenir los riesgos ambientales y conservar los recursos naturales, evitando toda acción que pueda ser causa de contaminación o que pudiera afectar el entorno ambiental.

Dirección Ecología y Recursos Naturales

Establece los lineamientos para el aprovechamiento, uso racional y conservación de los recursos naturales de la Provincia, representa a la Provincia en la ejecución de la legislación nacional en materia de Recursos Naturales y Ecología, en coordinación y concurrencia con otros organismos competentes, promueve y difunde guías de calidad sobre el uso de los recursos naturales.

Dirección Provincial de Control Ambiental y Saneamiento Urbano

Ejerce el contralor efectivo de todas las actividades que se desarrollen en la Provincia, especialmente industriales, de prestación de servicios y obras públicas o privadas- que puedan provocar efectos sobre el medio ambiente, realizando en forma coordinada con los municipios acciones de saneamiento urbano en lo referente a residuos sólidos urbanos y ruidos, controlar la contaminación producida por los efluentes líquidos, gaseosos, residuos sólidos y semisólidos - especiales, en general, patogénicos y domiciliarios - promoviendo su adecuado uso y manejo en las fases de recolección, transporte, tratamiento, reciclado y disposición final.

Actúa con AGOSBA en el control y análisis de los efluentes líquidos.

Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA)

Por ley 18.820 de fecha 11/09/96 se creó la Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires con aplicación a todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

La Autoridad de Aplicación es el Organismo Regulador Bonaerense de Aguas y Saneamiento (ORBAS). Entre sus funciones:

- i) Ejerce el poder de policía de los servicios sanitarios, controlando la calidad, continuidad, seguridad y expansión de los servicios y usos racional de los recursos, protegiendo la salud pública y el medio ambiente en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.
- ii) Controla la seguridad de los Sistemas Hidráulicos Especiales y Presas de Embalses destinadas al abastecimiento de agua potable.

En la práctica AGOSBA emite los permisos de vuelco de efluentes y efectúa controles periódicos sobre los mismos.

C. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires

(Estructura organizativa conforme al Anexo IX)

Tiene competencia exclusiva sobre los desagües fluviales de la Ciudad de Buenos Aires que desembocan en el Río de la Plata. Si bien no ejerce el poder de policía sobre el Río de la Plata puede llegar a tener cierta injerencia sobre el mismo. Entre sus funciones, realiza investigaciones sobre la calidad de aguas y ejerce el control de la contaminación de las aguas sobre la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, se vincula con Aguas Argentinas para obtener información sobre la calidad y contaminación de las aguas.

Por otro lado, participa con organismos interjurisdiccionales como el Comité Matanza del Riachuelo, en el desarrollo del planeamiento de sanidad del Riachuelo pues el mismo es una de las causas contaminantes del Río de la Plata.

D. Municipios

Distintos municipios incluyen en sus códigos de faltas y en su normativa general normas relacionadas con la eliminación de residuos, permisos de desagües, verificación de condiciones de higiene y seguridad, etc. Escapa al límite de este trabajo el análisis de la legislación dictada por ellos, ya que ni siquiera la misma está publicada. No obstante, destacamos la necesidad de efectuar un análisis de la legislación y códigos de falta de los municipios ribereños. Destacamos que ciertos municipios (Campana, Zárate, Tigre, Berisso, etc.) históricamente efectúan un cierto control de las actividades ribereñas.

E. Evaluación integral de la red institucional

Como resultado de la descripción efectuada anteriormente, distintos organismos (y aún dentro de un mismo organismo, distintas divisiones o delegaciones) tienen injerencia, directa o indirectamente, en cuestiones relacionadas con la protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

La superposición de jurisdicciones y las competencias compartidas tienen en general un efecto contraproducente: los mismos datos empíricos pueden ser evaluados en forma distinta, provocando distintas decisiones (a veces complementarias, a veces contradictorias) en los distintos organismos con competencia en el área ambiental. De la misma forma, las recomendaciones de los organismos técnicos reciben distinta acogida en los organismos políticos y son sujeto de distintas interpretaciones. Como resultado, desde el punto de vista institucional existen organismos de naturaleza nacional, provincial y municipal cuyas competencias podrían superponerse y/o que podrían dictar, dentro del ámbito de su competencia, normas o políticas que afecten al espacio de jurisdicción común. Ver, en tal sentido, el cuadro que se acompaña como Anexo XI.

Es decir, desde un punto de vista institucional, podría considerarse que (salvo las excepciones referidas en 3 más abajo), que existen distintos organismos con competencia suficiente y completa en el área del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Sin embargo, creemos conveniente unificar competencias y claramente eliminar o aclarar el alcance de las competencias otorgadas a ciertos organismos, para que:

- i) los organismos a cargo puedan asumir sus tareas en forma jerarquizada y exclusiva;
- ii) se facilite la identificación de responsables en cada área;
- iii) se promueva la especialización y profesionalización de los organismos con competencia.

A modo de ejemplo, la SRNYDS podría dictar normas sobre calidad de vertidos industriales en el área sometida a su jurisdicción (Río de la Plata y partidos sometidos al régimen del Dec. N°674/89), distintos de aquéllos que la Secretaría de Política Ambiental de la Pcia. de Buenos Aires adopte para los ríos que luego desembocan en el Río de la Plata (circunstancia que ocurre en la actualidad). Por su parte, distintos municipios, por medio de sus respectivos códigos de faltas, podrían dictar normas de naturaleza municipal adicionales o complementarias de las recientemente nombradas. Todas estas normas, a su vez, pueden no corresponder ni tener relación con las recomendaciones efectuadas por la CARP en ejercicio de sus funciones, ni con determinados parámetros sugeridos por organismos focalizados en los recursos pesqueros, etc.

Es decir, la superposición de competencias y jurisdicciones no tiene como efecto un mayor control y desarrollo Sustentable, sino la posibilidad de conflictos jurisdiccionales o vacíos en el accionar, debido a la cantidad de organismos involucrados.

Existen organismos que tienen competencia en el tema ambiental sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo, pero esta competencia es sólo formal, ya que en algunos casos, la competencia no se ejerce en forma efectiva. Por el contrario, distintos organismos deberían tener mayor injerencia sobre las materias y/o políticas a dictar relacionadas con el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

En la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación

- i) sólo el INA a través de la Dirección General de Control de la Contaminación ejerce y reivindica para sí el control de la contaminación en el Río de la Plata y en los efluentes que finalmente desembocan en el mismo. No obstante, el INA se encuentra en un nuevo proceso de reestructuración y no cuenta con personal/profesionales suficientes para la magnitud de la tarea encomendada.
- ii) la Dirección Nacional de Recursos Hídricos (dependiente de la Subsecretaría de Política Hídrica y Ordenamiento Ambiental), que teóricamente tiene competencia específica dedicada al manejo de cuencas y preservación y protección, carece de medios y personal especializado y en la práctica, no ejerce las funciones encomendadas, ya que simplemente maneja y/o procesa información recibida de otros ámbitos.
- iii) la Dirección de Cuencas Hídricas y la Dirección de Preservación y Protección Hídrica ejerce competencia sólo formalmente. Ante los pedidos de estos consultores, ningún trabajo o persona de contacto para analizar en forma conjunta problemas o realidades del Río de la Plata pudo ser ubicada.
- iv) la Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas carece de medios para ejercer las funciones encomendadas. Actualmente, sólo formalmente efectúa las funciones encomendadas. Esta Dirección carece de personal especializado. Luego de solicitar varias entrevistas, solo pudimos ser atendidos por personal administrativo que carecía de los conocimientos suficientes ante las preguntas efectuadas por los consultores.

La SRNYDS es el organismo nacional con competencia ambiental que más alto se encuentra en la escala jerárquica (ver organigrama acompañado). Consecuentemente, su participación no puede (ni es conveniente) que sea soslayada. A tales fines, creemos conveniente fortalecer las divisiones y organismos mencionados precedentemente, organizando además un sistema práctico básico de consulta y análisis previo entre los mismos para todas las materias que puedan tener relación con el Río de la Plata y su Frente Marítimo. Eventualmente, podría analizarse la posibilidad de eliminar la división entre Dirección de Cuencas Hídricas y Dirección de Preservación y Protección Hídrica.

Con respecto a Prefectura Naval Argentina, la Dirección de Protección del Medio Ambiente creada dentro de su ámbito representa un proyecto ambicioso pero de difícil ejecución: la Prefectura, en realidad, ejerce poder de policía, pero no está facultada ni tiene los recursos necesarios para convertirse en un organismo investigativo o de monitoreo, siendo de buena política administrativa delegar en la Prefectura exclusivamente facultades de ejecución o control de directivas de otros organismos competentes, manteniendo exclusivamente la competencia otorgada por la Ley Nº18.398 mencionada anteriormente.

A fin de poder cumplir con las facultades de policía otorgadas y autoridad de aplicación de los convenios internacionales referidos en el punto V anterior, creemos conveniente fortalecer el equipamiento vigente, de modo tal de formar cuadros profesionales especializados en el tema y la formación de un mecanismo básico de comunicación con los organismos técnicos competentes de modo tal que Prefectura Naval cuente con información actualizada y confiable para ejercer las actividades a su cargo.

Desde el punto de vista de puertos, la situación no es clara. Por un lado, la Administración General de Puertos ("AGP") que se encuentra en liquidación, teóricamente continúa ejerciendo el control y financiando a la Administración del Puerto de Buenos Aires.

Por otro lado, se crean Entes Administradores Provisorios que administran los puertos de Buenos Aires, Rosario, Quequén, Bahía Blanca, Santa Fe y Ushuaia dependiendo estos entes de la AGP. Los mismos sólo formalmente dependen y son controlados por la AGP, pues en la actualidad como estos entes financian las administraciones toman sus propias decisiones.

Respecto a los demás puertos, las autoridades provinciales designan al funcionario que se hará cargo de la administración del puerto y lo financian las mismas provincias, contando para ello con escasos recursos.

En general, los puertos se encuentran en un proceso de reestructuración y cuentan con pocos profesionales capacitados y con una normativa confusa y dispersa.

El INIDEP y el Servicio de Hidrografía Naval son organismos de consulta permanente que más trabajos han efectuado y que mayor especialización tienen en temas sometidos a su competencia. Por tales motivos, es conveniente considerarlos como un organismos útiles y necesarios, claramente indentificados con el programa de acción estratégica para la protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Desde el punto de vista de pesca, el nuevo régimen legal, no reglamentado todavía, presenta interrogantes. La situación anterior requería necesariamente de una mayor interacción y acción conjunta entre la CARP, la CTMFM, el INIDEP, el Servicio de Hidrografía Naval, la Subsecretaría de Pesca y organismos provinciales, de modo tal que los mismos datos empíricos o de investigación generaran políticas comunes, adoptadas en forma simultánea. El nuevo régimen debe aprovechar los conocimientos e información generada por la CARP, la CTMFM y el INIDEP, de modo tal que el Consejo Federal Pesquero establezca políticas pesqueras acordes las recomendaciones y estudios efectuados por éstos. A título de ejemplo, la nueva ley establece que el Consejo Federal Pesquero establecerá los objetivos y políticas de las investigaciones científicas y técnicas, correspondiendo al INIDEP la planificación y ejecución de sus actividades científicas y técnicas.

Por otro lado, en determinadas situaciones la Secretaria de Pesca fija cupos máximos de captura previo dictámen del INIDEP.

Por Dec. N°6/98 del 06/01/98, el Poder Ejecutivo Nacional vetó la creación de la nueva Secretaria de Pesca. El motivo radica en concentrar el manejo de las funciones que esta ley N°24.922 le otorgó a la Secretaría en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación ("SAGPA") ya existente dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Actualmente, el área Pesca se encuentra en un proceso de reestructuración, contando con poco personal especializado en la materia.

Las autoridades provinciales, a través de la Secretaría de Política Ambiental, efectivamente ejercen las competencias previstas por la legislación vigente. Sin embargo, no hay un interactuar constante entre organismos de naturaleza nacional y provincial, ni un proceso de consulta e información común.

No obstante, con fecha 10 de septiembre de 1997 la SRNYDS y la Secretaría de Política Ambiental de la Pcia. de Buenos Aires suscribieron un convenio para coordinar la aplicación de la normativa nacional y provincial en lo que se refiere a residuos peligrosos (ley nacional 24.051) y residuos especiales (ley provincial 11.720). La existencia de este convenio es una muestra de cómo pueden solucionarse asimetrías o conflictos jurisdiccionales, con lo cual consideramos conveniente analizar la posibilidad de desarrollar un estudio a nivel nacional y provincial para detectar, desde el punto de vista legislativo, distintas asimetrías y superposiciones legislativas, para poder desarrollar posteriormente un acuerdo marco Nación-Provincia en el tema.

A pesar de la existencia de distintos organismos con competencia en el área ambiental en el Río de la Plata y su Frente Marítimo, existen ciertas áreas que no han sido todavía claramente adjudicadas:

- i) contingencias mayores: no existe un plan institucional común que se encuentre a cargo de siniestros o contingencias mayores que afecten el área;
- ii) plan de contaminación aérea;
- iii) plan de contaminación visual;
- iv) coordinación entre los organismos referidos precedentemente.

F. Identificación de las entidades de mayor relevancia

Como resultado de lo expuesto precedentemente, desde el punto de vista argentino, las entidades de mayor relevancia son las siguientes:

- 1) Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación. (junto con INA y sus organismos descentralizados).
- 2) INIDEP
- 3) Prefectura Naval Argentina
- 4) Servicio de Hidrografía Naval
- 5) Futuras autoridades de pesca

Este listado no lleva un orden de prelación y la inclusión de los respectivos organismos se efectúa en base al grado de compenetración de los mismos en actividades relacionadas con la protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo y/o por su estructura jerárquica institucional.

G. Diagnóstico de las capacidades de las entidades referidas precedentemente

Este punto ha sido tratado en el ítem anteriormente. En adición a lo expuesto:

SRNYDS

Como fue dicho, desde el punto de vista institucional en el ámbito nacional, la SRNYDS es el organismo de mayor jerarquía. Por lo tanto, su participación en cualquier proyecto de naturaleza ambiental relacionado con el Río de la Plata y su Frente Marítimo resulta insoslayable.

Sin embargo, por su misma naturaleza, la SRNYDS tiene jurisdicción en una gran cantidad de temas de naturaleza ambiental y desarrollo sustentable en todo el país y por lo tanto, injerencia en distintos temas de naturaleza variada, que requieren una especialización específica. Este grado de especialización todavía no ha sido desarrollado, ya que hasta ahora la SRNYDS ha focalizado principalmente su accionar en el control de la contaminación en los ríos que desembocan en el Río de la Plata, pero no ha desarrollado dentro de sus divisiones cuadros humanos y profesionales generadores de propuestas o estudios relacionados con la protección ambiental en general.

Es decir, desde el punto de vista institucional y regulatorio, la SRNYDS se encuentra suficientemente fortalecida; no obstante, debería fortalecerse los recursos humanos allí existentes.

INIDEP y Servicio de Hidrografía Naval

Nos remitimos a lo expuesto más arriba.

Prefectura Naval Argentina

Nos remitimos a lo expuesto más arriba.

De lo expuesto precedentemente, surge que salvo los puntos mencionados, desde el punto de vista institucional existen suficientes organismos con competencia en el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Sin embargo, esta competencia, en algunos casos, se ejerce junto con otras tareas y no merece la atención adecuada. Asimismo, la superposición de competencias determina una carencia de políticas comunes en el sector y una falta de identificación con los objetivos del programa, ya que para muchos de los organismos analizados, el Río de la Plata y su Frente Marítimo son simplemente una más de sus competencias.

Por tales motivos, creemos conveniente :

- i) analizar desde el punto de vista institucional la posibilidad de unificar competencias;
- ii) analizar desde el punto de vista institucional la posibilidad de eliminar competencias de ciertos órganos;
- iii) crear un mecanismo simple, básico y obligatorio, de consulta e interacción entre los organismos con competencia en el área.

I.2.2. EN URUGUAY

La variable ambiental constituye una dimensión que atraviesa horizontalmente toda la actividad del Estado y de los particulares. Como consecuencia de ello, está inserta directa o indirectamente en toda competencia institucional. En tal sentido, se partirá de una descripción sintética de la estructura institucional del Estado uruguayo y de las competencias genéricas de los órganos que la integran, los que, de acuerdo con lo expresado, tienen necesariamente su rol potencial en esa dimensión ambiental. Sin perjuicio de ello, el estudio se centrará en aquellas instituciones a las que el ordenamiento jurídico atribuye competencias específicas en la materia de calidad de agua y ecología acuática.

El Estado uruguayo se organiza jurídicamente con las siguientes personas públicas: el Estado Persona Pública Mayor, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Fuera del Estado como organización jurídica de la colectividad se encuentran las Personas Públicas No Estatales.

El Estado Persona Pública Mayor expresa su voluntad a través del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

El Poder Legislativo que actúa a través de la Asamblea General (la que se compone de dos Cámaras: de Representantes y de Senadores)- desarrolla función legislativa en todo el territorio nacional (arts. 83 y ss., Constitución). Dichas Cámaras cuentan con Comisiones especiales para el tratamiento de la problemática ambiental.

El Poder Ejecutivo que actúa a través del Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros (art. 149, Constitución)- cumple función administrativa en todo el territorio nacional. Las atribuciones específicas en materia de medio ambiente se analizan "infra", por Ministerio.

El Poder Judicial actúa a través de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales y Juzgados, y desarrolla función jurisdiccional en todo el territorio nacional (arts. 233 y ss., Constitución). Su competencia en materia ambiental se efectivizará ante controversias sobre el tema, que se sometan a su consideración.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral son órganos de contralor, que verifican respectivamente, la juridicidad de los actos administrativos, la de la gestión financiera del Estado, y los actos electorales (arts. 307 y ss; 208 y ss; y 322 y ss., Constitución). De acuerdo con lo expresado, la dimensión ambiental puede estar presente en la actividad objeto de su control.

Los Gobiernos Departamentales se organizan con órganos necesarios: la Intendencia y la Junta Departamental, que ejercen respectivamente, la función administrativa y la función legislativa en el territorio del Departamento. Las Juntas Departamentales dictan actos legislativos con valor y fuerza de ley en su jurisdicción. Dicha estructura es sin perjuicio de la existencia eventual de autoridades locales con función únicamente administrativa en ámbitos espaciales más reducidos, delimitados dentro del Departamento (art. 262 y ss., Constitución). Además de la competencia genérica que puede corresponderles en lo ambiental, tienen atribuidas competencias específicas que se examinan "infra".

Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados desarrollan función administrativa, con el grado de descentralización que les fijan la Constitución o la Ley, con cometidos especiales de carácter nacional (arts. 185 y ss., Constitución). En el sentido expuesto, cada uno de ellos puede tener actuación en relación con lo ambiental, sin perjuicio de las atribuciones específicas que se detallan más adelante.

Las Personas Públicas No Estatales, como su nombre lo indica, se rigen por el Derecho público pero no integran la estructura del Estado como organización jurídica de la colectividad. También a su respecto resulta de aplicación lo expresado en relación con la dimensión ambiental que atraviesa horizontalmente toda actividad.

A. ENUMERACION DE LAS INSTITUCIONES CON COMPETENCIA ESPECIFICA

Poder Ejecutivo; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional, de Educación y Cultura, de Transporte y Obras Públicas, de Industria, Energía y Minería, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Turismo, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; dependencias desconcentradas de los Ministerios (Dirección de Migración, Dirección Nacional de Aduanas, Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada, Dirección Nacional de Meteorología, Prefectura Nacional Naval, Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, Dirección Nacional de Hidrografía, Dirección Nacional de Industrias, Dirección Nacional de Minería y Geología, Dirección Nacional de Energía, Dirección Nacional de Tecnología Nuclear, Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Instituto Nacional de Pesca, Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección Nacional del Medio Ambiente y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial); Gobiernos Departamentales; Congreso de Intendentes; Universidad de la República; Administración Nacional de Puertos y su dependencia desconcentrada Capitanía del Puerto de Montevideo; Administración de las Obras Sanitarias del Estado; Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente; Comisión de Cabo Polonio y área circundante; Comité Nacional del Hombre y la Biosfera.

B. CARACTERIZACION

i. NATURALEZA JURIDICA, POSICION INSTITUCIONAL Y PRINCIPALES ASPECTOS ESTRUCTURALES

Poder Ejecutivo

Es el órgano jerarca del sistema orgánico centralizado que lleva su mismo nombre. Como se indicara "supra" expresa su voluntad a través del Presidente actuando en acuerdo con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Depende directamente de la Presidencia de la República y está dirigida por una Comisión integrada con representantes con jerarquía no inferior a Director General, de los Ministros vinculados al desarrollo (de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social; Transporte y Obras Públicas; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo; Salud Pública; y Educación y Cultura) y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá, que debe reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo es de particular confianza del Presidente de la República.

Se ha dicho que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es una especie de Ministerio técnico, que actúa sin responsabilidad política, como una prolongación del Presidente de la República.

Ministerios

Son órganos desconcentrados privativamente del Poder Ejecutivo, en el sentido de que se encuentran dotados de poderes de administración que ejercen a título de competencia propia, privativa, en materias determinadas. Se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo, pero a su vez, la voluntad de los Ministros integra, como se expresara, la voluntad del Poder Ejecutivo.

Dependencias desconcentradas de los Ministerios

Se trata de órganos que integran la estructura jerárquica de los Ministerios, a los que han sido conferidos poderes de administración que ejercen a título de competencia propia, en materias determinadas.

Gobiernos Departamentales

Constituyen la expresión de la descentralización territorial. Los aspectos principales de su estructura fueron expuestos "supra".

Congreso de Intendentes

Se integra con quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales.

Se ha dado un reglamento interno que prevé su actuación en Plenario o a través de Comisiones.

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Constituyen la expresión de la descentralización por servicios. Ambos se encuentran sometidos al contralor del Poder Ejecutivo, que es más intenso en el caso de los segundos recibiendo la denominación de tutela administrativa. La Universidad de la República es Ente Autónomo; la Administración Nacional de Puertos y la Administración de las Obras Sanitarias del Estado son Servicios Descentralizados.

Capitanía del Puerto de Montevideo

Es un órgano desconcentrado de la Administración Nacional de Puertos, con autonomía funcional.

La Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente

Se compone de un Plenario, un Comité Coordinador y una Secretaría Permanente. El Plenario se integra con el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que la preside; el Subsecretario de dicho Ministerio; un delegado de las comisiones legislativas encargadas de la materia ambiental; un delegado de cada uno de los restantes Ministerios y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; el Director Nacional de Medio Ambiente; el Director Nacional de Ordenamiento Territorial; y un delegado de cada una de las siguientes instituciones: Congreso de Intendentes, Universidad de la República, Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara de Comercio, Asociación Rural del Uruguay y Federación Rural del Uruguay, Plenario Intersindical de Trabajadores, Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, con domicilio en Montevideo que entre sus objetivos cuenten con la defensa del medio ambiente, y Organizaciones No Gubernamentales de estas características con domicilio en el interior. También pueden participar las Intendencias.

La Comisión de Cabo Polonio y área circundante

Se integra con delegados de los siguientes organismos: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Turismo e Intendencia de Rocha.

El Comité Nacional del Hombre y la Biosfera

Creado por Decreto 706/986 de 4/11/986 actúa en la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; está presidido por el Director Nacional de Medio Ambiente e integrado por un representante de cada uno de las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la materia (art. 2 del Decreto 706/986 con la redacción dada por el art. 2 del Decreto 417/992 de 2/9/992).

ii. MISION Y ATRIBUCIONES

Poder Ejecutivo

Es el órgano conductor de las políticas del Estado. Entre sus atribuciones corresponde mencionar las siguientes:

- Política nacional de medio ambiente (art. 2, Ley 16.112 de 30/5/990).
- Política portuaria (art. 7, Ley 16.246 de 8/4/992). Dicha política tiene entre sus objetivos, obtener la más adecuada protección del ambiente (art. 3, lit. B, Decreto 412/992 de 1/9/992).
- Coordinación de las actividades que se realizan en los puertos (art. 7, Ley 16.246 de 8/4/992).
- Reglamentación de las actividades de pesca y caza lacustre, fluvial o marítima, a propuesta del Instituto Nacional de Pesca (art. 15, Ley 13.833 de 29/12/969 y Decreto 149/997 de 7/5/997).
- Reglamentación de la prestación de servicios portuarios con asesoramiento de la Administración Nacional de Puertos (art. 7, Ley 16.246 de 8/4/992).
- Inclusión en el régimen de la Ley 16.688 de 22/12/994, de elementos o agentes contaminantes de las aguas o del medio ambiente que tenga origen en la actividad de buques, aeronaves o artefactos navales (art. 3 de la ley).
- Determinación de los órganos responsables de proveer los servicios para la recepción de sustancias contaminantes, que buques y artefactos navales no deben arrojar a las aguas (art. 4 de la Ley 16.688 de 22/12/994).
- Declarar objeto de estudio de impacto ambiental y disponer su realización a aquellas industrias, obras o actividades, construcciones u obras existentes que produzcan alteraciones o emisiones contaminantes al medio ambiente, con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos que pudieran ocasionar (art. 17, Ley 16.466 de 19/1/994).
- Suspensión por resolución fundada, de toda actividad, construcción u obra que pueda causar impacto ambiental negativo o nocivo (art 8, Ley 16.466 de 19/1/994).
- En caso de comprobarse la presencia de desechos peligrosos, adopción de medidas complementarias de carácter administrativo y técnico conducentes a la protección de la vida humana y el medio ambiente, incluyendo el reembarco de dichos desechos y el tratamiento o eliminación en forma ambientalmente racional de los mismos (art. 8, Decreto 252/989 de 30/5/989).
- Autorización, previo informe del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de la introducción o tránsito de desechos destinados a operaciones de recuperación, reciclado o reutilización de recursos dentro de las condiciones adecuadas que aseguren la protección de la salud humana o del medio ambiente (art. 4, Decreto 252/989 de 30/5/989 y art. 2, Decreto 499/992 de 13/10/992).
- Control de la ejecución de la política portuaria (art. 7, Ley 16.246 de 8/4/992).
- Clausura temporaria o definitiva de establecimientos comerciales o industriales, previo informe del Ministerio competente, en caso de infracciones graves o reiteradas en relación con la contaminación del aire o las aguas, que afecten el medio ambiente (arts. 453 y 457 nral. 2, Ley 16.170 de 28/12/990 y art. 148 del Código de Aguas).

- En caso de comprobarse la presencia de desechos peligrosos, aplicación de las sanciones que correspondan (art. 8, Decreto 252/989 de 30/5/989).

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Es el órgano asesor del Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del gobierno, en la formulación de políticas, planes y programas nacionales y departamentales consistentes con ella, en la elaboración y evaluación de los proyectos de Presupuesto y Rendición de Cuentas, en la conducción de procesos de modernización y reforma del Estado y en la planificación de políticas de descentralización (art. 230 de la Constitución, arts. 39 y ss., Ley 16.736 de 5/1/996, Decreto 573/990 de 12/12/990). Desarrolla funciones de asesoramiento, coordinación y contralor. Su asesoramiento aunque preceptivo no es vinculante.

El Decreto 91/997 de 19/3/997 le atribuye, en particular:

- Diseñar e impartir normas técnicas para la definición de sistemas de control de gestión de las Unidades Ejecutoras y evaluar el grado de cumplimiento de objetivos y metas programados.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la política de cooperación internacional, bilateral y multilateral, técnica y económica que se gestione y programe con gobiernos e instituciones extranjeras y organismos internacionales, y en la determinación e instrumentación de las políticas de integración regional así como en las sectoriales.

Ministerio del Interior

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 del Decreto 574/974 de 12/7/974 le compete la política nacional del orden público, la protección de los derechos humanos, la conservación y restauración del orden, la seguridad y la tranquilidad en lo interior y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios. Se le comete la prestación del concurso de la fuerza pública a requerimiento del Poder Judicial y de las Juntas Departamentales, Intendentes y autoridades locales, para el cumplimiento de sus funciones.

En particular, le compete prestar auxilio para hacer cumplir medidas tendentes a suspender o hacer cesar actos de contaminación del aire o las aguas, que afectan el medio ambiente (art. 453, Ley 16.170 de 28/12/990).

A su **Dirección de Migración** se ha cometido la facilitación de trámites para la autorización de entrada y salida de equipos, medios y personal especializado, capaz de brindar apoyo durante el desarrollo de una acción de neutralización de derrames de contaminantes en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Control de Derrame de Contaminantes (art. 20, Ley 16.688 de 22/12/994).

Ministerio de Relaciones Exteriores

Es el órgano político administrativo del Estado, encargado de planificar, dirigir, ejecutar y coordinar la política exterior y las relaciones internacionales de la República, y lo atinente a cuestiones internacionales en materias atribuidas a otros Ministerios, con cometidos de representación del país en los Estados extranjeros y organismos internacionales, de negociación en el exterior, y referidos a la información en su materia (art. 3 del Decreto 574/974 de 12/7/974 y Decreto 197/997 de 11/6/997).

En su estructura orgánica, el Decreto 197/997 citado prevé una **Asesoría Técnica** que tiene entre sus cometidos el de asesorar al Ministro en lo referente al medio ambiente y al Derecho del medio ambiente.

Ministerio de Economía y Finanzas

Es el órgano con competencia en la conducción superior de la política nacional económica, financiera y comercial; coordina su planificación y efectúa la programación y control de su ejecución, así como la administración de los recursos públicos de todo origen. Es rector de los sistemas de administración financiera, tributaria y aduanera y del sistema arancelario (art. 4 del Decreto 574/974 de 12/7/974 y Decreto 442/997 de 13/11/997).

Su **Dirección Nacional de Aduanas** es responsable de cumplir y hacer cumplir la normativa aduanera en el marco de los acuerdos suscritos con otros países y ejercer la policía aduanera, facilitando las transacciones de comercio exterior y el acceso a información sobre operaciones aduaneras y movimiento de mercaderías y bienes (Decreto de 4/12/997).

En particular, le compete la facilitación de trámites para la autorización de entrada y salida de equipos, medios y personal especializado, capaz de brindar apoyo durante el desarrollo de una acción de neutralización de derrames de contaminantes en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Control de Derrame de Contaminantes (art. 20, Ley 16.688 de 22/12/994).

Ministerio de Defensa Nacional

Es el órgano con competencia en la política de la defensa nacional y las comunicaciones. Se le comete la seguridad en lo exterior y lo que se relacione con la defensa nacional en materias atribuidas a otros Ministerios; los servicios de policía aérea, marítima, fluvial y lacustre; estudios, operaciones y relevamientos geográficos, geodésicos, cartográficos y aerofotogramétricos; y límites geográficos de la República (art. 5, Decreto 574/974 de 12/7/974).

En especial, competen a la **Armada Nacional**, los relevamientos hidrográficos y el balizamiento del Río de la Plata y costa oceánica, y al citado órgano en concurrencia con el Estado Mayor del Ejército, la defensa de las construcciones que en ellos se ejecuten por reparticiones públicas (Decreto de 22/1/916).

El **Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA)** desarrolla actividades en las áreas que su nombre indica orientado fundamentalmente a la información que la Armada necesita y representa en ellas, al país.

También en el ámbito de este Ministerio, la **Prefectura Nacional Naval** tiene las siguientes atribuciones:

- Auxilio para hacer cumplir medidas tendentes a suspender o hacer cesar actos de contaminación del aire o las aguas, que afectan el medio ambiente (art. 453, Ley 16.170 de 28/12/990).
- La Ley 16.688 de 22/12/997 la erige en entidad rectora y ejecutora en lo relativo a las normas de prevención y neutralización ante derrame de contaminantes en el ámbito marítimo nacional, determinando a su vez, la política de dispersantes a aplicar y coordinando actividades con otras autoridades nacionales o internacionales involucradas (art. 16). En particular, le comete:
- Dictado de normas sobre instalaciones de recepción de sustancias contaminantes que buques y artefactos navales no deben arrojar a las aguas (art. 4).
- Vigilancia y cumplimiento de la Ley en las aguas portuarias, en concurrencia con la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Fuera de dichas áreas, la competencia es exclusiva (art. 5).
- Aplicación de sanciones por infracciones, incluyendo la prohibición de la salida de buques (arts. 7 y 23).
- Establecimiento de pautas de prevención, organización y procedimiento para administrar una situación de derrame de contaminantes provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales en el ámbito marítimo nacional y, en caso de producirse un derrame, la puesta en ejecución de medidas de neutralización, efectuando la limpieza de las aguas dentro de su jurisdicción para el restablecimiento en el medio acuático y costero, de las condiciones anteriores (art. 15).
- Dirección del Sistema Nacional de Control de Derrame de Contaminantes (art. 17).

La **Dirección Nacional de Meteorología**, que cuenta con estaciones situadas en el entorno costero (Montevideo, Colonia y Punta del Este), presta un servicio de recolección y compilación de información meteorológica a nivel nacional, además de desarrollar actividad docente.

Ministerio de Educación y Cultura

Es el órgano competente en la conducción superior de la política nacional de la cultura, la educación y la ciencia, y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios (art. 6, Decreto 574/974 de 12/7/974).

A su Unidad Ejecutora Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación se comete:

- Aprobar proyectos de preservación y rehabilitación de aspectos paisajísticos y aprobar y supervisar los proyectos de investigaciones arqueológicas y paleontológicas subacuáticas (Decreto 273/997 de 12/8/997).

En el ámbito del mismo Ministerio, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable es responsable de conducir investigaciones científicas para obtener nuevos conocimientos en el campo de las ciencias biológicas y áreas afines (Decreto 237/997 de 17/7/997).

Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Es el órgano competente en la planificación, coordinación, desarrollo y contralor del transporte en todas sus formas y vías, y de las obras públicas, oficiando de nexo entre las empresas públicas vinculadas a su competencia como la Administración Nacional de Puertos- y el Poder Ejecutivo (art. 7 del Decreto 574/974 de 12/7/974 y Decreto 223/997 de 27 de junio de 1997).

En particular, le compete la autorización de acciones referentes a extracción de materiales en la faja de defensa de la ribera del Atlántico, Ríos de la Plata y Uruguay y Laguna Merín, previo informe favorable del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (art. 457, nral. 4, lit. A, Ley 16.170 de 28/12/990 y art. 153 del Código de Aguas en la redacción dada por el art. 193, Ley 15.903 de 10/11/987).

A su **Dirección Nacional de Hidrografía** compete:

- Vigilancia y cumplimiento de la Ley 16.688 de prevención ante contaminación de las aguas, proveniente de buques, aeronaves y artefactos navales- en las aguas portuarias, en concurrencia con la Prefectura Nacional Naval (art. 5 de dicha ley).

Del Decreto 90/997 de 18/3/997 resultan las siguientes atribuciones:

- Administrar, mantener y desarrollar los puertos bajo su jurisdicción y las vías navegables, a efectos de cumplir con las necesidades del transporte fluvial y marítimo, en el marco de la estrategia económica y de protección del medio ambiente, y proyectar y controlar el desarrollo de obras costeras (ver asimismo art. 20, Ley 16.246 de 8/4/992).
- Proyectar y elaborar las propuestas normativas para la utilización y desarrollo sostenido de los recursos hídricos, y controlar el cumplimiento de la normativa vigente.
- Administrar y evaluar el uso de los recursos hídricos.
- Regular las extracciones de áridos subacuáticos.

Ministerio de Industria, Energía y Minería

Es el órgano responsable de proponer políticas referidas al sector industrial, energético y minero, tendentes a la transformación del aparato productivo nacional y a atender los requerimientos que plantea el mundo globalizado.

Del art. 8 del Decreto 574/974 de 12/7/974 surgen las siguientes atribuciones:

- Régimen y contralor de las industrias e investigaciones y experimentaciones industriales.
- Estudios, operaciones y relevamientos geológicos y asesoramiento sobre éstos.
- Información y asesoramiento industrial.
- Cuestiones atinentes a la industria, a la energía y a los combustibles y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios.

El Decreto 190/997 de 4/6/997 le atribuye la regulación y control de las actividades que utilizan tecnologías nucleares y radiaciones ionizantes.

Específicamente a nivel de Unidades Ejecutoras, este Decreto comete:

- A la **Dirección Nacional de Industrias**, la verificación del cumplimiento de las normas y acciones de desarrollo industrial.
- A la **Dirección Nacional de Minería y Geología**, mantener actualizada la información geocientífica y minera del país.
- A la **Dirección Nacional de Energía**, lo relativo a la cuantificación de fuentes de energía primaria y desarrollo de su explotación; abastecimiento de la misma en condiciones de seguridad; coordinación de las entidades del sector; participación en la elaboración de normas de seguridad y control de su aplicación; vinculación en materia energética con otros gobiernos u organismos internacionales.
- A la **Dirección Nacional de Tecnología Nuclear**, regulación y control de actividades que involucran el uso de fuentes radiactivas o equipos generadores de radiaciones ionizantes; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, de acciones específicas en la temática de tecnología nuclear.

En particular, le compete el control del cumplimiento de la prohibición de tránsito y disposición final de residuos radioactivos provenientes de terceros países en todo el territorio nacional.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Es responsable de la política nacional del trabajo y de la seguridad social y, en particular, del mejoramiento de las condiciones en que aquel se realiza, incluyendo el régimen de previsión y atención de accidentes, enfermedades, muerte y pérdida o disminución de la actividad productiva (Decreto 574/974 de 12/7/974 y Decreto 191/997 de 4/6/991).

Su dependencia **Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social** es definida por el Decreto 191/997 citado, como órgano responsable de la protección legal de los trabajadores en el empleo, controlando el cumplimiento de la aplicación de las normas laborales y de seguridad social, y de las condiciones de higiene, seguridad, salud ocupacional y medio ambiente laboral.

Ministerio de Salud Pública

Es responsable de velar por el estado de salud de la población, formulando políticas y estrategias a nivel nacional y garantizando un nivel adecuado de asistencia a la población.

Se le comete el dictado de normas en diversas áreas como control de medicamentos, alimentos y salud ambiental (Decreto 348/997 de 19/9/997), y la policía sanitaria humana y de fronteras (art. 10, Decreto 574/974 de 12/7/974).

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Le compete la política y desarrollo de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero, y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios, basado en el manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la conservación y desarrollo de la diversidad biológica y el control de la sanidad animal y vegetal, y la condición higiénico-sanitaria de los productos agropecuarios.

Del art. 11 del Decreto 574/974 de 12/7/974 surgen las siguientes atribuciones:

- Contralor sanitario e higiénico de la actividad pesquera.
- Conservación, mejoramiento y recuperación de suelos, riego, drenaje y aprovechamiento de aguas a los fines agropecuarios.
- Régimen de la caza, pesca y caza acuática en las aguas interiores y marítimas del territorio nacional.

En la Ley 16.736 de 5/1/996 se consagran las siguientes competencias en la materia:

- Suspensión preventiva de los Registros que administra, de los infractores, en caso de infracción grave; adopción de medidas cautelares de intervención sobre productos en presunta infracción; secuestro administrativo cuando la infracción pueda dar lugar a comiso o confiscación; y venta en caso de productos percederos (art. 144, Ley 13.835 de 7/1/970 en la redacción dada por art. 262, Ley 16.736).
- Aplicación de otras sanciones como apercibimiento, multa,
- suspensión de habilitaciones, clausura (art. 285).
- Le competen, asimismo:
- Delimitación, manejo y administración de áreas protegidas (art. 207, Ley 16.320 de 1/11/992 y art. 3, Decreto 407/993 de 8/6/993).
- Conservación y preservación de mamíferos marinos, con los más amplios poderes de policía, a través del Instituto Nacional de Pesca (art. 23, Ley 16.211 de 1/10/991 en la redacción dada por el art. 212, Ley 16.320 de 1/11/992).

Su **Dirección General de Recursos Naturales Renovables** es responsable de promover el uso y manejo racional de los recursos naturales renovables, en función de cuencas hidrográficas, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del sector y coadyuvar a la conservación de la diversidad biológica, promoviendo y regulando el uso de aguas destinadas a fines agropecuarios, y creando y administrando un sistema racional de áreas naturales protegidas (Decreto 213/997 de 18/6/997; art. 2, Decreto 263/993 de 8/6/993; art. 7, Decreto 284/990 de 21/6/990 y art. 4, Ley 15.239 de 23/12/981).

Este órgano tiene, además, la coordinación a efectos de que las políticas de protección del medio ambiente a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las relativas a los recursos naturales renovables a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, guarden armonía, conformando un Grupo de Trabajo Permanente con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (art. 1, Decreto 263/993 de 8/6/993).

A su dependencia **Instituto Nacional de Pesca** compete propiciar la explotación más eficiente de la actividad pesquera e industrias derivadas, controlando la preservación de los recursos acuáticos y realizando el control de calidad e higiénico-sanitario de los productos de la pesca.

El Decreto 149/997 de 7/5/997 le confiere las siguientes atribuciones:

- Cumplimiento y aplicación de la Ley 13.833 de 29/12/969 de explotación y dominio sobre las riquezas del mar, y demás normas legales y reglamentarias que regulan las actividades de la pesca y la caza acuática, incluyendo el ejercicio de potestades de fiscalización y vigilancia (arts. 2 y 25 y ss.).
- Registro General de Pesca (art. 34).
- Adopción de medidas de emergencia en salvaguardia de la salud pública, en casos de marea roja o floraciones similares (art. 38).
- Orientación, asesoramiento, fomento, desarrollo, ordenamiento, administración y control de las actividades que con respecto a la pesca o caza acuática se realicen en áreas protegidas (art. 57).

Potestades de reglamentación, control, inspección, habilitación sanitaria, aprobación de rotulado y sancionatorias en relación con los productos de la pesca y caza acuática son conferidas detalladamente al Instituto por el Decreto 213/997 de 18/6/997.

En el mismo Ministerio, la **Dirección General de Servicios Agrícolas** es responsable de velar por la sanidad vegetal y la sanidad e higiene de los alimentos vegetales, generando instrumentos normativos y operacionales a fin de que los agentes económicos realicen sus actividades en condiciones que contribuyan a proteger la producción agropecuaria, la salud pública, el ambiente, el agrosistema y el interés de los consumidores.

Ministerio de Turismo

Le compete fijar y dirigir la política nacional de turismo.

En especial, debe propender a la conservación de los atractivos turísticos y contribuir a la preservación del patrimonio natural y cultural de la Nación (Decreto 385/997 de 15/10/997).

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Es el Ministerio con competencia más específica en relación con el medio ambiente, habiéndosele conferido las siguientes atribuciones:

- Formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente, e instrumentación de la política nacional en la materia (art. 3, nral. 7, Ley 16.112 de 30/5/990, Decreto 255/997 de 30/7/997).
- Control del cumplimiento de las actividades públicas o privadas en relación con las normas de protección del medio ambiente (art. 6, Ley 16.112 de 30/5/990).
- Opinión en asuntos asignados a otros Ministerios por el Código de Aguas, cuando la materia se relacione con la protección del medio ambiente o pudiere provocar efectos en relación al mismo (art. 456, Ley 16.170 de 28/12/990).
- Protección de las aguas contra efectos nocivos que pueden dañar el medio ambiente, supervisando y regulando de acuerdo con los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, las actividades relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación de dichas aguas, con potestades de autorización y sanción. (arts. 453 y 457, nrales. 1, 2 y 3, Ley 16.170 de 28/12/990 y arts. 4, 6, y 144 a 147 del Código de Aguas, este último con la redacción dada por el art. 194, Ley 15.903 de 10/11/987).
- Aprobación de los proyectos de planta de tratamiento de efluentes industriales y aplicación de sanciones relativas (art. 457, nral. 3, Ley 16.170 de 28/12/990 y art. 147 del Código de Aguas en la redacción dada por el art. 194, Ley 15.903 de 10/11/987).
- Otorgamiento de permisos precarios y revocables para la descarga en las aguas o en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, de cualquier tipo de barométrica, tanto de carácter público como privado (Decreto 497/988 de 3/8/988; art. 457, Ley 16.170 de 28/12/990 y Decreto 412/991 de 9/8/991).
- Protección de la faja de defensa establecida en la ribera del Atlántico, Ríos de la Plata y Uruguay y Laguna Merín, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura, incluyendo potestades de autorización, prohibición y sanción de acciones en la misma (arts. 153 y 154 del Código de Aguas en la redacción dada por los arts. 193 y 192, Ley 15.903 de 10/11/987; art. 457, nral. 4, Ley 16.170 de 28/12/990; art. 117, Ley 16.462 de 11/1/994; art. 452, Ley 16.736 de 5/1/996). Toda obra, acción o construcción a desarrollarse en dicha faja deberá estar precedida de la autorización del Ministerio a efectos de que no se causen efectos perjudiciales a su configuración o estructura (art. 1, Decreto 59/992 de 10/2/992).

- Registro de los estudios de evaluación de impacto ambiental referidos a todas las actividades, que puedan ser susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad, y autorización de las mismas, previo asesoramiento de los Ministerios o Gobiernos Departamentales que tuvieren que ver con ellas (arts. 5 y 7, Ley 16.466 de 19/1/994, art. 20, Decreto 435/994 de 21/9/994).
- Autorización ambiental previa de las actividades, construcciones y obras que se determinan (art. 2, Decreto 435/994 de 21/9/994).
- Legitimación para ejercer acción jurisdiccional en cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente (art. 6, Ley 16.112 de 30/5/990 y art. 42 Código General del Proceso).
- Promoción de la preparación de un proyecto de Código del Medio Ambiente (art. 11, Ley 16.112 de 30/5/990).

Su **Dirección Nacional del Medio Ambiente** tiene asignada la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y de proponer e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando dichas necesidades de protección del medio ambiente con un desarrollo sostenible (Decreto 257/997 de 30/7/997).

En el marco del Decreto 257/997 se establecen como cometidos sustantivos de esta dependencia:

- Las actividades mencionadas, en relación con planes para medir y evaluar el estado de la calidad de los recursos ambientales, hídricos, aire y ecosistemas, incluyendo áreas naturales protegidas y zonas costeras.
- Las actividades mencionadas, en relación con planes para prevenir el impacto ambiental de actividades humanas o proyectos, incluyendo el fomento de la conciencia ambiental y, en relación, asimismo, con planes de control de actividades que incidan en la calidad de recursos ambientales.
- Formular y coordinar acciones con organismos públicos nacionales y departamentales, en lo referente a la protección del medio ambiente, así como celebrar convenios con personas nacionales o extranjeras para la ejecución de sus cometidos.
- Establecer y mantener relaciones con organismos internacionales de su especialidad para asegurar el cumplimiento de convenios o acciones comprometidas referidas al medio ambiente.

Es, además, autoridad competente y punto de contacto para la aplicación del Convenio de Basilea sobre Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado por Ley 16.221 de 22/10/991 y autoridad competente de aplicación y control del cumplimiento del Decreto 252/989 de 30/5/989 de desechos peligrosos (Decreto 499/992 de 13/10/992), y autoridad competente y punto de contacto para la instrumentación y aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro en junio de 1992 (Decreto 487/993 de 4/11/993).

Su **Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial** es responsable de la formulación de las políticas nacionales de ordenamiento territorial y de los controles necesarios a efectos de promover el desarrollo del territorio a escala nacional y en un marco regional, tutelando los recursos e impidiendo los desequilibrios (Decreto 256/997 de 30/7/997).

Gobiernos Departamentales

Les compete el gobierno y la administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública (art. 262 de la Constitución) y, en especial:

- Control de desagües industriales (arts. 29 y 30, Decreto 253/979 de 9/5/979).
- Regulación de la edificación en los centros urbanos, que puede alcanzar la faja de protección de la costa (Ley 1816 de 8/7/885; arts. 35, nral. 26, y 46, nral. 21, Ley 9515 de 28/10/935, art. 3; Decreto 59/992 de 10/2/992).
- Administración de los servicios de saneamiento, de acuerdo y en la medida que fijen las leyes (art. 35, nral. 20, lit. b, Ley 9515 de 28/10/935). En Montevideo, lo relacionado con la infraestructura de saneamiento urbano (art. 2, lit. b, Ley 11.907 de 19/12/952).
- Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central, por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos, prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños, haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a la defensa de los terrenos de la invasión de las

arenas y al saneamiento de las playas, y evitando la destrucción de zonas boscosas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad municipal que hermosteen las costas o resulten defensivas para la conservación de las playas (art. 35, nral. 21, Ley 9515 de 28/10/935).

- Policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia de autoridades nacionales, siendo de su cargo la vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas (art. 24, lit. c, Ley 9515 de 28/10/935).
- Asesoramiento en relación con obras o trabajos sujetos a procedimiento de autorización previa en el marco de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (art. 7, Ley 16.466 de 19/1/994).
- Sanción por incumplimiento de sus ordenanzas (art. 19, Ley 9515 de 28/30/935, en redacción dada por art. 210, Ley 15.851 de 24/12/986).

Congreso de Intendentes

Coordina las políticas de los Gobiernos Departamentales y puede acordar con el Poder Ejecutivo así como con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes, en los respectivos territorios o en forma regional o interdepartamental (art. 262 de la Constitución).

Integra la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (art. 10, Ley 16.112 de 28/12/990).

Universidad de la República

Integra la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (art. 10, Ley 16.112 de 28/12/990).

Sin perjuicio de la competencia eventual o potencial de toda Institución relacionada con la formación humana, en un tema de proyección e interés multidisciplinarios, como lo es el medio ambiente, pueden mencionarse, en especial, en relación con el tema aludido, entre las diversas Facultades de la Universidad de la República, la de Ciencias, la de Química, la de Veterinaria, y la de Ingeniería.

En la primera, se cumple una labor en tres niveles: el de formación de profesionales en diferentes especialidades; el de complejos docentes llamados Unidades de Desarrollo, que conduce a una formación integral en campos específicos como puede serlo el de las Ciencias del Mar; y el área de los convenios con otras Instituciones.

En la Facultad de Ingeniería cabe destacar la labor cumplida por el Instituto de Mecánica de Fluidos e Ingeniería Ambiental, entre cuyos objetos de estudio se encuentra lo relacionado con la dinámica de la atmósfera y el océano.

Administración Nacional de Puertos

Se le han conferido las siguientes atribuciones:

- Delimitar las zonas que hayan de reservarse para la instalación de terminales pesqueros y actividades conexas (art.20, Ley 13.833 de 29/12/969).
- Administrar, conservar y desarrollar el Puerto de Montevideo y otros que le encomiende el Poder Ejecutivo; asesorar al Poder Ejecutivo en materia portuaria, presentando iniciativas al respecto; prestar servicios portuarios en forma directa o indirecta cuando lo determine el Poder Ejecutivo (art. 7, Ley 16.246 de 8/4/992 y art. 2 Decreto 412/992 de 1/9/992).
- Minimizar y compatibilizar en lo posible el impacto ambiental, a través de su estudio y la aplicación de los medios necesarios (art. 65, Decreto 412/992 de 1/9/992)

A su dependencia **Capitanía del Puerto de Montevideo** compete coordinar con las autoridades competentes, las condiciones de prestación de servicios, utilización de sistemas, instalaciones y equipos y el mantenimiento de la infraestructura portuaria y, en especial, la racionalización en la realización de todas las operaciones, en materia de sanidad marítima, humana, animal y vegetal, migración y tramitación y formalidades de aduana (art. 16, lit. C, Ley 16.246 de 8/4/992), y proyectar las normas que regulen las actividades sujetas a su dirección, supervisión y coordinación (art. 17, Ley 16.246 de 8/4/992).

Administración de las Obras Sanitarias del Estado

En el Decreto 253/979 de 9/5/979, que establece normas para el control de la contaminación de las aguas en todos los cursos de la República, se le atribuye:

- Autorización para los vertimientos en los cursos de agua Clase 1 determinados en dicho Decreto, estableciendo las condiciones en que los mismos puedan efectuarse (art. 8, con la redacción dada por el Decreto 579/989 de 11/12/989).
- Autorización y control de desagüe industrial y proyecto de planta de tratamiento cuando se trate de desagües a cursos de agua de la Clase 1 o a colectores de redes de saneamiento que dependan de ese organismo (arts. 25 y 30).

Le compete, además, la prestación del servicio de agua potable en todo el territorio nacional y del servicio de alcantarillado en dicho territorio, excepto en el Departamento de Montevideo, y el contralor higiénico de todos los cursos de agua que utilice directa o indirectamente para la prestación de sus servicios (art. 2, lits. A, B y E, Ley 11.907 de 19/12/952).

Comisión de Cabo Polonio y área circundante

Le compete el estudio, seguimiento de la recuperación, protección y desarrollo de dicha área (art. 458, Ley 16.170 de 28/12/990).

Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente

Creada por el Decreto 261/993 de 4/6/993 en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se le comete:

- Colaboración con el Poder Ejecutivo a través de dicho Ministerio. en la definición de la política nacional de medio ambiente.
- Cooperación con el citado Ministerio en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales en la materia.
- Actuación como mecanismo de coordinación interinstitucional de las actividades de los organismos públicos con privados con relación o incidencia en el tema.
- Asesoramiento al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o a través del mismo al Poder Ejecutivo, en las materias que se le soliciten.

Comité Nacional del Hombre y la Biosfera

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 417/992 de 2/9/992 le compete:

- Planificación y coordinación de los programas de investigación y formación referidos a las áreas temáticas incluidas en el Programa MAB internacional.
- Proponer al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente las estrategias y planes para el desarrollo de los temas específicos del Programa propuesto por el Comité Internacional Coordinador, de acuerdo a las políticas y requerimientos prioritarios nacionales.
- Organismo de enlace entre el Gobierno de la República y el Consejo Internacional Coordinador del Programa MAB, en coordinación con la Comisión Nacional de la UNESCO cuando correspondiere.

iii. FINANCIAMIENTO

El **Poder Ejecutivo**, la **Oficina de Planeamiento y Presupuesto**, los **Ministerios** y la **Universidad de la República** se financian con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, que es aprobado por ley, en forma quinquenal.

Sin perjuicio de ello, el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente** recibe recursos que integran el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, con destino a proyectos relacionados con sus cometidos en esta materia (art. 4, Ley 16.112 de 30/5/990), multas impuestas en ejercicio de sus competencias, producto por prestación de servicios y venta de publicaciones y material de divulgación de carácter ambiental, producto de inversiones efectuadas con este fondo (art. 454, Ley 16.170 de 28/12/990).

También se ha contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo, el préstamo BID ATN/SF-4375-UR "Proyecto de fortalecimiento institucional de DINAMA".

Por su parte, el **Instituto Nacional de Pesca** recibe recursos que integran el Fondo de Desarrollo Pesquero, provenientes del producido de la comercialización del excedente de captura de los buques de investigación del Instituto, de fondos generados por convenios con organismos nacionales o extranjeros, de la tasa por expedición de permisos de pesca, de la tasa por certificación de calidad de las exportaciones de productos pesqueros, de tasas, tarifas, precios, cánones, derechos, multas y decomisos establecidos en las leyes respectivas, de herencias, legados y donaciones, y de otros ingresos que se le asignen (art. 200, Ley 16.320 de 1/11/992 y art. 270, Ley 16.736 de 5/1/996).

Los **Gobiernos Departamentales** aprueban su presupuesto en forma quinquenal, por acto de la Junta Departamental.

El **Congreso de Intendentes** se financia con aportes de los diecinueve Gobiernos Departamentales.

La **Administración Nacional de Puertos** y la **Administración de las Obras Sanitarias del Estado** proyectan su presupuesto, que es aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo, en forma anual.

El **Sistema Nacional de Control de Derrame de Contaminantes** se financia con el Fondo de Prevención y Lucha contra la Contaminación de las Aguas, que se integra con multas por acciones contaminantes (art. 21, Ley 16.688 de 22/12/994).

La **Comisión de Cabo Polonio y área circundante**, la **Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente** y el **Comité Nacional del Hombre y la Biosfera** no tienen financiamiento independiente de los órganos cuyos delegados los integran.

iv. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE SU MISIÓN Y FUNCIONES

El **Poder Ejecutivo**, la **Oficina de Planeamiento y Presupuesto** y los doce **Ministerios** con sus dependencias, integran la Administración Central del Estado uruguayo. En este ámbito se encuentra a punto de culminar la tarea encarada por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), en relación con estructuras organizativas y cometidos.

La Ley de Presupuesto 16.736 de 5/1/996 encargó a dicho órgano la implantación del programa de modernización del Estado que incluye una primera etapa de racionalización de estructuras y cometidos- consagrando una serie de instrumentos a ser utilizados en el marco de dicho programa. Entre ellos corresponde mencionar: la potestad para disponer la reformulación de estructuras organizativas de los Incisos y Unidades Ejecutoras, la consecuente declaración de las excedencias de cargos y funciones y la reasignación de economías resultantes; la transformación de los sistemas de evaluación del desempeño y ascensos; y la creación de funciones de alta especialización.

Gran parte de las competencias institucionales mencionadas "supra" aparecen asignadas en la forma descripta, en virtud de los más de cuarenta y cinco Decretos de reformulación de estructuras organizativas dictados en el curso del año 1997, en el marco de actividad del CEPRE. En tal sentido, dichas asignaciones competenciales constituyen el resultado de una muy reciente labor de reestructura, que incluyó instancias de estudio de atribuciones, a efectos de distinguir cometidos sustantivos, no sustantivos y de apoyo, y detectar y eliminar vacíos y duplicaciones; discusión con los agentes encargados de las tareas respectivas; y análisis de eficiencia y suficiencia de recursos.

Dado lo reciente y exhaustivo de la acción desarrollada, puede afirmarse que la distribución de competencias en el ámbito de la Administración Central aparece como un todo coherente, en el que no se evidencian superposiciones o vacíos.

Lo expresado es sin perjuicio de la presencia de dificultades de carácter general que enfrenta la Administración, muchas de las cuales fueron identificadas en los talleres de discusión interna realizados en la Dirección Nacional del Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en relación con el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de dicha Unidad Ejecutora- que con matices se repiten en otros órganos. Pueden citarse como las más relevantes: insuficiencia de recursos económicos y su inadecuada distribución; baja remuneración y falta de motivación de los funcionarios; ausencia de políticas expresas de protección ambiental, de priorización de objetivos, y de la planificación y programación consecuentes; necesidades de capacitación y actualización técnica; ausencia de un sistema de información general, actualizado y accesible.

Se marcaron, asimismo, como debilidades de la red institucional, la falta de instancias de discusión de políticas y de coordinación entre los órganos con competencia en la materia. En este aspecto correspondería

precisar que las deficiencias en la coordinación no responden a un vacío normativo. Como queda demostrado con la descripción de atribuciones efectuada, existen órganos que tienen asignada competencia de coordinación. En ese sentido, las dificultades parecerían provenir de la ausencia de mecanismos operativos que permitan llevar dicha competencia a su práctica ejecución.

En lo que tiene que ver específicamente con la Dirección Nacional del Medio Ambiente órgano de importancia central en la dimensión ambiental- fueron señaladas: la dificultad para incidir en la actuación de otros órganos del Estado, dada su posición institucional de mera Unidad Ejecutora de un Ministerio; opacamiento de sus atribuciones en el contexto de una Secretaría de Estado que tiene asignado un cometido socialmente tan destacado como lo es la vivienda.

Algunos de los problemas identificados fueron considerados por la Ley de Presupuesto 16.736 y sus normas reglamentarias, que previeron, por ejemplo, el pago de premios por mejor desempeño, la creación de funciones de alta especialización, y la valoración de la capacitación a efectos de los ascensos.

En lo que refiere a los **Gobiernos Departamentales**, corresponde señalar que no se encuentran alcanzados por la Reforma del

Estado aludida. Por otra parte, sus atribuciones surgen fundamentalmente como se indicara- de la Ley Orgánica Departamental de 1935, resultando obvio que a dicha fecha la preocupación por los problemas ambientales no tenía la dimensión que fue cobrando posteriormente. En la medida del incremento de la preocupación ambiental se fueron sucediendo las disposiciones atributivas de competencia a otros órganos que, en algún modo, supusieron cierta acumulación de normas jurídicas, que plantea la necesidad de llevar a cabo un análisis de compatibilidad de las mismas.

En este aspecto, y si bien un primer examen podría llevar a la conclusión de que existen superposiciones, se entiende que, dada la competencia atribuida al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente como órgano de coordinación de las competencias ambientales de la Administración, corresponderá a éste, en cada caso, la tarea de graduar y definir la participación correspondiente de cada repartición estatal, en función de su perfil respectivo. Ello es sin perjuicio de las atribuciones de coordinación interinstitucional conferidas a la **Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente**, en la que como se adelantara- tiene representación el **Congreso de Intendentes**, órgano que a su vez, tiene asignadas potestades de coordinación.

Similares consideraciones resultan aplicables a las atribuciones de los **Entes Autónomos y Servicios Descentralizados**.

Las atribuciones de la **Comisión de Cabo Polonio y área circundante** y el **Comité Nacional del Hombre y la Biosfera** no plantean problemas de armonización, dada su especialidad.

I. EVALUACION INTEGRAL DE LA RED INSTITUCIONAL E IDENTIFICACION DE AREAS QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

La evaluación de la red institucional uruguaya se efectuará partiendo de un enfoque integrador o sistémico de lo ambiental, que requiere como componentes necesarios, de una política ambiental, un marco normativo, una estructura institucional e instrumentos que hagan operativa dicha política.

Si bien existen órganos con competencia en la fijación de la **política del medio ambiente**, esa competencia no se ha concretado en la formulación de una política clara con definición precisa de objetivos y prioridades, lo que ha impedido que pudieran establecerse planes y programas de protección ambiental.

Si bien el examen del **aspecto normativo** exorbita la tarea encomendada a este equipo de trabajo, no puede dejar de advertirse que se observa en este aspecto una profusa y difusa acumulación de disposiciones de diversa jerarquía y por ende valor y fuerza, producida en momentos sucesivos en la historia de la preocupación ambiental.

La **realidad institucional** exhibe dos áreas perfectamente distinguibles. Por un lado se encuentran las instituciones en el ámbito de la Administración Central, que culminan un proceso de reformulación de estructuras y cometidos dirigido a la racionalización de las competencias respectivas.

Fuera de dicho ámbito, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados mantienen atribuciones que provienen en su mayor parte de disposiciones dictadas en un clima de tratamiento de lo ambiental muy diferente del actual.

De cualquier modo, esta pluralidad de atribuciones no se valora negativamente, en cuanto se estima que dichas atribuciones pueden articularse de manera eficiente mediante mecanismos de coordinación conferidos a órganos como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente o el Congreso de Intendentes.

Precisamente en este sentido es que se atribuye enorme importancia al cuarto componente del enfoque integrador enunciado. En efecto, dado que las instancias de coordinación se encuentran previstas por el marco jurídico-institucional, corresponde concluir que las deficiencias constatadas en ese aspecto, se deben a la ausencia de instrumentos de gestión que hagan operativas las normas respectivas.

II. PROPOSICIONES

II.1. SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

Examinadas las tendencias actuales en materia de protección de las aguas, se observa que la orientación que prevalece es la de lograr su uso racional mediante la gestión integral del ciclo hidrológico, por región hídrica o cuenca.

A partir de este concepto, las soluciones adoptadas para dicha gestión integral pueden agruparse en dos grandes corrientes: la que opta por el establecimiento de una "autoridad de cuenca", y la que se construye sobre la base de la coordinación de las competencias asignadas a diferentes autoridades regionales, nacionales y locales. Ello es sin perjuicio de la posibilidad de formulación de soluciones mixtas.

En cuanto a la estructura adoptada por el sistema orgánico respectivo, en algunos casos se opta por su integración a través de secciones nacionales que se reúnen a intervalos regulares, mientras que en otros, el órgano u organismo solo opera en el ámbito internacional, es decir, sin la etapa previa de actuación de secciones nacionales.

En lo que refiere a las atribuciones conferidas, algunos órganos u organismos constituyen meros foros de negociación entre Estados, en tanto que otros desarrollan funciones operativas. Por otra parte, dichas atribuciones pueden referir a un solo uso del curso de agua caso de uso navegación- o a los múltiples usos de un río internacional.

Respecto del procedimiento de toma de decisiones, el sistema adoptado puede ser el de la unanimidad o consenso, o el de la regla de la mayoría. En algunos, tales decisiones resultan obligatorias para los Estados miembros, con efectos directos en sus territorios respectivos caso de la Comisión Conjunta Canadá-USA de acuerdo al Tratado de 1909- en tanto que en otros se practica el sistema del "opting out" o de la aprobación tácita.

México y Estados Unidos suscribieron con fecha 14/8/983, un convenio relativo a la preservación del medio ambiente en su zona fronteriza, con los objetivos de establecer bases para la cooperación en la materia, acordar medidas de prevención y control, y proveer el marco necesario para el desarrollo de un sistema de notificación en situaciones de emergencia (art. 1).

Cada parte designa un coordinador nacional con las atribuciones de coordinar y vigilar la aplicación del convenio, hacer recomendaciones a las partes, y organizar las reuniones de alto nivel a fin de revisar la manera en que se está cumpliendo dicha aplicación, así como convocar reuniones de expertos para coordinar los programas nacionales (art. 8). Estos coordinadores podrán invitar a representantes de los gobiernos federales, provinciales o municipales para que participen en las reuniones dispuestas por el convenio (art. 9), y deben estar informados de las actividades de entidades vinculadas con la ejecución del mismo así como de la aplicación de otros acuerdos en la materia, vigentes entre los Estados parte (art. 12).

En Italia, por la ley 183 de 18/5/989 y sus modificativas, incluida la llamada ley Galli de 5/1/994, se adopta la cuenca hidrográfica como área funcional para la gestión de las aguas y mejor tutela del ambiente, y se instituye la figura de la autoridad de cuenca, aunque manteniendo competencias de las autoridades nacional y locales. A la autoridad de cuenca se atribuye la potestad de planificación, quedando la gestión en sí misma a la administración nacional y local.

En España, por ley de 1985, se asigna a la autoridad de cuenca, la responsabilidad de gestión incluida la planificación- de las aguas de cuencas hidrográficas que se encuentran en el límite de una o más regiones. A las regiones corresponde la gestión de las cuencas situadas dentro de su territorio.

A nivel de la Unión Europea, la Comisión ha enviado al Consejo una propuesta de Directiva (Bruselas, 26.2.97 - COM (97) 49 final 97/0067 - SYN), para el establecimiento de un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, que establece que todas las medidas destinadas a alcanzar los objetivos ambientales de una protección y uso sostenible de las aguas se coordinen y sus efectos se controlen en el ámbito de una cuenca fluvial.

Se adopta el "distrito de cuenca fluvial" como unidad administrativa básica a los efectos de la gestión de las aguas de la cuenca respectiva.

Aunque requiere que el control y el establecimiento de programas de medidas se cumplan en cada cuenca, la propuesta permite que ello se lleve a cabo mediante la coordinación de esfuerzos administrativos, en lugar de imponer una agencia o autoridad única. Así, el papel de una autoridad competente puede variar desde una responsabilidad específica e incluso limitada, dentro de la estructura administrativa coordinada, hasta una autoridad centralizada de pleno derecho, en función de las tradiciones administrativas de los Estados miembros respectivos.

La lista de autoridades competentes conformará una red natural de profesionales del agua, cuya opinión deberá ser recibida a través de conferencias regulares, posiblemente bienales, con el fin de debatir los temas de interés común y comparar los planteamientos adoptados. Se considera también la publicación de una revista de la red, elaboración de material educativo y de formación, y el intercambio de expertos delegados.

La Directiva plantea como instrumentos necesarios, la existencia de un marco general en que las autoridades comunitarias, nacionales y regionales puedan elaborar políticas coherentes e integradas en materia de aguas; y la creación de una base de información esencial en relación con el estado del medio acuático y las presiones que sobre él se ejercen, incluyendo instancias de difusión de dicha información y consultas públicas.

Se establece que se adopta un enfoque combinado que plantea el establecimiento de procedimientos de coordinación entre estructuras administrativas, que permitan compatibilizar el control de las emisiones en la fuente con los objetivos de calidad del medio acuático, con independencia de que aquellas medidas estén previstas por la directiva marco o por otros actos jurídicos nacionales o comunitarios en materia de calidad de aguas.

No se propone una única "directiva sobre aguas" que integre todos los elementos de este enfoque en un solo acto jurídico. Se parte de reconocer la diversidad en las condiciones y necesidades, que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas.

Bajo la influencia, sin duda, del principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado de Maastricht de 1992, el Considerando 15 dispone que las decisiones deben tomarse al nivel más próximo posible a las situaciones concretas de uso y degradación del agua, y recomienda priorizar aquellas medidas que son responsabilidad de los Estados miembros, elaborando programas de medidas específicas que se ajusten a las condiciones regionales y locales.

En lo que refiere al ámbito marítimo, pueden citarse las soluciones adoptadas respecto del Mar Báltico, del Atlántico Nor-Oriental, y las formuladas en el marco de la Unión Europea.

La Convención de Helsinki de 22/3/974, enmendada por la suscrita en la misma ciudad el 9/4/992, estableció un régimen de protección del medio ambiente marino para el Mar Báltico, que prevé el funcionamiento de la Comisión de Protección de Medio Marino en el Báltico, con potestades fundamentalmente recomendatorias y de organización de la cooperación entre los Estados parte.

En 1992 se suscribió la Convención para la Protección del Medio Ambiente en el Atlántico Nor-Oriental, que prevé la existencia de una Comisión integrada por representantes de los Estados miembros y que dispone facultades decisorias y recomendatorias, consagrando el sistema del "opting out", por el cual cada Estado dispone de un plazo, a partir de la fecha de adopción de una decisión, para manifestar su voluntad de desligarse del compromiso resultante de la misma (art. 13).

Debe tenerse presente que en Europa, muchas de las potestades en materia de conservación de recursos pesqueros y de protección del medio ambiente han sido transferidos a la Comunidad Económica Europea. En tal sentido, en la III Conferencia sobre Derecho del Mar se incluyó la denominada "cláusula comunitaria", que permite a organizaciones internacionales de integración, transformarse en partes contratantes de la Convención con los mismos derechos y obligaciones de los Estados parte.

En condiciones similares, la Comunidad ha logrado participar en diversos convenios regionales relativos a mares europeos, con importantes efectos positivos. A vía de ejemplo, la participación de la Comunidad en convenios relativos a la conservación de recursos pesqueros y preservación del medio ambiente en el Medi-

terráneo, tiene por efecto que las obligaciones resultantes de dichos convenios se extiendan a otros Estados europeos miembros de la misma, que sin ser ribereños de dicho mar ni, en consecuencia, partes en los convenios, lo utilizan para la navegación u otros usos marítimos.

En la materia específica de conservación y preservación de los recursos pesqueros, existen numerosos convenios internacionales en el ámbito de mares en particular, suscritos fundamentalmente por los Estados ribereños. La mayoría de ellos prevén la existencia de comisiones internacionales con potestades más recomendatorias que estrictamente decisorias. Se exceptúan situaciones de convenios como los que instituyen la Comisión Mixta para las Pesquerías del Mar Negro o la Comisión General de Pesca para el Mar Mediterráneo, cuyas decisiones pueden revestir carácter obligatorio si los Estados parte no oponen objeciones en un plazo determinado. Dichas comisiones suelen tener, entre sus cometidos, la promoción de la constitución de empresas pesqueras mixtas integradas por nacionales de los diversos Estados costeros, como forma de dar contenido concreto al principio de que tales riquezas constituyen recursos naturales compartidos por los países ribereños.

Similares poderes recomendatorios suelen otorgarse a los organismos que regulan la conservación y preservación del medio marino. Así, en el Mediterráneo, donde se encuentran en vigor diversos convenios regionales y subregionales al respecto, la cooperación no dio lugar a la creación de organismos con poderes normativos. El poder de decisión continúa perteneciendo a los Estados.

En materia de medio ambiente marino, los convenios regionales, en Derecho comparado, parecen responder a tres modelos distintos: el que adopta diversos convenios "ad hoc" sobre fuentes específicas de contaminación en el área geográfica, el que busca regular en un solo instrumento todas las fuentes de contaminación en dicha área geográfica, y el que recurre a un convenio marco general para todas las fuentes de contaminación, las que son desarrolladas en particular o por áreas geográficas restringidas, por vía de anexos, apéndices o protocolos adicionales.

II.2. ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO

Del estudio realizado surge que confluyen, en la materia objeto del informe, aspectos institucionales y normativos a muy diversos niveles tanto en el área internacional como en el ámbito nacional de los Estados involucrados.

En el área internacional se descende desde las instituciones a nivel universal (caso de la OMI y del PNUMA) –y las normas por ellas dictadas- a los organismos regionales y subregionales (Mercosur, Cuenca del Plata e Hidrovía) para concluir en los de carácter binacional (CARP, CTMFM y CARU).

En el ámbito nacional de los Estados Miembros de las Comisiones citadas encontramos que, en materia de conservación del medio ambiente y de los recursos vivos en el Río de la Plata y su Frente Marítimo, concurren las competencias de gran cantidad de organismos, según surge de los capítulos respectivos (supra 1.2.1. y 1.2.2.). Estas instituciones, a su vez, se ubican tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal o local.

En virtud de la importancia que desde el punto de vista geográfico y ecológico reviste el área del Río de la Plata y su Frente Marítimo, creemos pertinente que las Comisiones binacionales con competencia en dicha zona se constituyan en puntos focales de políticas, planes y programas destinados a la preservación del medio acuático y de los recursos vivos. Ello sin perjuicio de coordinar su acción con los organismos competentes de la Cuenca del Plata.

En razón de lo expuesto, en un primer círculo de interés, cabría localizar a la CARP y a la CTMFM conjuntamente con los organismos argentinos y uruguayos con competencia en la materia.

Luego, en sucesivos círculos concéntricos se situarían las instituciones subregionales (CARU, Hidrovía y Cuenca del Plata), regionales (Mercosur) y universales (OMI y PNUMA, como los más relevantes), según cuadro que obra en Anexo 27.

El funcionamiento adecuado del sistema implica que los aspectos políticos, normativos, de planificación, programación, ejecución y control, deben cumplirse según el nivel que ocupe el organismo en cuestión de lo general (ámbito universal) a lo particular (nivel nacional, provincial y local). Es decir, no más aunque tampoco menos competencias que aquellas que le correspondan a la institución según el nivel que ocupe en la escala. En este sentido, debe tenerse presente la tendencia prevaleciente en derecho comparado en el sentido de que los fenómenos de contaminación se deben combatir en el lugar

Anexo Bibliográfico

- 1) Por río internacional se entiende aquél que separa o atraviesa el territorio de diferentes Estados.
- 2) Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, "Curso de Derecho Internacional Público", 1961, TD.II, pág. 510.
- 3) Corte Permanente de Justicia Internacional, caso del Río Oder, Nº 1, p. 27
- 4) Manuel DIEZ DE VELAZCO, "Instituciones de Derecho Internacional Público", T. I, 10ª edición, Ed. Tecnos, 1994, p. 509.
- 5) José A. PASTOR RIDRUEJO, "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales", 5ª edición, Ed. Tecnos, 1994, p. 481.
- 6) Extraído de la propuesta de Directiva formulada por la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Bruselas, 26/2/97. COM (97/49) final 97/0067 (SYN), p. 6.
- 7) Edison GONZALEZ LAPEYRE, "Los límites de la República Oriental del Uruguay", Ed. Amalio Fernández, 1986, p.96 y 97.
- 8) Edison GONZALEZ LAPEYRE, "El Estatuto del Plata", FCU, 1978, p. 72.
- 9) Julio César LUPINACCI, "Análisis del Tratado del Río de la Plata" en "Curso de Derecho Internacional Público", T. IV, FCU, 1977, p. 119.
- 10) Ibidem, p. 118.
- 11) HOLTZENDORFF, citado por Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, op. cit. p. 511.
- 12) Jorge PEIRANO BASSO, "El Tratado del Río de la Plata", Ed. Idea, 1985, p. 36.
- 13) Opinión consultiva en el caso de la reparación por daños sufridos en servicio de las Naciones Unidas, 1949, Reports... p. 180.
- 14) Julio César LUPINACCI, op. cit. p. 132.
- 15) Jorge PEIRANO BASSO, op. cit. p. 52; cf. Frida M. ARMAS PFIRTER, "El Derecho Internacional de Pesquerías y el Frente Marítimo del Río de la Plata", Ed. CARI, 1994, p. 337 y 338.
- 16) Julio César LUPINACCI, "Organización y actividades de la Comisión Mixta del Frente Marítimo del Río de la Plata" en "Nuestras fronteras. Situación general y problemas", FCU, 1992, p. 135; cf. Frida M. ARMAS PFIRTER, op. cit. p. 338.
- 17) Ello sin perjuicio de que los Secretarios Técnico y Administrativo de ambas Comisiones y su personal dependiente, deben actuar con las características propias de los órganos supranacionales. (arts. 20 de los Estatutos).
- 18) En esta acepción la expresión "supranacional" aparece referida a la creación de lo que en los procesos de integración se conoce como derecho comunitario.
- 19) Supra nota 16
- 20) Frida M. ARMAS PFIRTER, op. cit. p. 357 y 358.
- 21) Edison GONZALEZ LAPEYRE, "Los límites ..."op. cit. p. 316.
- 22) Ibidem, p. 317 y 318; cf. Heber ARBUET VIGNALI, "La frontera y los límites en el Río Uruguay" en "Derecho Internacional Público", FCU, 1992, T. III, p. 169.
- 23) Ibidem, p. 318.
- 24) Edison GONZALEZ LAPEYRE, "Organización y actividades de la Comisión Administradora del Río Uruguay" en "Nuestras fronteras ..." op. cit., p. 121 y 122.
- 25) DROMI, EKMEKDJIAN, RIVERA, "Derecho Comunitario – Régimen del Mercosur", Ed. Ciudad Argentina, 1995, p. 533.
- 26) Frida M. ARMAS PFIRTER, op. cit. p. 350.
- 27) Ibidem., p. 340 y nota 4.

ANALISIS INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS PARA FORTALECIMIENTO

RESUMEN EJECUTIVO

I. INSTITUCIONES PUBLICAS CON COMPETENCIA EN CALIDAD DE AGUA Y ECOLOGIA ACUATICA DEL RIO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARITIMO

I.1. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)

Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM)

Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata

Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)

Hidro vía Paraguay - Paraná:

a) Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH)

b) Comisión del Acuerdo

MERCOSUR:

a) Reunión Especializada de Medio Ambiente

b) Subgrupo de Trabajo 6 relativo al Transporte Marítimo

Una **evaluación de la red institucional internacional** permite concluir del modo siguiente:

En una primera aproximación, se destacan dificultades de carácter general, de dos clases o tipos para el logro de una gestión óptima: las relativas a la materia objeto de regulación, por una parte, y las vinculadas, estrictamente, a los aspectos institucionales, por la otra.

En primer lugar, desde el punto de vista sustantivo, debe tenerse presente que la toma de conciencia, en la comunidad internacional, respecto al problema ecológico, es de reciente data.

El aspecto institucional presenta la particularidad de que existen competencias compartidas en la materia, tanto en el ámbito internacional (fundamentalmente a través de la CARP y de la CTMFM) como en el nacional. En esta última esfera, ello se manifiesta a través de las competencias de una multiplicidad de organismos, ya sea a nivel nacional, provincial o local.

En definitiva, las actividades de regulación, ejecución y control en materia de prevención y eliminación de la contaminación en el Río, quedan a cargo de los organismos competentes de los Estados ribereños.

La gestión de la CTMFM en lo relativo a conservación y preservación de recursos vivos y mantenimiento del valor y equilibrio de los sistemas bioecológicos, se ve favorecida por la circunstancia de que las autoridades nacionales de cada país en el sector pesca, son miembros natos de la Comisión. Ello asegura no sólo la coherencia en las políticas en aplicación entre el organismo binacional y los organismos nacionales competentes sino, además, su rápida ejecución cuando las medidas a adoptar no admiten dilatorias.

I.2. INSTITUCIONES NACIONALES

I.2.1. EN ARGENTINA

Las instituciones con competencia específica en la materia son las enumeradas en los Anexos Xa) y Xb).

La **evaluación integral de la red institucional** muestra que distintos órganos y organismos tienen injerencia directa o indirecta en el tema, posibilitando la producción de decisiones diversas, a veces complementarias, a veces contradictorias.

En algunos casos la competencia es solo formal, no ejerciéndose en forma efectiva. Por otra parte, existen áreas que no han sido claramente adjudicadas, como lo relativo a contingencias mayores, plan de contaminación aérea, plan de contaminación visual y coordinación entre organismos.

I.2.2. EN URUGUAY

Las instituciones con competencia específica en la materia son las enumeradas en el Anexo 29.

Una **evaluación integral de la red institucional uruguaya** conduce a las siguientes conclusiones:

Si bien existen órganos con competencia en la fijación de la **política del medio ambiente**, esa competencia no se ha concretado en la formulación de una política clara con definición precisa de objetivos y prioridades, lo que ha impedido que pudieran establecerse planes y programas de protección ambiental.

Por otra parte, en el **aspecto normativo** se observa una profusa y difusa acumulación de disposiciones de diversa jerarquía y por ende valor y fuerza, producida en momentos sucesivos en la historia de la preocupación ambiental.

La **realidad institucional** exhibe dos áreas perfectamente distinguibles. Por un lado se encuentran las instituciones en el ámbito de la Administración Central, que culminan un proceso de reformulación de estructuras y cometidos dirigido a la racionalización de las competencias respectivas.

Fuera de dicho ámbito, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados mantienen atribuciones que provienen en su mayor parte de disposiciones dictadas en un clima de tratamiento de lo ambiental muy diferente del actual.

De cualquier modo, esta pluralidad de atribuciones no se valora negativamente, en cuanto se estima que dichas atribuciones pueden articularse de manera eficiente mediante mecanismos de coordinación conferidos a órganos como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente o el Congreso de Intendentes.

Dado que las instancias de coordinación se encuentran previstas por el marco jurídico-institucional, corresponde concluir que las deficiencias constatadas en ese aspecto, se deben a la ausencia de instrumentos de gestión que hagan operativas las normas respectivas.

II. PROPOSICIONES

La coordinación de los organismos nacionales de cada Estado, entre sí, y de éstos con sus similares del otro Estado, es variable, registrándose mayor eficacia entre aquéllos con cometidos vinculados directamente al medio acuático.

A los efectos de mejorar la coordinación entre los organismos nacionales de cada Estado, antes mencionada, así como la de éstos con la CARP y la CTMFM, recomendamos la designación de un organismo o agente público –el de mayor relevancia a los efectos de esta problemática- con las funciones de coordinador nacional en cada Estado. Dicha entidad o funcionario, en sus actividades de coordinación, se comunicaría con la delegación nacional de su Estado ante cada una de las Comisiones.

Dicho coordinador nacional tendría, para el Río de la Plata y su Frente Marítimo, funciones similares a las previstas en el convenio México – USA de 14/8/983 (supra, II,1).

Las recomendaciones de la CARP y de la CTMFM, en función de los planes y programas que elabore para la conservación de los recursos vivos y del medio acuático, se canalizarían a cada Estado a través de su coordinador nacional.

Por último, corresponde destacar que cualquier estrategia de fortalecimiento deberá considerar:

- la fijación de una política con objetivos claros
- la formulación de un plan de gestión
- el establecimiento de programas de medidas, acordes con el plan de gestión y la política en que éste se inserta
- la formulación de un Texto ordenado de las normas en la materia, que simplifique su consulta y aplicación para administradores y administrados
- la creación de una base de datos con toda la información relevante en relación con la cuenca fluvial

A los efectos de contar con toda la información necesaria que permita la creación o perfeccionamiento de los instrumentos mencionados, se recomienda la realización de un estudio de campo, en profundidad, que abarque todos los organismos relevantes en materia ambiental con el alcance dado en el presente trabajo, incluyendo en él la implantación de experiencias piloto de coordinación o fortalecimiento, y la realización de seminarios y talleres en que se examinen los aspectos operativos de las instituciones, con vistas a precisar:

- a) la interpretación que cada una de ellas tiene de su competencia en la materia
- b) las formas de su actuación-respuesta ante el caso
- c) la real magnitud de los recursos asignados a cada una
- d) las carencias de cada una, para una actuación eficiente.