

EL PROYECTO PORCINO ARGENTINA-CHINA. ¿LAS GENERACIONES FUTURAS EN EL OLVIDO?



Posgrado de Especialización en Derecho
Ambiental

- Año de cursada: 2020
- Institución: Universidad de Belgrano

PRESENTACIÓN: DICIEMBRE 2021

Realizado por

FRANCISCO JAVIER
PORTA

- ✉ • franciscojavierporta@gmail.com
- francisco.porta@comunidad.ub.edu.a
- N° de matrícula: 000-17-0418

El Proyecto Porcino Argentina-China. ¿Las Generaciones Futuras en el olvido?

Autor: Francisco J. Porta

Resumen Ejecutivo:

El posible acuerdo porcino entre Argentina y China trae aparejado diversos costos potenciales sanitarios, sociales, económicos, ambientales, y de impacto animal, que podrían dejar sus consecuencias negativas a las generaciones presentes y futuras. Sostengo que para lograr un crecimiento económico sostenible, es imperioso un cambio en los métodos de producción y consumo. Bajo esta urgencia pueden observarse que existen diversas prácticas agrícola-ganaderas más compatibles con las ideas de bienestar animal, justicia social, seguridad y soberanía alimentaria, y que incluso resultan herramientas potenciales para la erradicación del hambre y desnutrición. En ellas se apoya a los pequeños agricultores y una mayor democratización en el acceso a la tierra, la tecnología y los mercados. Continuaré abordando los compromisos internacionales y locales asumidos por el Estado argentino en materia ambiental, en función del proyecto porcino, para luego referirme al impacto que tiene en la solidaridad intra e intergeneracional el acuerdo porcino con China. El objetivo principal de este trabajo es analizar la problemática jurídico-institucional que reviste el proceso de negociación. La hipótesis de trabajo consiste entonces en que dicho proceso no ha sido ajustado al derecho ambiental vigente, incumpliendo así la exigencia convencional y constitucional de sustentabilidad directamente relacionados a los ejercicios de los derechos de las generaciones presentes y futuras. Se concluye que para lograr un modelo de producción de carne porcina sustentable, es imprescindible el compromiso ético motorizado por parte de las autoridades, los productores y los consumidores, que contribuya al legado de un modelo de producción de carne porcina más sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Índice:

I - La Descripción del Proyecto Porcino

La Cuantificación del Proyecto Porcino

Los Posicionamientos frente al Acuerdo Porcino

Las Autoridades Públicas

El Rechazo

Los Productores

II - Los Impactos del Proyecto Porcino y Alternativas más Sustentables

El Impacto en la Salud Humana

El Impacto Económico y Social

El Impacto Ambiental

El Impacto Animal

Alternativas más Sustentables

III – Los Compromisos Jurídicos

Los Compromisos Internacionales

El Segundo Plan de Acción Conjunta

El Memorándum de Entendimiento

Los Compromisos Locales

El Art. 41 de la Constitución Nacional

La “Ley 25.675 General del Ambiente” o “Ley de Política Ambiental Nacional”

Conceptos, Objetivos y Principios de la Política Ambiental

Conceptos

Objetivos:

Principios de la Política Ambiental

El Sistema Preventivo

Ordenamiento Ambiental del Territorio

Evaluación de Impacto Ambiental

Educación ambiental

Información ambiental

Participación ciudadana

Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública

Deberes y pautas de comportamiento ético

IV - La Solidaridad Intra e Intergeneracional

La Ética Humana y Animal

La Solidaridad Intra e Intergeneracional y el Proyecto Porcino

Introducción

En la presente investigación, trataré diversas problemáticas vinculadas al proyecto de producción intensiva de carne porcina en la Argentina, con destino de exportación a China. Distribuiré el análisis en cuatro capítulos, que me permitirán aproximarme a los problemas, para de esa manera poder plasmar los desafíos que el desarrollo sostenible conlleva, y buscar posibles soluciones.

En primer capítulo de “La Descripción del Proyecto Porcino”, plasmaré una base sobre la cual apoyar el análisis. Enunciaré el objeto del acuerdo, su localización, duración, etc. Desarrollaré también, cuáles han sido las instituciones involucradas en el proceso de negociación, tanto de China como Argentina, y los instrumentos jurídicos y técnicos involucrados en el proyecto. Introduciré además, el concepto de solidaridad intra e intergeneracional, que se trata de la médula espinal de la investigación, y que atraviesa todos los temas, puesto que hace a la noción englobante de desarrollo sostenible.

Además, expondré la cuantificación del proyecto en términos económicos, de producción, y de empleo.

Cerraré el capítulo presentando los distintos posicionamientos de los sectores sociales frente al acuerdo: las autoridades públicas, la postura de rechazo, y los productores. Cada cual estacionado desde sus intereses o convicciones, trazará una línea discursiva para sostener su posicionamiento.

El siguiente capítulo, de “Los Impactos del Proyecto Porcino y Alternativas más Sustentables”, haré un recorrido acerca de los impactos negativos que conlleva la producción de carne porcina de forma intensiva, muchos de los cuales están enunciados en la postura que rechaza a este tipo de modelo de producción. En este sentido, desarrollaré los impactos en la salud humana, en el ámbito económico y social, en el ambiente, y en los animales.

Finalizaré este tramo de la investigación con la propuesta de sustentabilidad para la producción de carne de cerdo, encuadrada dentro de la campaña de rechazo al proyecto porcino. Por otra parte, me referiré al bienestar animal como contrapartida al maltrato animal, y alternativa viable para mejorar el aspecto del impacto animal.

Seguidamente, en el capítulo de “Los Compromisos Jurídicos”, comenzaré por recorrer el plano internacional, para pasar luego al plano local.

Será la oportunidad también, para poder desarrollar la problemática jurídico-institucional que atañe al proceso de negociación, y por tanto a la forma de desenvolvimiento del proyecto porcino. Elaboraré además, la hipótesis de trabajo.

En el plano internacional desarrollaré El Segundo Plan de Acción Conjunta, y El Memorándum de Entendimiento, e intentaré mostrar que se tratan de instrumentos jurídicos producto de una estrategia comercial llevada a cabo por China en la región, y con Argentina bilateralmente.

En el ámbito local, daré un panorama del diseño constitucional y legal de las actividades productivas, bajo un modelo de desarrollo sostenible. Comenzaré por el art. 41 CN, sus lineamientos del derecho a un ambiente sano, la noción de desarrollo sostenible y de solidaridad intergeneracional.

Continuaré con la Ley General del Ambiente, enunciando sus aspectos preliminares conceptuales, de objetivos y principios, para luego embarcar el análisis al sistema preventivo, en el cual encuadraré el proceso de negociación, y podré dar curso al tratamiento de la problemática jurídico institucional y de la hipótesis de trabajo, contrastando los instrumentos de gestión ambiental.

Acabaré el capítulo con el desarrollo de la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, buscando darle mayor profundidad a la problemática jurídico-institucional, estableciendo como factor determinante a la falta de ética como detonante en el quebrantamiento entre el decir del derecho y el actuar de las autoridades, en desconocimiento de los marcos normativos aplicables. Es además, el puente con la solidaridad intra e intergeneracional.

En el último capítulo de “La Solidaridad Intra e Intergeneracional”, desarrollaré algunas perspectivas de la ética humana y animal del ámbito académico, para culminar con la solidaridad intra e intergeneracional en función del proyecto porcino, haciendo énfasis en cómo juega el sistema de prevención como ámbito de actuación para garantizar la permanencia de las generaciones presentes, y la continuidad de las futuras, y colocando a la ética como promotora y motorizadora del desarrollo sostenible.

I - La Descripción del Proyecto Porcino

En este apartado presentaré las características y datos generales que presenta el posible Acuerdo entre Argentina y China para la industrialización y producción porcina a gran escala en la República Argentina. El objetivo es proporcionar un marco de referencia contextual a los fines de introducir los análisis que tendrán lugar en los apartados siguientes. En este sentido, desarrollaré la cuantificación del proyecto porcino, los distintos posicionamientos de los sectores de la sociedad, entre otras cuestiones.

El objeto del acuerdo consiste en que China invierta en la Argentina para la construcción y puesta en funcionamiento de megafactorías para la cría intensiva de cerdos con el fin de producir carne porcina para exportar al gigante asiático y otros destinos del sudeste de ese continente.

De acuerdo a la información brindada por las autoridades, se llevaría a cabo *“en las provincias que producen maíz más lejos del puerto, como Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Salta y Corrientes, entre otras”*. El gobernador de Chaco firmó con la empresa de capitales chino-argentinos “Feng Tian Food” un Convenio de Cooperación que posibilitará la puesta en marcha en la provincia de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Los establecimientos se emplazarían en áreas estratégicas del territorio provincial: uno al noreste, otro en el centro y el tercero en el sudoeste.¹ En cuanto a la duración del proyecto, se trata de una inversión prevista para el término de cuatro años aproximadamente, con posibilidad de prórroga.

En las tratativas de negociación con China, la comunicación oficial indicaba que la firma del Memorándum de Entendimiento se atrasaría hasta noviembre debido a la incorporación de una cláusula ambiental, producto del rechazo al proyecto porcino manifestado por ciertos sectores de la ciudadanía.² Sin más comunicaciones por parte de las autoridades, se suscribió un Convenio de Cooperación para posibilitar la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos integrados en Chaco.³

El por qué del interés de China en producir carne porcina en la Argentina, viene dado fundamentalmente por la desencadenación de la peste porcina africana (PPA) que afecta a Asia. Se trata de una enfermedad vírica contagiosa que afecta a los cerdos domésticos y silvestres, que provocó la muerte o el sacrificio de cerca de 5 millones de cerdos. Aunque no supone un peligro para los seres humanos, la enfermedad causa hasta un 100% de mortandad en los cerdos, estimados

¹ Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>

² Twitter Cancillería Argentina. (30/06/20). Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://twitter.com/CancilleriaARG/status/1300227984142598148>

³ Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>

como grandes pérdidas económicas. Los últimos datos proporcionados por la FAO indican que las pérdidas actuales representan más del 10% del total de la cabaña porcina en China, Vietnam y Mongolia.⁴

Por el lado de China, intervino el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Agricultura, la Asociación China para la Promoción y el Desarrollo Industrial (CAPID, por sus siglas en inglés), la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), y el acuerdo se llevaría a cabo a través de inversionistas privados.

Por parte de Argentina, intervino el Ministerio de Relaciones Internacionales, el Ministerio de Agricultura, no públicamente, pero sí lo hizo a través del documento que emitió. Por el sector privado intervino la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) e intervendrían socios argentinos. El proyecto porcino prevé la constitución de sociedades comerciales Chino-Argentinas. En Chaco intervino el gobernador y la empresa de capitales chino-argentinos Feng Tian Food. Biogénesis Bagó ha actuado como nexo entre ambas partes durante el proceso de negociación.⁵

Los instrumentos implicados durante el proceso de negociación podemos agruparlos de la siguiente manera: instrumentos técnicos y jurídicos. Los primeros son: el Documento de Cancillería; y el Documento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -el "Anteproyecto 12.000 madres"- . Los segundos serán abordados en el capítulo de Compromisos Jurídicos.

Ya habiendo realizado una aproximación a las características generales que presenta el proyecto porcino, es de gran interés ocupar unas líneas a la noción de solidaridad intra e intergeneracional, puesto que hace a la médula espinal del trabajo en su conjunto. La solidaridad intra e intergeneracional, se halla profundamente vinculada a la noción del principio de sustentabilidad, teniendo ambos la misma dirección y finalidad de establecer un sistema de desarrollo próspero y sostenible. Nuestra Constitución lo enuncia de la siguiente manera: *"que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras"*. Se sustenta en fundamentos éticos, e implica que las generaciones presentes tengan un compromiso ético en su desarrollo con respecto a sus pares generacionales, y permitir la perdurabilidad para las generaciones que vendrán.

Ha de ponerse atención en este sentido, puesto que a lo largo del desarrollo de la presente investigación, todas las problemáticas asociadas al proyecto porcino, pueden llegar a ser extrapolables tanto a las generaciones presentes como futuras.

⁴ FAO. (09/07/19). Un año después, Asia ha perdido casi 5 millones de cerdos por el brote de peste porcina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1204594/icode/>

⁵ Biogénesis Bagó. (08/01/21). Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.biogenesisbago.com/ar/nota-prensa/199/>

La Cuantificación del Proyecto Porcino

Trataré en este apartado, las implicancias numéricas que conlleva el proyecto porcino. En muchos casos, el sector productivo mensura cuantitativamente el aspecto económico en términos de costos-beneficios aplicando la lógica de mercado, quedando otros costos externos fuera de su órbita de control. En este sentido, expondré lo que implica el proyecto en términos económicos, en la producción y el empleo.

En términos económicos, el documento emitido por Cancillería -de acceso a través de medios de comunicación, es decir, sin fuentes oficiales- indica que, de las 25 unidades productivas proyectadas, la inversión total se calcula en USD 3.796.423.000. Ello es a razón de 151 millones por cada granja porcina, en el plazo de 4 años. Y sumaría unos 2.500 millones de dólares en exportaciones anuales. Los posibles socios locales, tendrían una tasa de retorno para sus inversiones del 21,3% y 7 años de plazo de repago de la inversión.⁶ El Documento "Anteproyecto 12.000 madres" elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hace referencia a valores de cada unidad de las 25 unidades productivas integradas.⁷

En el ámbito de producción, el Documento del Ministerio de Agricultura refiere, en cuanto a la locación del módulo, a ciertas características que debe presentar el lugar con respecto a cada unidad. El establecimiento debe ser de 100 Hs. como mínimo, con capacidad de siembra en la región de 12.000 Hs. de maíz y 5.000 Hs. de soja. Además, debe contar con una provisión de agua de 1.500.000 litros por día, lo que supone 540.000.000 de litros anuales.

Trasladados estos valores a las 25 unidades productivas, arroja las siguientes cifras: 2.500 Hs. del total de los establecimientos, 300.000 Hs. para la siembra de maíz y 125.000 Hs. para la siembra de soja. Supone un consumo diario de agua de 37.500.000 litros, es decir, 13.500.000.000 de litros anuales.

En cuanto a la puesta en marcha del proyecto porcino en Chaco, el gobernador destacó que cada uno de los complejos demandará al año 32.300 toneladas de soja y 87.400 de maíz para la alimentación de los cerdos.⁸

⁶ Diario Perfil. Mariano Beldyk. (01/07/20). El Gobierno quiere firmar en agosto el acuerdo de megaexportación de cerdos a China. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/china-gobierno-quiere-firmar-en-agosto-acuerdo-de-megaexportacion-de-cerdos.phtml>

⁷ Ante Proyecto Porcino 12.000 madres. Complejo Tecnológico Exportador Porcino 20-30. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina.

⁸ Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>

En el sector de empleo, tanto el documento del Ministerio de Agricultura como el documento de Cancillería indican que los empleos directos generados (empleados del criadero, aceite, biodiesel, leticina, frigorífico, planta de biofertilizante), desprende un total de 380 por cada unidad productiva, lo que implica 9.500 empleos en las 25 unidades. En cuanto a los empleos indirectos de construcción (movimiento del suelo, estructura de hormigón, techado, cerramientos, cortina, equipamientos, silos, climatización), da un total de 268 por módulo, es decir, 6.700 con respecto a las 25 unidades. El empleo indirecto en el campo (siembra, encargado, ingenieros agrónomos, cosecha), un total de 21 por módulo, es decir 525 en todas las unidades. En Chaco se indicó la creación de 360 empleos por cada uno de los tres emprendimientos.

Los beneficios económicos, así como la generación de miles de puestos de trabajo, son sin duda los aspectos más virtuosos del proyecto. Cuando observamos el aumento en la producción, si bien podemos tomarlo como un factor positivo, tiene una serie de problemáticas asociadas a la necesidad de insumos para la producción, así como diversos impactos que serán tratados en el capítulo siguiente.

Los Posicionamientos frente al Acuerdo Porcino

En este apartado trataré las diferentes posturas con respecto al proyecto porcino y sus distintos argumentos para dar sustento a sus posiciones. En este sentido, trazaré las líneas argumentales de las autoridades públicas, el rechazo, y los productores.

Las Autoridades Públicas

Su principal argumento viene dado por la generación de empleo en blanco, y en un segundo plano, el beneficio de producir carne de cerdo porcina al mundo con valores competitivos. Dentro de los planteos, se halla implícito el interés por el ingreso de divisas extranjeras al país.

El Rechazo

Muchas son las manifestaciones de diversos sectores de la sociedad en contra del acuerdo, y no es nuestra intención abordarlas todas. Nos centraremos en la campaña “No queremos transformarnos en una factoría de cerdos para China, ni en una fábrica de nuevas pandemias”, puesto que podemos ver concentrados en la Carta, la mayoría de los argumentos que sostienen la posición de rechazo al acuerdo porcino, y que cuenta con la firma de personas pertenecientes a múltiples sectores sociales.

En dicha campaña, los riesgos sanitarios cobran especial interés. Se hace hincapié en las cuestiones socioambientales y de problemas asociados a actividades productivas que están invisibilizados. Se traza una analogía con la actual pandemia por el COVID-19, y la acechante preocupación con la zoonosis de los virus, al igual que con el ébola, la gripe aviar, la porcina y el SARS. Se sostiene que el virus emergió por causas tales como hacinar animales para su cría industrial, la venta de fauna silvestre, o bien desintegrar ecosistemas acercando a las especies entre

sí. Otra preocupación consiste en el potencial pandémico de la gripe Porcina (virus H1N1) y su peligrosidad advertida por la Organización Mundial de la Salud.

El siguiente argumento está dado por la preocupación en la cantidad de antibióticos y antivirales que se aplican a los animales para prevenir enfermedades y lograr un engorde rápido. Se sostiene que los establecimientos industriales se convierten en *caldos de cultivo* de virus y bacterias que mutan y se hacen resistentes a los antibióticos, provocando así nuevas infecciones con daños mayores. Por lo que como consecuencia se deben tomar medidas tales como el confinamiento de personas o matanza de millones de animales.

En este orden de ideas, cabe mencionar que dos años atrás China sufrió un fuerte brote de Peste Porcina Africana (PPA). Se trató de un virus altamente contagioso que afectó a los cerdos y alteró de muchas formas su vitalidad. Para evitar su propagación debieron sacrificar millones de cerdos.

Por otra parte, se alude a la cuestión de crueldad animal en cuanto a las prácticas de manejo e insustentabilidad que traen aparejados los modelos comerciales de producción de carne porcina de forma intensiva.

En la línea argumental se traza un paralelismo con la introducción de soja transgénica al país en el año 1996 a través de quien fuera en aquel entonces Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. En esa oportunidad aprobó la introducción de semillas transgénicas que solo crecen en combinación con un paquete tecnológico asociado al uso de agrotóxicos. Se mencionan otros problemas vinculados, tales como las grandes extensiones de tierras sembradas con monocultivos conforme al modelo agrícola-ganadero imperante, la desertificación de tierras, el desmonte de masas forestales para producción de soja y maíz, que luego es exportada mayoritariamente a China para consumo animal, como el caso del cerdo. En este sentido, la instalación de megafactorías supone una mayor demanda de soja y maíz, exacerbando un modelo agroindustrial con significativas consecuencias socio-sanitarias y ambientales.

Se manifiesta el descontento con el modelo agroindustrial dominante, que se presenta como único generador de divisas y garante de bienestar, al amparo de un discurso publicitario que no fue cumplido y que viene impulsado por las grandes corporaciones y poderes globales. Se lleva a cabo ocultando las graves consecuencias que genera la actividad y desmereciendo otras propuestas más sustentables, que alientan otro paradigma productivo, más sano y agroecológico.

Además, se menciona a la soberanía y seguridad alimentaria. Se sostiene que el proyecto porcino nos aleja de ese objetivo. En este sentido, se alude que, además de siembras transgénicas en la región con destino a exportación para alimento animal, se incorporan los galpones de producción de cerdos que acaban también por exportarse. De forma tal que la producción local, de economías regionales y producción alimentaria más sana, continúa marginalizándose.

Culmina la carta demandando un pacto eco social y económico, a través de un aprovechamiento del enorme territorio nacional, realizando una mejor y más justa redistribución de la tierra, de la riqueza, de los medios de producción y la comercialización, de la mano de un modelo más sano, agroecológico, solidario y soberano.⁹

En otro orden de ideas, aparece también como reclamo, la necesidad del establecimiento de instancias públicas en las que puedan ser debatidas todas estas inquietudes a través de la participación ciudadana.

Los Productores

Se sostiene que Argentina tiene condiciones que la hacen uno de los mejores lugares del mundo para producir cerdos debido al alto *status* sanitario y la disponibilidad de insumos para la cadena productiva tales como maíz, soja y agua.¹⁰

Otro de los argumentos supone que estaríamos cambiando de ser el granero del mundo a góndola, de 250 dólares de promedio de exportación en granos a 2.600 dólares por vender carne de cerdo. En este sentido se sostiene que se le estaría dando un valor agregado al exportar carne en lugar de granos, además de trabajo para los profesionales argentinos.

En cuanto a la utilización de antibióticos durante el proceso de producción debido a las enfermedades, desde el sector se desmiente ya que no suelen usarse salvo casos particulares. Se argumenta que no es redituable curar cerdos, lo más eficiente es que no se enfermen, por eso se realizan manejos de la bioseguridad en las granjas, y que no ingrese el personal. En cuanto al bienestar animal, se alude que es imprescindible para la producción lógica y sustentable del negocio. No se puede producir sin aplicar las normas de bienestar animal. Como tampoco sirve hacinar animales para que no lleguen al comedero o que no puedan comer, ya que el animal así no engorda.¹¹

Se refiere finalmente, que el objetivo del proyecto porcino es expandir la producción nacional y potenciar de manera segura las exportaciones a China y otros mercados, generando divisas y

⁹ Acciones Biodiversidad. (2020). No queremos transformarnos en una factoría de cerdos para China, ni en una fábrica de nuevas pandemias. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://accionesbiodiversidad.org/archivos/305>

¹⁰ El A, B, C Cultural. Luciano Venini. (16/01/20). China estudia realizar megainversión para producir porcinos en Argentina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: https://elabcrural.com/china-estudia-realizar-megainversion-para-producir-porcinos-en-argentina/?gclid=CjwKC A jw19z6BRAYEiwAmo64LWPsbID6xxo4cVII GeKduVz9Dr0H84KgnVd9UBEMikYSXBI_nZha3RoCxCsQ AvD_BwE

¹¹ Infobae. (27/07/20). Polémica por una posible inversión china en la industria porcina local: apoyos, rechazos y millones en danza. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/07/27/polemica-por-una-posible-inversion-china-la-industria-porcina-local-apoyos-rechazos-y-millones-en-danza/>

beneficiando a los productores locales de cerdos y cereales, lo que transformaría la producción ganadera de nuestro país.¹²

El interés de este capítulo, consiste como mencioné oportunamente, en fijar un marco contextual y de datos en general, que proporcione un piso para poder volcar la labor de investigación. He de contar primeramente con la información volcada en esta instancia, para luego poder modelar la hipótesis de trabajo. En tanto la misma versa sobre el proceso de negociación, la información desarrollada, las distintas posiciones, y la cuantificación del proyecto porcino, servirán de sustento para comprender en qué consiste el objeto sobre el cual se está negociando, y cuáles son las problemáticas que trae aparejadas.

No es mi intención establecer un juicio de ponderación respecto a cuál de las posturas tiene un mayor peso, todos los argumentos son válidos. Lo que me es de interés transmitir, es que el mandato de sustentabilidad impera un cambio en los métodos de producción y consumo. En este sentido, no busco torcer la balanza en cuanto a si se debe o no llevar a cabo el proyecto porcino, o si el mismo es o no sustentable, sino más bien poner el foco en el *cómo*, en la forma en que se pretende materializar, y las alternativas posibles más sustentables.

En cuanto a la solidaridad intra e intergeneracional, es un tema muy complejo y de múltiples aristas, que lo trataré en su capítulo correspondiente con mayor detenimiento.

¹² Agrofy News. 2020. Empresas chinas productoras de cerdo podrían invertir USD 27.000 millones en Argentina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://news.agrofy.com.ar/noticia/185031/empresas-chinas-productoras-cerdo-podrian-invertir-usd-27000-millones-argentina>

II - Los Impactos del Proyecto Porcino y Alternativas más Sustentables

El proyecto porcino trae consigo una serie de costos potenciales sanitarios, económicos, sociales, ambientales, y de impacto animal que merecen una consideración en términos de solidaridad intra e intergeneracional, puesto que los riesgos pueden llegar a ser muy severos, dejando una herencia negativa a las generaciones presentes y futuras que podría requerir de una ulterior gestión dependiendo del daño de que se trate. En este sentido, se puede observar que una parte de las generaciones presentes presentan un descontento con los costos asociados al proyecto porcino (manifestada en la postura de rechazo), y no les es indistinta la forma en que se produce la carne porcina.

Reitero que no es mi intención establecer una ponderación en cuanto si son o no sustentables las factorías de producción intensiva de cerdos, o si debe o no desarrollarse el proyecto, sino más bien hacer énfasis en el *cómo* se está produciendo, de qué manera, en consonancia con el mandato constitucional de sustentabilidad. La existencia de potenciales riesgos, no implica que no deba desarrollarse la actividad, sino que hace necesario un plan de mitigación de riesgos, y viabilizar alternativas más sustentables. El desarrollo sostenible impera un equilibrio entre el progreso productivo y económico, el ámbito social y el ambiental, para que las generaciones futuras tengan también oportunidades en su desarrollo.

El presente capítulo servirá también, para darle un sustento empírico, científico y técnico a la postura de rechazo, en cuanto a los problemas asociados a la producción de carne de cerdo.

En cuanto a la funcionalidad de este capítulo con respecto a nuestra hipótesis de trabajo, viene dada en la medida en que los riesgos asociados a la producción porcina de tipo intensiva hacen necesaria la aplicación de los instrumentos legales de gestión ambiental que desarrollaremos posteriormente. Y precisamente su inaplicación, deviene en la problemática jurídico institucional que analizaremos.

Desarrollaré entonces los distintos tipos de impactos, y qué dice la FAO (la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), que resulta de interés, en tanto promueve formas más sostenibles de producción de alimentos y aportes en la seguridad y soberanía alimentaria.

Comenzaré con los impactos que afectan al ser humano más directamente (en salud, lo económico y lo social), de interés para las posturas más bien antropocentristas, para luego referirme a las afectaciones indirectas al ser humano y directas para el ambiente (el impacto ambiental y animal).

El Impacto en la Salud Humana

Comenzaré con el impacto en la salud humana, ya que resulta de gran significancia en la contextualización con la actual pandemia del COVID-19, y puede ser de mayor interés para las posiciones más antropocentristas y escépticas con respecto a la disciplina ambiental, entendiéndola como un dispendio de tiempo y trabas en los procesos de producción de bienes y servicios. La situación pandémica actual ha sido un gran desafío en el mundo, por lo que evitar futuras pandemias es de suma prioridad.

Los riesgos sanitarios de la actividad porcina se extienden desde leves a severos, llegando en casos a ocasionar la muerte.

Los riesgos a la salud humana pueden derivar de los procesos de producción, o bien del consumo de carne de cerdo y sus productos derivados. Despierta preocupación la interacción entre cerdos y seres humanos y la variedad de agentes patógenos que causan enfermedades en uno u otro grupo o en ambos.¹³

El estrecho contacto entre humanos y animales, inevitable en las megafactorías de cerdos, ofrece la posibilidad a los agentes patógenos de pasar de los cerdos a los humanos (zoonosis) y viceversa. Son de especial interés los virus con potencial pandémico como la influenza A, los cuales, según ha quedado demostrado, usan al cerdo como un "recipiente mixto" del que pueden surgir nuevos recombinantes.

El uso generalizado de antibióticos, especialmente en el sector porcino comercial, crea problemas de residuos derivados del proceso de producción y causa preocupación por el consiguiente desarrollo de resistencia por parte de las bacterias a los antibióticos. El consumo de carne de cerdo no inocua conlleva una serie de riesgos. Enfermedades tales como la triquinosis, la cisticercosis, la intoxicación alimentaria producida por *Escherichia coli* o *Salmonella* spp.. Es también objeto de preocupación la aparición de agentes patógenos de mayor virulencia, como algunas cepas de *Streptococcus suis*, que causan una enfermedad grave, e incluso letal, para los seres humanos. El virus H1N1, causante de la pandemia de gripe de 2009-2010, al parecer de origen porcino, es un ejemplo de virus porcino capaz de propagarse fácilmente de una persona a otra y de causar enfermedad.¹⁴

¹³ FAO. (02/12/14). Cerdos y la salud humana. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/human_health.html

¹⁴ Organización Mundial para la Salud (OMS). Disponible en:

https://www.who.int/influenza/human_animal_interface/swine_influenza/es/

En cuanto a los síntomas clínicos del virus de la gripe A (H1N1), de acuerdo a la Organización Mundial para la Salud (OMS) son similares a los de la gripe estacional, pero las manifestaciones clínicas son muy variables, desde una infección asintomática hasta una neumonía grave que mata al paciente. (ponerlo como nota a pie y vincularlo con coronavirus).

La OMS ha alertado con respecto al riesgo pandémico del virus, y en julio del año 2020 se reportó el genotipo G4 de gripe porcina descubierto en China.¹⁵

El Impacto Económico y Social

Colocaré ambos riesgos dentro del mismo apartado, ya que en líneas generales, corren por caminos paralelos.

De materializarse un riesgo, y producirse algún daño ambiental, ya sea por contaminación de las aguas, de los suelos o la calidad del aire, podría darse el caso de la inexistencia de un seguro ambiental, o bien la incapacidad de éste para hacer frente a la recomposición del daño, lo que supondría un gran perjuicio social y económico para las personas directamente afectadas, viéndose perjudicadas en su calidad de vida, su salud y el acceso al derecho a un ambiente sano. Un suelo, aire y agua sanos, hacen a la calidad de vida de la población, por lo que su contaminación o bien su inadecuada utilización, puede generar un gran perjuicio a las comunidades locales.

Como primeros afectados, podemos mencionar a los trabajadores de la granja y a las poblaciones vecinas.¹⁶

En cuanto al posible daño sanitario, afectaría en mayor medida a la población de riesgo o de bajos recursos, y de producirse la muerte de un individuo, no existe medio jurídico idóneo y de ningún tipo que pueda recomponer ese daño. Por otra parte, con el desarrollo de zoonosis de ciertas enfermedades, una pandemia significa una pérdida económica inmensurable, y el COVID-19 da muestras de ello. Del mismo modo, tiene consecuencias sociales devastadoras.

El Impacto Ambiental

Las afectaciones al ambiente pueden ser tanto cuantitativa, como cualitativamente. En las cuantitativas, la afectación se da en la cantidad de bienes de la naturaleza. Por su parte, la afectación cualitativa está dada en la calidad, a través de la contaminación de los suelos, las aguas, el aire, y los organismos vivos que los habitan.

La gran mayoría de las actividades humanas generan impacto ambiental, la cuestión es dónde ubicamos la línea divisoria entre impactos tolerables e intolerables. La capacidad de carga del elemento ambiental de que se trate, es uno de los indicadores para trazar esa línea. Por otra parte, la evaluación de impacto ambiental constituye una de las herramientas de gestión ambiental más idóneas para mitigar los riesgos de la actividad productiva de que se trate, así como establecer una

¹⁵OMS. (27/04/2009). Gripe por A (H1N1): preguntas frecuentes. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:

<https://www.who.int/csr/disease/swineflu/faq/es/>

Noticias ONU. (01/07/20). La OMS tranquiliza sobre reportes de virus de gripe porcina en China. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:

<https://news.un.org/es/story/2020/07/1476842>

¹⁶ Soledad Barruti, Inti Bonomo, Rafael Colombo, Marcos Filardi, Guillermo Folguera, Maristella Svampa, Enrique Viale. (Octubre de 2020). 10 Mitos y Verdades de las Megafactorías de cerdos que buscan instalar en Argentina.

línea de base con respecto a lo que el recurso natural está posibilitado de resilir, sin ver superada su capacidad de carga.

Los impactos tolerables no generan efectos jurídicos y los intolerables sí, obligando a la reparación y, de corresponder, dando lugar al castigo del causante. Los impactos ambientales intolerables se consideran desde el derecho ambiental, daños ambientales.

El principal impacto ambiental directo de la producción porcina viene dado por los purines (desechos o residuos) producidos por el ganado porcino. Un almacenamiento adecuado puede reducir la cantidad de gases de efecto invernadero liberados y la producción de combustibles a través de biodigestión puede contribuir a optimizar el uso de los recursos naturales que intervienen en el ciclo de producción.¹⁷

El problema de la contaminación aparece en el momento en que no se dispone de suficiente terreno para reutilizar los purines de las diferentes producciones pecuarias. Las emisiones de residuos, por lo general, van directamente al suelo, aguas superficiales y profundas; al aire llegan en forma de gases, olores, polvo y ruido. No obstante los problemas medioambientales que puedan derivarse del tratamiento y la utilización de efluentes de una explotación porcina, están más ligados al volumen generado y a su gestión posterior, que a características intrínsecas de los mismos.¹⁸

El Impacto Animal

El primer aspecto a tener en consideración es la sanidad animal y las enfermedades asociadas al modelo de producción. Los logros en la producción porcina corren siempre paralelos con las mejoras en la salud animal. A pesar de los importantes resultados alcanzados en el control y prevención de enfermedades, el sector de la producción porcina sigue estando amenazado por las nuevas enfermedades transfronterizas. Las enfermedades porcinas difieren de acuerdo a los distintos sistemas de producción, ya sea de pequeña escala o explotaciones industrializadas de gran escala.¹⁹

El otro aspecto de importancia en lo que refiere a impacto animal, viene dado por las condiciones a las que está sujeta el animal, como también a las prácticas de manejo. En primer lugar, las condiciones de vida suponen un gran sufrimiento para los animales. Sin espacio para moverse libremente ni estímulos sensoriales, su vida se limita a engordar hasta que son enviados al matadero, más o menos a los seis meses de vida, cuando alcanzan el peso exigido por el mercado.

¹⁷ FAO. (02/12/20). Cerdos y el medio ambiente. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/Environment.html>

¹⁸ Vicari, María Paula. (13 de Noviembre de 2012). Efluentes en producción porcina en Argentina: generación, impacto ambiental y posibles tratamientos. Trabajo Final de Ingeniería en Producción Agropecuaria. Facultad de Ciencias Agrarias. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/319>

¹⁹ FAO. (11/12/2014). Cerdos y sanidad animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/animal_health.html

A ello se le debe sumar las prácticas de manejo. Como método estandarizado, al poco de nacer, a las crías se les corta el rabo, los dientes y, en el caso de los machos, los testículos. Todo ello sin anestesia. En el caso de los dientes, el corte se produce para evitar que los usen al competir por mamar. El rabo les es seccionado porque las condiciones extremas de hacinamiento les frustran y causan estrés, desarrollando comportamientos antinaturales como canibalizar el rabo de sus compañeros. En el caso del corte de los órganos reproductores, el motivo es para evitar que los animales segreguen determinadas hormonas que hacen que el sabor de su carne no sea el preferido por los consumidores.²⁰

Alternativas más Sustentables

Como he dicho en su oportunidad, me es de interés viabilizar alternativas más sustentables a las factorías de producción intensiva de cerdo, más que hacer un juicio de valor sobre estas en cuanto a si son o no sustentables o si deben o no ponerse en marcha en la Argentina. En este sentido, tomaré únicamente el impacto animal, para mencionar como puede ser mejorado desde la ética animal, para luego pasar a presentar unos lineamientos generales de la propuesta que hace la campaña de rechazo, que he mencionado en el capítulo anterior.

Como contracara a la prácticas de manejo del animal y sus condiciones generales de vida dentro de los establecimientos productivos, entra en juego el campo del saber de la ética animal. No se trata de una mera cuestión práctica para mejorar la salud de los animales y aumentar la productividad, es también una cuestión ética, ya que el bienestar de los cerdos es responsabilidad de los productores y demás partes involucradas en el sector, especialmente por lo que se refiera a su transporte y sacrificio. La percepción del bienestar animal varía según la cultura, pero las investigaciones recientes sobre el comportamiento de los animales de granja han fijado criterios de bienestar animal más objetivos y mensurables.²¹

Según las normas internacionales de la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal), el bienestar animal designa *“el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere”*.

Las directrices que guían a la OIE en materia de bienestar de los animales terrestres incluyen también las cinco libertades, enunciadas en 1965 y universalmente reconocidas, para describir los derechos que son responsabilidad del hombre, es decir, vivir:

- libre de hambre, de sed y de desnutrición;
- libre de temor y de angustia;

²⁰ Igualdad animal. (11/04/2017). Industria porcina española: un desastre medioambiental y de maltrato animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://igualdadanimal.org/noticia/2017/04/11/industria-porcina-espanola-un-desastre-medioambiental-y-de-maltrato-animal/>

²¹ FAO. (27/11/14). Cerdos y el Bienestar Animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/AH_welfare.html

- libre de molestias físicas y térmicas;
- libre de dolor, de lesión y de enfermedad;
- libre de manifestar un comportamiento natural.²²

Dado que he expuesto en el primer capítulo la Campaña de rechazo al Acuerdo Porcino, resulta atinente mostrar entonces, la “Propuesta para una Producción Porcina Sustentable” manifestada dentro de la misma.

La propuesta es por parte de más de 30.000 pequeños y medianos productores (familiares) que poseen más de la mitad de 400.000 cerdas madres que dispone Argentina. Proponen la creación de un Programa Nacional de Promoción de la Producción Porcina, con una fuerte coordinación entre el sector público, privado y consumidores conscientes. Manifiestan que la factibilidad de criar cerdos en condiciones de bienestar animal y con respeto del ambiente, es una ventaja que tienen los criaderos de pequeña y mediana escala y eso les permitiría obtener el tipo de producto diferenciado al de la carne de megagranjas porcinas. Además, proponen un mejor aprovechamiento de los recursos, en el cual gran parte de los alimentos de estos cerdos (sobre todo reproductores) será mediante pastoreo, recupero de “pérdidas de cosecha”, subproductos de industria alimentaria, rechazo de producciones frutihortícolas, etc. Mencionan finalmente, que habría una implementación de mayor cantidad de mano de obra para la producción que las megafactorías de cerdo, y que esta “forma” familiar de producción constituye en sí misma una generación y distribución de riquezas, rompiendo con el esquema de la agricultura concentrada.²³

La presente alternativa para una producción porcina sustentable no es la única, como tampoco la mejor. Destaco la constitución de mecanismos de concertación, que permitan un diálogo entre el sector productor, el estado, los consumidores, la ciencia, los empleados, las comunidades locales, etc., a fin de que el proyecto se nutra de distintas miradas y logre su materialización más sustentable.

Como aproximación general, puede entenderse como modelo virtuoso de producción porcina, a aquel que genere riquezas, empleo y aumente los niveles de producción de forma sostenible, generando un valor agregado en la gestión de mitigación de los riesgos enunciados anteriormente, con la aplicación de medidas de bienestar animal, instrumentos de gestión ambiental, ideas de justicia social haciendo partícipes de la elaboración del proyecto a distintos sectores sociales a través de la participación ciudadana, y aportes en la seguridad alimentaria con un alimento

²²OIE. (2021). Bienestar Animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo/>

²³Acciones Biodiversidad. (2020). Propuesta para una producción porcina sustentable: no a las megagranjas para China. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://accionesbiodiversidad.org/archivos/313>

nutritivo y de calidad. Además, mejorar la soberanía alimentaria del país, estableciendo mecanismos idóneos para que aparte de generar divisas extranjeras mediante la exportación, la población desnutrida de la Argentina pueda acceder a un alimento nutritivo y de calidad a un costo accesible, con la potencialidad de erradicar el hambre y la desnutrición en el país. Un mayor apoyo a los pequeños agricultores, y una democratización en el acceso a la tierra, la tecnología y los mercados.

Por supuesto que lograr semejante propósito constituye un desafío más que grande, es por ello que enfatizo en mecanismos de concertación entre los diversos sectores de la sociedad.

Al visualizar los distintos riesgos o impactos que hemos desarrollado, es dable determinar que los mismos han de presentarse como ciertos y reales, por lo que es imprescindible desarrollar un plan de acción tendiente a no acabar en un escenario no deseado de daño ambiental, en el cual en muchos casos no es factible su recomposición y puede suponer un perjuicio a las generaciones presentes y futuras. En dicho plan, se abre un terreno de múltiples posibilidades, en el cual la aplicación de los instrumentos legales de gestión ambiental debe estar fuera de discusión.

La observancia de los riesgos potenciales, conduce a que quizás sea en el ámbito de los métodos de producción y consumo que debemos hacer unos cambios y ajustes. Esta búsqueda de posibles alternativas a las megafactorías de cerdos, podría ser un camino para contribuir a la sostenibilidad en los modelos de producción del sector.

III – Los Compromisos Jurídicos

En este capítulo, trataré los compromisos jurídicos internacionales y locales asumidos por el Estado argentino en materia ambiental, en función del proyecto porcino. Son muchas las normas que pueden ser analizadas en consonancia con el Acuerdo Porcino, por lo que me centraré en aquellas que son de mayor trascendencia a los fines de la investigación. En este sentido, en el ámbito internacional desarrollaré el Segundo Plan de Acción Conjunta entre China y Argentina, y el Memorándum de Entendimiento. En el plano local, el art. 41 de la Constitución Nacional, la Ley 25.675 General del Ambiente, y finalmente, la Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública.

Desarrollaré también, el objetivo principal de este proyecto investigativo consistente en analizar la problemática jurídico-institucional que reviste el proceso de negociación. Luego pasaré a exponer la hipótesis de trabajo, en cuanto a que dicho proceso no ha sido ajustado al derecho ambiental vigente, incumpliendo así la exigencia convencional y constitucional de sustentabilidad directamente relacionados a los ejercicios de los derechos de las generaciones presentes y futuras.

En tanto hasta el momento no están en funcionamiento los módulos productivos, es en la instancia de negociación que debemos analizar la problemática jurídico-institucional y la hipótesis de trabajo.

Los Compromisos Internacionales

El instrumento jurídico desarrollado junto a China en el ámbito de Latinoamérica y el Caribe es el Plan de Acción Quinquenal para América Latina y el Caribe 2015-2019, en el marco de la Primera reunión del foro China-CELAC (Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños). La CELAC es el principal mecanismo de concertación y coordinación política subcontinental.

Este Plan de Cooperación Quinquenal de China con la región no estaría vigente, no obstante, no es el análisis jurídico de este instrumento lo que me interesa, sino más bien, realizar una introducción y modesto aporte a la hipótesis de trabajo, ya que hace a la estrategia económica que ha llevado China en la región, y posteriormente con Argentina.

Este análisis permitirá poner en contexto lo que significa China en términos de poder económico en la región, y concretamente en la Argentina. Comprender que se está negociando con una superpotencia, que Argentina es la posición débil, y que esa debilidad se acrecenta al establecer negociaciones de forma bilateral.

Un análisis meramente jurídico de la negociación, desconociendo circunstancias económicas y estratégicas, es incompleto para analizar la problemática jurídico-institucional.

China, producto de su inteligencia pragmática y su capacidad de proyectar a largo plazo, ha observado la fragmentación en los países latinoamericanos y la incapacidad de generar alianzas y consolidar el Mercosur y la OEA (Organización de Estados Americanos). Esta fragmentación fue

capitalizada, permitiéndole formar acuerdos estratégicos en la región, para luego introducirse a negociar de forma bilateral con cada uno de los Estados, posibilitándole volcar su peso negociador con mayor facilidad.

La consecuencia de esta estrategia económica de China en la región, es la posibilidad de imponer con mayor simpleza las condiciones de los proyectos a realizar en la Argentina, y de tentar a las autoridades con inversiones millonarias en dólares, que es un tema económico trascendental, teniendo en cuenta la dependencia del ingreso de divisas extranjeras al país.

Esta cuestión es central a la hora de analizar la problemática jurídico-institucional, ya que la mayor garantía ciudadana del acceso al derecho a un ambiente sano y a un desarrollo sustentable descansa en una buena y eficiente legislación ambiental, y una práctica institucional en esa línea y dentro de esos marcos legales, que pongan límites en el marco de la negociación.

China ha salido victoriosa en términos de política comercial internacional, a través de la consolidación del Plan Quinquenal en el ámbito regional, y la Alianza Estratégica Integral en el ámbito de la Nación Argentina.

De los Acuerdos bilaterales celebrados con China podemos destacar tres, que hacen al Acuerdo Porcino:

- La Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China del 18 de julio de 2014.
- El “Segundo Plan de Acción Conjunta entre los Gobiernos de la República Argentina y la República Popular China para el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica” (2019-2023). Dentro de este Acuerdo Marco, se negoció el Acuerdo Porcino.
- El Memorándum de Entendimiento de Cooperación para la Promoción del Comercio y la Inversión en el Sector Porcino entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de la República Popular China.

Una de las críticas que se le hace a la Asociación Estratégica Integral, afirma que China replica el modelo “neocolonial” que Londres construyó a partir de la segunda mitad del siglo XIX en relación con una serie de países latinoamericanos. En el caso de Argentina, seguimos siendo un país agro exportador e importador de productos industriales con mayor valor agregado.²⁴

El Segundo Plan de Acción Conjunta

El primer documento constituía una hoja de ruta para guiar los esfuerzos destinados a la consecución de los objetivos de la Asociación Estratégica Integral. Rigió hasta el 2018 y fue reemplazado por el segundo plan.

²⁴ El Relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza estratégica integral de los acuerdos bilaterales. CARI (Consejo argentino para las relaciones internacionales). Carolina Ramón-Berjano, Jorge E. Malena, Miguel A. Velosso.

El Segundo Plan de Acción Conjunta 2019-2023 abarca un amplio espectro en materia de cooperación e intercambio entre ambas partes. En este sentido, China y Argentina se comprometieron a promover acciones conjuntas en ámbitos como el comercio, las inversiones financieras, la agricultura, la cultura, la industria y el turismo, el ambiente, entre otras; bajo condiciones de transparencia, libre acceso a la información y sostenibilidad medioambiental y financiera.²⁵

Está comprendido por IV secciones. La I, referente a Asuntos Políticos, la II de asuntos económicos y comerciales, la III de desarrollo humano y del conocimiento, y la IV de Defensa, Seguridad y Área Judicial.

De allí que se la llame Asociación Estratégica Integral (AEI), debido a la amplitud de materias que abarca.

Los aspectos que creo más pertinentes a destacar de la Asociación Integral Estratégica a los fines de la investigación, es que utiliza mucho términos tales como “las partes fortalecerán la comunicación, intercambio, coordinación, etc”. En este sentido, alude a compromisos de tipo general y declarativos, sin dar obligaciones específicas o herramientas de gestión ambiental en concreto, de las cuales podamos tomar como base para analizar la problemática jurídico institucional que reviste el proceso de negociación, así como el análisis de la hipótesis de trabajo.

En la sección de Asuntos Políticos, señala compromisos generales de tipo ambiental y propone una agenda política internacional de intercambio con la ONU, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con temas tales como el cambio climático, el futuro alimentario sostenible, etc. De modo que al menos desde el discurso jurídico, no es ajena a la cuestión ambiental.

Otra de las cláusulas del Acuerdo, establece fortalecer intercambios en materia de agrícola-ganadera, en organismos tales como Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), Codex Alimentarius, Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), Convención Internacional para la Protección Fitosanitaria (CIPF), negociaciones sobre cambio climático, biotecnología, pesca y medio ambiente.

El Memorándum de Entendimiento

Dentro de la Asociación Estratégica, se han celebrado múltiples Acuerdos Bilaterales de distinta naturaleza, y el presente Memorándum, conforma uno más de esa gran lista.

Consta de 11 artículos, de los cuales expondremos los más relevantes. Comienza introduciendo el Memorándum que *“la cooperación debe realizarse en un marco de respeto al medioambiente, las leyes de protección de la naturaleza y los compromisos internacionales sobre*

²⁵ Análisis sobre el Segundo Plan de Acción Conjunta entre Argentina y China (2019-2023). Fundep. Mayo 2020. Agustina Palencia, Sofía Armando.

biodiversidad y cambio climático aprobados por nuestros países y salvaguardando la salud de nuestros pueblos.”

Las áreas de cooperación son las siguientes:

1. Intercambio sobre investigación científica y tecnología ganadera en el sector porcino
2. Sanidad animal en el sector porcino
3. Inversión y comercio en el sector porcino
4. Áreas de interés común de los Participantes

Las formas de cooperación son a través de cooperación técnica, intercambio de experiencias en prevención y control de las principales enfermedades porcinas, intercambio de información, la promoción de buenas prácticas ambientales con el fin de potenciar que estas inversiones empresariales sean respetuosas de las leyes ambientales, minimizando sus impactos, etc.

El Memorándum establece también, una cláusula de confidencialidad y derechos de propiedad intelectual, estableciendo que el asunto de propiedad intelectual será tratado de acuerdo con las leyes y regulaciones vigentes en los respectivos países. Establece que *“Los Participantes se comprometen a que la confidencialidad de los documentos y de la información proporcionada por el otro Participante sobrevivirá a la rescisión del Memorándum de Entendimiento”*.

Es decir que la documentación suministrada por China posee protección de confidencialidad, no obstante, la documentación e información Argentina, le debe ser suministrada a la ciudadanía, como se verá cuando en el análisis la Ley General del Ambiente.

En cuanto al efecto legal del documento, podremos ver su naturaleza jurídica blanda (“soft law”) en la presente cláusula: *“Los participantes reconocen que este Memorándum de Entendimiento no impone ningún compromiso ni garantía en virtud del derecho internacional a ninguno de los Participantes”*.

Otra cláusula lo termina de afirmar, al establecer la posibilidad de enmendar o modificar por escrito el Memorándum, siendo éste una especie de borrador.

Con respecto a su duración, es de 5 años con renovación automática por períodos consecutivos de 5 años.

En suma de lo hasta aquí visto en materia de compromisos internacionales, se puede destacar lo siguiente: China ha salido victoriosa en su estrategia comercial regional de América Latina y el Caribe mediante el Plan Quinquenal a través del Foro China-CELAC. En materia de negociación bilateral con la Argentina, ha salido también victoriosa a través de la Asociación Integral Estratégica. Tanto la Asociación Estratégica, como el Memorándum de Entendimiento fijan desde el discurso jurídico determinados presupuestos ambientales generales y el respeto a las leyes ambientales.

Sin perjuicio de ello, una buena práctica del derecho implica que dichos presupuestos ambientales puedan ser constatados en la práctica institucional y empresarial.

Los Compromisos Locales

En tanto los 25 módulos productivos en forma intensiva de carne de cerdo se pretenden establecer en el territorio de la nación Argentina, más allá de los compromisos que puedan establecerse tanto en la Asociación Integral Estratégica como en el Memorándum de Entendimiento, deben darse cumplimiento a las normas ambientales locales. Como he adelantado, a diferencia de los compromisos internacionales, los locales fijan presupuestos más específicos y herramientas concretas de gestión ambiental, por lo que podré dar un mayor análisis a la hipótesis de trabajo.

El Art. 41 de la Constitución Nacional

La primera parte del artículo otorga a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano.

Continúa citando el principio de sustentabilidad en los siguientes términos: *“que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”*. La propia constitución propone un modelo de desarrollo sostenible, en el cual la producción de bienes y servicios satisfagan las necesidades de las generaciones presentes, y que las generaciones futuras puedan tener también esas oportunidades de satisfacer las propias. Desde el punto de vista del derecho argentino, la solidaridad intra e intergeneracional se deriva de este principio constitucional.

Sigue el artículo mencionando el daño ambiental y la obligación de recomponerlo por parte del causante. Como mostraré más adelante, existen determinadas herramientas que permitirán mitigar los riesgos y no llegar a este escenario indeseado.

Enuncia a las “autoridades”, como sujetos que deben dar protección al derecho a un ambiente sano en lo siguientes términos: *“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”*

Este aspecto es central a la hora de analizar la problemática jurídico-institucional y la hipótesis de trabajo, puesto que la garantía ciudadana al acceso al derecho un ambiente sano descansa en la CN, las leyes ambientales, y en una buena práctica institucional a través de las autoridades.

Finalmente, establece que *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*. Aquí ya nos remite a nuestra próxima norma de

análisis, la Ley General del Ambiente (en adelante LGA) o de Política Ambiental Nacional, llamada también “Ley de leyes”.²⁶

La “Ley 25.675 General del Ambiente” o “Ley de Política Ambiental Nacional”

Los presupuestos mínimos generales ambientales a los que alude la constitución, están contenidos dentro de esta ley, y otras leyes de presupuestos mínimos más específicas.

La técnica del constituyente y del legislador, es la creación de normas de lo general a lo particular. En ese camino, podemos partir de la Constitución, seguir con la LGA, y continuar con normas de presupuestos mínimos más específicas aplicables al proyecto porcino. A los fines del análisis de la problemática jurídico-institucional durante el proceso de negociación, así como la hipótesis, quedan abarcadas por la constitución y la LGA, por lo que hasta esa instancia llegará la profundidad de análisis.

Para una mayor practicidad en el análisis de esta ley, la dividiremos en cuatro agrupaciones de normas:

- Conceptos, Objetivos y Principios de la Política Ambiental
- El Sistema de Prevención: evitar daños ambientales
- El Sistema de Reparación: recomponer daños producidos
- El Sistema del Castigo: sancionar al causante del daño

En definitiva, las normas legales que integran el denominado “Derecho ambiental” se ubican en cada uno de los tres sistemas señalados. Dado que el proyecto aún se encuentra en instancias de negociación, el sistema que interesa analizar es el preventivo.

Conceptos, Objetivos y Principios de la Política Ambiental

Conceptos

El concepto legal más importante para destacar, es la noción de presupuesto mínimo. Dice la ley al respecto: se entiende por presupuesto mínimo a *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental...”*

La LGA es el piso o presupuestos mínimos en términos de gestión ambiental o desarrollo sustentable en todo el territorio nacional. A partir de este piso, existen leyes más especiales que brindan mayores estándares de protección.

De modo tal, que el proyecto porcino debe cumplir con los presupuestos mínimos de protección, a fin de mitigar los riesgos ya vistos y garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

²⁶ Constitución de la Nación Argentina. Reforma de 1994. Art. 41.

Objetivos:

- Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional
- Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Principios de la Política Ambiental

La LGA consta de 10 Principios: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación.

Daré explicación a aquellos que sean de mayor interés al proyecto de investigación:

- Principio de prevención: *“Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.”*

Este principio constituye uno de los campos de actuación del derecho ambiental que abordaré seguidamente, que le es aplicable al proceso de negociación.

- Principio precautorio: es similar al preventivo, con la diferencia de que se está ante un caso de ausencia de información o incerteza científica. Establece que en ese caso, igualmente deben adoptarse medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente. Considero que al proyecto porcino le es aplicable el principio preventivo más que el precautorio, debido a la peligrosidad que supone la actividad en cuanto a sus riesgos potenciales que desarrollé en el capítulo de impactos, constatados con la peste porcina africana desatada en China. De modo que no se está ante un caso de incerteza científica, ya que sus riesgos son conocidos.
- Principio de equidad intergeneracional: *“Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras”*. Como he mencionado en la constitución, los responsables de la

protección ambiental son las autoridades. Este principio hace al fondo de la problemática jurídico-institucional.

- Principio de sustentabilidad: como expuse anteriormente, este principio está receptado en la Constitución Nacional.

El Sistema Preventivo

Este es el campo que más me interesa analizar, ya que el proceso de negociación se ha desarrollado en esta instancia, y como se verá seguidamente, las normas prácticas de gestión ambiental entran en conflicto con el modo en el cual se ha direccionado la negociación. Trataré con mayor énfasis, los instrumentos que le sean más aplicables a la investigación.

Un sistema de prevención eficiente aumenta significativamente las probabilidades de que no se produzca un daño ambiental, en el cual entra el segundo y tercer campo de actuación del derecho ambiental: el de recomposición o reparación, y el sancionatorio. No haré un análisis de ellos, dado que el proceso de negociación se ha desarrollado durante el primero de los sistemas que es el preventivo.

Los instrumentos de la política y la gestión ambiental son los siguientes:

- El Ordenamiento Ambiental del Territorio
- La Evaluación de Impacto Ambiental.
- El Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental.
- Participación Ciudadana
- La Educación Ambiental.
- Sistema Federal Ambiental
- El Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable.
- Autogestión
- El Sistema de Control sobre el Desarrollo de las Actividades Antrópicas.
- Seguro Ambiental y Fondo de Restauración

Ordenamiento Ambiental del Territorio

Implica la determinación del uso de espacios territoriales en función de sus características o posibilidades (uso agrario, minero, industrial, urbano).

La LGA da pautas para su ejecución y la normativa de cada provincia y municipio debe imponer y regular esta herramienta de gestión ambiental con la que cuenta el Estado.

Este instrumento permite sacar el mejor provecho de los espacios territoriales, tratando de evitar usos que no sean convenientes atento a las características que presentan (ejemplo: establecimientos de producción de carne porcina intensivos en lugares donde hay humedales).

La ley habla de coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias con la nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que a su vez debe considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

Aquí ya se nos presenta el primer inconveniente práctico: el COFEMA no ha tomado intervención durante el proceso de negociación. Es menester aclarar que las negociaciones han comenzado a nivel nacional, concretamente a través del Ministerio de Exterior. No obstante, el proyecto porcino está previsto para desarrollarse interjurisdiccionalmente a lo largo del territorio nacional, lo que hace necesaria la intervención del COFEMA para concertar los distintos intereses interjurisdiccionales entre nación, provincias, municipios, y de la sociedad.

El otro aspecto a destacar, es que la LGA establece una serie de pautas en el ordenamiento ambiental del territorio que deben tenerse en cuenta, tales como aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos, ecológicos, asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, garantizar su mínima degradación y desaprovechamiento, y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable, etc.

Es otro de los problemas que presenta el caso, puesto que a través de un comunicado, las autoridades se han limitado a mencionar que se llevaría a cabo en las provincias que producen maíz más lejos del puerto, como Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Salta y Corrientes, entre otras. Esa es toda la información que se ha suministrado públicamente, que es por demás insuficiente a la luz de lo establecido en los presupuestos mínimos de la ley, y teniendo presente además, que no se ha promovido la participación ciudadana. Por otra parte, en términos de acceso a la información ambiental que veremos próximamente, no se ha dado a conocer cuales son los criterios que fundamentan la conveniencia técnica de llevar a cabo el proyecto en esas provincias, además de la circunstancia de que se produce maíz lejos del puerto.

Evaluación de Impacto Ambiental

Esta es la herramienta práctica de gestión ambiental por excelencia. Es un proceso administrativo destinado a evaluar la viabilidad ambiental de proyectos susceptibles de afectar significativamente el ambiente.

La EIA implica:

- Elaboración de un estudio de impacto ambiental
- Intervención de la población (participación ciudadana: obligatorio)
- Intervención de especialistas (opcional)
- Decisión de la autoridad (declaración de impacto ambiental)

Las opiniones o intervención de la población que pueda ser afectada por el proyecto no es vinculante. Ello implica que la autoridad se puede apartar de la misma, pero, si lo hace, debe fundamentar los motivos.

La LGA la enuncia de la siguiente manera: *“Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”.*

Esta es otra de las inconsistencias prácticas que presenta el proceso de negociación, que es la ausencia de la realización de esta herramienta fundamental de gestión ambiental. He expuesto los diferentes impactos negativos y significativos que suponen los establecimientos productivos intensivos de cerdos, por tanto es evidente la necesidad de realizar un proceso evaluatorio de impacto ambiental, previo a su ejecución.

He de hacer una primera aclaración: si bien la EIA es una facultad local, lo cierto es que el proceso de negociación se ha dado a nivel nacional. Por lo que previo a comprometerse en un acuerdo bilateral con China y en atención a los riesgos potenciales, es que se debiera realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) “ex ante” con respecto a los 25 módulos productivos de acuerdo a un plan o programa de desarrollo de la actividad porcina en el territorio de la nación Argentina. La diferencia entre la EIA y la EAE es que en un caso se evalúa un proyecto particular y en otro un plan o programa de desarrollo. La idea es sumar impactos de la conjunción de los módulos productivos, que individualmente quizás sean viables, pero, en la sumatoria no lo sean.

La EAE no está contemplada en la LGA, que regula únicamente la EIA. Tampoco se cuenta con una ley de presupuestos mínimos de EIA. No obstante, una buena práctica institucional, una sana interpretación de la LGA, y un seguimiento jurisprudencial, bastan para suplir esa ausencia legislativa.

La falta de cumplimiento de este requisito o herramienta de gestión, hace que el proyecto porcino carezca de estudios de Evaluación de Impacto Ambiental de manera “ex -ante” a la instalación de las granjas de crianza y engorde. Es decir, no contempla estudios previos que permitan establecer el riesgo del impacto, establecer una línea de base ambiental, y dar participación de la ciudadanía y las comunidades locales en el proceso de decisión de instalación de tales establecimientos.²⁷

²⁷ ¿Cerdos para China made in Argentina? Acerca del posible acuerdo de producción y exportación de carne porcina a la República Popular de China. FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). Agosto 2020.

Como base, los presupuestos mínimos requieren que se describa detalladamente el proyecto, una identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

De manera que deben estar contempladas las consecuencias del ambiente desarrolladas en el capítulo segundo referido a los impactos negativos sobre los distintos elementos (agua, tierra, aire), así como los impactos sociales y económicos. Ello debe ser contrarrestado con acciones tendientes a mitigar esos efectos negativos, en donde empiezan a jugar los modelos alternativos a la producción intensiva, que he expuesto muy someramente en esa oportunidad.

Lo esperable hubiera sido entonces, una Evaluación Ambiental Estratégica de todo el territorio nacional, contemplando las consecuencias negativas generales, así como las acciones de mitigación. Todos estos contenidos, serían luego pormenorizados en cada EIA correspondiente a cada módulo productivo en cada una de las distintas jurisdicciones, atendiendo a las singularidades de cada territorio.

Educación ambiental

Esta herramienta de gestión ambiental es la más profunda y cultural, puesto que es la que va a permitir lograr una conciencia ambiental que incite a comportamientos humanos que propendan a un desarrollo sostenible, duradero en el tiempo.

Como elemento de análisis práctico de este instrumento que aplicables al caso de estudio, y a la luz de la senda que ha tomado la negociación, es de destacar la necesidad de llevar una capacitación de las autoridades a la hora de llevar adelante procesos de negociación donde el objeto negociable sea susceptible de degradar el ambiente y producir impactos negativos para las generaciones presentes y futuras. La otra alternativa, es que se tomen las decisiones con el debido asesoramiento jurídico y técnico en la materia, articulando los aspectos interjurisdiccionales con el COFEMA.

Información ambiental

Sin información ambiental, no es posible optar por la opción más sustentable. Este es otro de los problemas vitales que presenta el caso de estudio, y es cómo comunican las autoridades a la ciudadanía el desarrollo de las negociaciones del proyecto porcino.

Establece la ley que *“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.*

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.”

Aquí podríamos hacer un análisis jurídico de compatibilizar esta norma con la cláusula de confidencialidad contenida en el Memorandum de Entendimiento, siempre resaltando la naturaleza y peso jurídico liviano del segundo instrumento.

Recordemos que la información y documentos proporcionados por China, están protegidos por la cláusula de confidencialidad hasta la rescisión del contrato.

En cualquier caso, lo que me es de interés remarcar, es que las autoridades tienen un deber jurídico de informar a los ciudadanos, las decisiones y el desarrollo de la negociación en relación a la calidad ambiental, con la información y documentación que es de la Argentina, y por tanto por fuera de la protección de la cláusula de confidencialidad.

En este sentido, la información brindada ha sido a través de comunicados para la prensa, con inconsistencias y vaguedades en sus enunciados, como por ejemplo el comunicado que decía que se producirían 9 millones de toneladas y en otro del mismo día 900 mil toneladas.

Por otra parte, tampoco se ha suministrado a la ciudadanía ninguna documentación de respaldo que fundamente el ordenamiento territorial, ni tampoco una EIA, en la cual esten previstas las consecuencias negativas y las acciones de mitigación.

Todo este cúmulo de cuestiones se traduce en una falta de transparencia en el proceso de negociación, y la elección de hacerlo mediante secreto de estado, que no es lo que indica la ley.

El único límite que establece la ley para el acceso ciudadano a la información ambiental, es aquella que *“no se encuentre contemplada legalmente como reservada”*, en cuyo caso debiera fundamentarse los motivos por los cuales se está en esa condición.

¿Por qué es importante este derecho a la información ambiental? Puesto que hacen al control ciudadano de los actos de gobierno, la transparencia en la información, y a la democratización del desarrollo sustentable, en la cual los ciudadanos tienen derecho a conocer todo lo relacionado a la calidad ambiental, a las actividades productivas y el desarrollo sustentable en general.

Participación ciudadana

La ley establece que *“Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”*.

Este presupuesto y derecho de la ciudadanía no ha tomado lugar el proceso de negociación, lo que supone una falta de democratización de los procedimientos administrativos y empobrecimiento del proyecto porcino, en tanto no ha recibido los aportes de la ciudadanía. No se han concertado mecanismos de consulta ciudadana en lo referente al ordenamiento territorial, a la

evaluación de impacto ambiental, ni tampoco se les ha suministrado información, presupuestos indicados en la ley.

Este instrumento sirve también, como mecanismo de inclusión social y de la posibilidad de los ciudadanos de intervenir activamente en la gestión para un desarrollo sustentable, preservando el ambiente para sus hijos, nietos y generaciones venideras.

Funciona también como licencia social empresaria, lo cual dota de una mayor legitimidad y transparencia a las empresas en su funcionamiento.

Es de importancia que el desarrollo sustentable cuenta con tres pilares: el económico, el social, y el ambiental. Este presupuesto es de carácter social, que tiene sus implicancias en lo ambiental, en tanto la ciudadanía puede hacer sus aportes en materia de sustentabilidad, como por ejemplo, a través de propuestas de alternativas a la producción intensiva de cerdos.

La ley establece como obligatorio este presupuesto en la autorización de las actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente. La opinión no es vinculante, no obstante, en caso de tomar decisión contraria, las autoridades deben fundamentarla y hacerla pública.

En cuanto al resto de los presupuestos mínimos, que hacen al Sistema Preventivo, no ahondaré en ellos pormenorizadamente, puesto que excedería la pretensión a la cual pretendo arribar en esta investigación.

En cuanto al Sistema Federal Ambiental, se lleva a cabo mediante el COFEMA, y destaco una ausencia de coordinación de la política ambiental, en lo que ha sido el proceso de negociación, entre los distintos niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), y la falta de intervención de este organismo.

En cuanto al sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, el Anteproyecto 12.000 madres, prevé el control por parte del SENASA y la Aduana, siendo estos insuficientes desde el punto de vista ambiental.

Con respecto al régimen económico de promoción del desarrollo sustentable, es un instrumento interesante a la hora de barajar alternativas sustentables a la producción intensiva de cerdos, a través de beneficios impositivos por ejemplo.

Otro instrumento importante en este sentido es la Autogestión, a través de una coordinación entre el sector privado y público, lo que permite descomprimir recursos para la actividad de comando y control del estado.

Finalmente, en referencia al presupuesto de seguro ambiental y fondo de restauración, no se ha dado a conocer este instrumento, ni tampoco está contenido dentro del Memorándum. Podríamos decir que este instrumento constituye el último eslabón del sistema preventivo. Es decir, es necesaria la implementación de todas las herramientas de gestión analizadas, y luego la contratación de un seguro ambiental, para el caso de que fracase todo lo anterior, contar con fondos disponibles para garantizar la recomposición del daño, tal como manda la constitución.

Hasta aquí he analizado los presupuestos mínimos en materia de prevención que prevé la LGA. Una reflexión liderada por el sentido común sin mayores sofisticaciones, me lleva a concluir que el proceso de negociación no se ha orientado conforme los contenidos del art. 41 CN, tampoco respecto a los presupuestos mínimos contemplados en la LGA. No se ha direccionado el proyecto a los objetivos y principios de la ley, y el sistema de prevención ha sufrido severas inconsistencias e irregularidades, concretamente con el desconocimiento de los instrumentos de gestión ambiental.

Todo ello me conduce a concluir que he podido corroborar la hipótesis de trabajo en cuanto a que el proceso de negociación no ha sido ajustado al derecho ambiental vigente, incumpliendo así la exigencia convencional y constitucional de sustentabilidad, directamente relacionados a los ejercicios de los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Me lleva a inducir además, a que efectivamente existe una problemática jurídico-institucional que atañe al proceso de negociación, que es uno de nuestros objetivos principales del trabajo.

Dicha problemática, la abordaré desde dos perspectivas diferentes: objetiva y subjetiva.

En la primera perspectiva, el análisis del problema es más bien sistémico y de forma abstracta. El problema jurídico va a venir dado en este supuesto por diversas cuestiones tales como vacíos legales para un caso en concreto, leyes contradictorias u obsoletas, insuficiencia legislativa, etc. En lo que hace al problema institucional, se puede deber a la falta de instituciones u organismos para resolver la cuestión, que estén mal delimitadas sus atribuciones o competencias, que tengan una regulación deficiente en general para su correcto funcionamiento, etc.

En la perspectiva subjetiva, el problema viene dado cuando incorporamos un tercer elemento: las autoridades. Este es el supuesto del funcionamiento institucional a través de sus representantes. En la práctica institucional a través de las autoridades, pueden darse problemas tanto jurídicos como institucionales. En el supuesto jurídico, algunos ejemplos podrían ser la mala implementación de las leyes, una incorrecta interpretación, decisiones sin fundamento legal, etc. En el supuesto del problema institucional, pueden darse casos en los cuales las autoridades actuantes operen por fuera de los marcos legislativos, que no apliquen las normas vigentes, que se arroguen facultades que no les son propias, o que no intervengan las instituciones u organismos que correspondan según el caso, etc.

Un problema jurídico puede derivar en mayor o en menor medida, en un problema de tipo institucional, puesto que la ley y la institución son dos caras de una misma moneda.

Estas distintas miradas posibles del problema creemos que es muy importante fundamentalmente a la hora de buscar soluciones. Por ejemplo, si observamos el problema desde la perspectiva objetiva, una de las soluciones puede venir de la mano de la sanción de una ley de presupuestos mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental. Al contemplar el problema de forma subjetiva, en el caso del problema jurídico, una de las soluciones puede venir de la mano de una más eficiente implementación de la ley a través de una mejor gestión ambiental. En el caso del problema institucional, una de las soluciones podría ser la intervención del COFEMA como organismo de coordinación interjurisdiccional e intergubernamental.

A la luz de cómo se ha desarrollado el proceso de negociación, creo que la perspectiva más atinada para analizar la problemática jurídico-institucional es la subjetiva. Considero que en el plano objetivo, tanto las leyes que regulan el caso que hemos analizado son correctas, o al menos satisfactorias, y las instituciones u organismos existentes para llevar adelante la negociación son también suficientes. El problema se manifiesta fundamentalmente con la fractura entre lo que establece la ley, y lo que ejecuta la autoridad. Este mal desempeño por parte de las autoridades, se traduce en un problema jurídico-institucional por falta de implementación de la ley, en el cual las instituciones operan por fuera de sus marcos legislativos aplicables. Por otra parte, el hecho de que no haya intervenido el COFEMA durante la negociación como organismo coordinador, consiste en otro factor contribuyente al problema en análisis.

Cuando este complejo proceso del problema jurídico-institucional se acrecenta como un proceso acumulativo, deviene indefectiblemente en un debilitamiento institucional, inseguridad jurídica, pérdida de confianza de la ciudadanía, desprestigio institucional, falta de transparencia, detrimento del sistema republicano y democrático de gobierno, etc.

En lo que respecta al análisis del caso, el primer quiebre se da entre la ejecución de la autoridad y lo que establece la ley.

Ya identificado el quiebre entre el decir del derecho y el hacer de las autoridades en el análisis subjetivo, y descartado el problema jurídico-institucional desde la óptica objetiva, podemos dar un paso más en el análisis de otra ley, que nos permitirá fijar algunas pautas de comportamiento ético, cuyo desfasaje en el actuar de las autoridades, incide directamente en el quiebre entre el ser y el deber ser jurídico, desencadenando en un problema jurídico-institucional.

Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública

En el análisis de la presente ley, me correré de las normas más bien generales que regulan el ambiente, o los deberes de las autoridades con respecto a la gestión ambiental y la protección al derecho a un ambiente sano, para pasar a esta norma de carácter más particular y de otra

naturaleza, que regula directamente la actividad de los funcionarios públicos, cuando actúan en ejercicio de sus funciones públicas. Servirá para indagar un poco más la problemática jurídico-institucional desde la perspectiva subjetiva, en el quiebre entre el hacer de las autoridades y el decir del derecho, por falta de ética en el ejercicio institucional.

Es menester aclarar que a todas las autoridades intervinientes en el proceso de negociación les es aplicable esta ley, en tanto desempeñan una función pública.

Deberes y pautas de comportamiento ético

La ley enuncia una serie de deberes que considera al menos jurídicamente, pautas de comportamiento ético en el ejercicio de las funciones públicas.

Comienza estableciendo como deber *“Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno”*.

En primer término, debemos partir del principio constitucional que refiere que los funcionarios públicos pueden hacer únicamente aquello que las ley les indica dentro de los límites en sus atribuciones, competencias y marcos legales, mientras que los ciudadanos pueden hacer todo aquello que por ley no se prohíba.

Esto es muy importante, ya que el deber ético y jurídico recae sobre las autoridades y no sobre los ciudadanos. Y esto, en el caso de estudio, se puede ver reforzado en el art. 41 CN, en cuanto a que el constituyente establece expresamente que las autoridades deben proveer a la protección del derecho a un ambiente sano.

De modo que lo esperable sería entonces, que las autoridades cumplan con el mandato constitucional, la LGA y demás normas que resulten pertinentes para encauzar el proceso de negociación dentro de los límites legislativos.

En cuanto al deber de defender el sistema republicano, en miras a lograr un buen equilibrio de frenos y contrapesos de los distintos poderes, niveles de gobierno y organismos intervinientes, una buena práctica institucional hubiera sido la intervención del COFEMA para garantizar el sistema federal, la interjurisdiccionalidad e intergubernamentalidad del caso, la participación de más organismos en el proceso de negociación, y la descompresión de la toma de decisiones únicamente en la esfera del poder ejecutivo nacional.

En lo referente a la defensa del sistema democrático de gobierno, otro freno derivado del mecanismo republicano, viene dado por la participación ciudadana en los instrumentos de ordenamiento territorial, EIA, y todo lo que tenga que ver con decisiones en materia de sustentabilidad. Este instituto dota de una mayor democratización al proceso de toma de decisiones en el marco de la negociación.

Otra pauta de un comportamiento ético tiene que ver más que con el buen desarrollo y funcionamiento del sistema jurídico democrático y republicano, con valores y principios que deben respetar y observar las autoridades en el desempeño de sus funciones públicas: *“honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana”*. Estas formas de comportamiento en el ejercicio de funciones, son las que permitirán achicar la brecha entre el decir y el hacer del derecho, a través del obrar de las autoridades conforme a la ética y a los límites impuestos en los marcos legislativos.

Continúa diciendo la ley: *“Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular”*.

En el presente caso de estudio, la satisfacción del bienestar general, viene dado fundamentalmente en garantizar el acceso ciudadano general al derecho a un ambiente sano y garantizar el principio de sustentabilidad conforme el mandato constitucional, el cumplimiento de los presupuestos mínimos de la LGA ya analizados oportunamente, y demás leyes que sean aplicables.

Otro deber lo constituye el *“No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello”*.

Es imprescindible para el buen desarrollo de la negociación del proyecto porcino, mecanismos sólidos de transparencia y de anticorrupción. Ya hemos visto el poder económico de China tanto en la región como en la Argentina a través de la Asociación Estratégica, por lo que resulta inexorable contar con autoridades que actúen de forma transparente y conforme a las pautas de comportamiento ético contenidas en la presente ley, que hagan del funcionamiento institucional uno con profundo respeto a la ley, y que permita desplazar o limitar cualquier intención de encauzar la negociación por fuera de sus marcos legislativos.

Establece también que deben *“Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan”*.²⁸

Este punto viene a colación con lo desarrollado en la LGA en cuanto al acceso a la información ambiental, y me remito allí en cuanto al contenido analizado. Lo interesante para destacar, es cómo detrás de lo que han sido las irregularidades durante el proceso de negociación, hay un componente ético de fondo, que hace que la negociación corra por un camino diferente al establecido en las leyes.

²⁸ Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Sanción: Septiembre 29 de 1999. Promulgada: Octubre 26 de 1999.

No se ha podido advertir transparencia en las decisiones adoptadas durante la negociación, como tampoco servir a la ciudadanía de la información ambiental, y en cuyo caso, cuál sería el interés público de fondo o la norma que permita reservar dicha información.

He concluido hasta aquí las normas que supe más convenientes a la hora de volcar la investigación en miras a reflexionar sobre la problemática jurídico institucional, así como confirmar la hipótesis de trabajo.

Al hacer un poco de retrospectiva de lo que ha sido el capítulo, es de notar como se ha partido de lo más general, hacia los más particular, en el análisis jurídico.

En este sentido, he comenzado con los compromisos internacionales con China a través de la Asociación Estratégica, y el Memorándum de Entendimiento. Luego, con los compromisos locales, con el análisis del art. 41 de la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente, y finalmente la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Como conclusiones de todo este recorrido, los compromisos internacionales asumidos con China, permitieron dimensionar el poder e influencia económica de China en la región, así como con la Argentina. Y que para contrarrestar todo ese peso económico, es fundamental autoridades que se desempeñen de forma comprometida con la ley y con las instituciones.

Considero que el primer quiebre en el actuar de las autoridades con respecto a lo que establecen las normas, se da en las pautas de comportamiento ético de la presente ley, y luego se replica en las otras normas ambientales previamente analizadas. Ese proceso conduce indefectiblemente a la problemática jurídico institucional, y la falta de ética es un factor determinante en la problemática.

El problema jurídico-institucional es por demás complejo. Se trata de un proceso acumulativo que se ha ido acentuando a lo largo de los años. Dicho proceso excede el campo temporal que pretendo con la investigación, y considero que el proyecto porcino no es más que otro ejemplo de la problemática jurídico-institucional ya instaurada en la Argentina, como sinónimo de una "normalidad".

Las soluciones que vengan de la mano de reformas legislativas, o bien la sanción de más leyes de fondo con mayores presupuestos de protección, creo que son propuestas que deben ser postergadas hasta tanto no sea cumplido a nivel de todo el territorio nacional, el piso mínimo de protección ambiental. Por el contrario, entiendo que una mayor inflación normativa produce el efecto adverso de acrecentar la brecha entre el deber ser y el ser del derecho. Detrás de toda ley ambiental debe existir el correspondiente presupuesto, recursos, y personal capacitado idóneo para asegurar su efectividad, cumplimiento y vigencia.

A través de la ética, que la he desarrollado con la última ley, se podrá achicar esa brecha y solidificar las instituciones, para que la letra muerta de la ley tome vida a través del buen desempeño de las autoridades, que derivará en mayor seguridad jurídica e institucional, que es la mayor garantía para los derechos de los ciudadanos en un sistema democrático y republicano de gobierno.

Apunto como solución a esta compleja problemática, a un cambio cultural en el actuar de las autoridades, sobre quienes recae el deber de proteger el derecho a un ambiente sano, en la cual el fortalecimiento de las pautas de comportamiento ético permitan un mayor apego a la ley, un mayor compromiso moral, y mitigar la problemática jurídico-institucional. El remedio jurídico-institucional se debe direccionar a una mayor seguridad jurídica, mayor fortalecimiento institucional, transparencia, fundamentación en las decisiones, y a la defensa del sistema republicano y democrático de gobierno, lo cual se traducirá en una mayor confianza de los ciudadanos, y aumento de legitimidad en el obrar público, en la medida en que quienes deben velar por el cumplimiento de las leyes muestren a los ciudadanos, los beneficios de un buen funcionamiento institucional próspero y sostenible.

Este dificultoso proceso al que enfilo, creo que permitirá sanear el sistema jurídico y las instituciones, y encauzar la problemática jurídico-institucional, a debates y controversias siempre en el marco de la ley.

Ya analizados los dos objetivos correspondientes a este capítulo (la problemática jurídico-institucional y la hipótesis de trabajo), estoy en condiciones de aproximarme al próximo tema que hace a la médula espinal de este trabajo: la solidaridad intra e intergeneracional.

El análisis del componente ético en la última ley, ha servido de puente y conector directo con la solidaridad intra e intergeneracional, en tanto la misma se sustenta en valores éticos.

En el caso de estudio, se puede advertir un quiebre con la solidaridad intra e intergeneracional, precisamente por una falta de ética en el desempeño de funciones públicas por parte de las autoridades, concretamente en la ausencia de cumplimiento de las leyes aplicables. Si son las autoridades quienes deben proveer a la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, tal como establece la constitución, y son éstas quienes desconocen este derecho durante el proceso de negociación del proyecto porcino, el principio de sustentabilidad se torna efímero e inalcanzable.

IV - La Solidaridad Intra e Intergeneracional

En este capítulo abordaré las implicancias que tiene el proyecto porcino con la solidaridad intra e intergeneracional. Para ello, desarrollaré muy someramente algunas pautas del ámbito académico acerca de la ética como valor humano y en la relación con los animales, para luego culminar con la solidaridad intra e intergeneracional en función del proyecto porcino.

En el anterior capítulo he desarrollado como la falta de ética jurídica determinada por las pautas de la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, fue un factor determinante en la fractura entre lo establecido en los presupuestos legales aplicables al proceso de negociación, y en cómo se ha llevado a cabo dicho proceso. El interés en desarrollar las pautas del comportamiento ético se debe a que la solidaridad intra e intergeneracional tiene su sustento en la ética en gran medida.

En este capítulo podré amplificar las pautas de comportamiento ético a otros agentes involucrados directa o indirectamente. En este sentido, además de las autoridades que deben velar por los derechos y formalizar institucionalmente los acuerdos, están los productores de cerdos, los consumidores y los ciudadanos. Al encaminarse todos estos actores conforme a actos tendientes a la ética, será mucho más viable y factible encauzar la producción de carne porcina a modelos más sustentables.

La Ética Humana y Animal

Por el lado de las escuelas tradicionales, Kant sostenía que los animales al carecer de razón, tienen un valor relativo únicamente como medios, en tanto son cosas. Era explícito en señalar que sólo los agentes con razón caben dentro de la moral, mientras que el resto de las criaturas quedan fuera de ella. Podemos observar a la ética kantiana con una fuerte impronta antropogénica.

Por el otro lado, dentro de la escuela del utilitarismo, la pregunta relevante que guía la conducta moral no es ¿puede razonar?, sino ¿puede sufrir? Para el utilitarismo, sopesar placer y sopesar dolor no distingue especie ni otro tipo de atributo. El dolor es por sí mismo indeseable, mientras que el placer es por sí mismo deseable. De manera tal que el factor determinante de acuerdo a esta postura viene dado por la sintiencia y no por la razón. Podríamos comprenderla como la capacidad de tener experiencias positivas o negativas de manera consciente.

Otra de las corrientes dentro del utilitarismo es la denominada ética de la compasión, con base en actos altruistas que no tiene como motivo el bien propio, sino el bien del otro, no solo para humanos, sino también para animales. Según Jesús Monterín, la compasión es la emoción moral desagradable que sentimos al ubicarnos de manera hipotética en el lugar de otro que está sufriendo. Compadecerse de otro es ponerse en su lugar y padecer con él.

Mientras que los científicos se preguntan cómo son las cosas, en la ética nos preguntamos cómo deben ser. Es una invitación a crear e innovar.²⁹

En el enfoque de la ética del cuidado de Lori Gruen, busca una ciencia libre de sufrimiento animal, confiando en que la empatía en la ciencia pueda trascender lo meramente humano antropogénico. Este cuidado implica un acercamiento afectivo a la vez que cognitivo, consistente en recabar aquella información necesaria para interpretar adecuadamente el contexto y las circunstancias en las que se encuentra el otro individuo o animal, prestando atención emocional y preocupándose por lo que ese otro está tratando de transmitir.

Por su parte, Fabiola Leyton (2019), menciona que el bienestar animal siga siendo percibido en el ámbito de la investigación como un mero requisito procedimental al servicio del motor industrial y económico, responde a un grado alarmante de insensibilización en la ciencia. A ello se le añade la dificultad de acordar un terreno común en donde el ideal de la teoría abstracta pueda confluir con la práctica.³⁰

Debido al bajo nivel de cumplimiento de los estándares mínimos ambientales durante el proceso de negociación, y en miras a que el desarrollo sostenible se lleve a cabo como un proceso progresivo, es que adopto la postura del bienestar animal en la relación de los humanos con los animales en este tipo de proceso productivo. Luego, en un futuro podría darse un paso más, dotando a los animales de la condición jurídica de sujeto de derecho.

Considero que los avances del sector en cuanto al trato recibido por los animales, vienen de la mano de implementar estándares de ética durante el proceso productivo, y pasar del paradigma kantiano de cosificación al animal bajo una mirada antropogénica, a un paradigma en la línea del utilitarismo, la ética de la compasión y del cuidado, concibiendo y respetando al animal como un ser dotado de la capacidad de sentir.

Este cambio paradigmático en la conciencia de las autoridades, los productores, la ciudadanía y los consumidores, será el motor de cambio a una matriz de producción de carne porcina de forma más sustentable.

La Solidaridad Intra e Intergeneracional y el Proyecto Porcino

Ahora sí ya estoy en condiciones de transitar el último tramo de esta investigación, con el desarrollo de la solidaridad intra e intergeneracional que he hecho alusión a lo largo del trabajo. Me

²⁹ Hacia una teoría ética de animales humanos y no humanos. Revista de Bioética y Derecho, Universitat de Barcelona. Año 2021. Diego Villegas Aleksov. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/30551/33173>

³⁰ Empatía para una ciencia sin sufrimiento animal: un enfoque desde Lori Gruen. Revista de Bioética y Derecho, Universitat de Barcelona. Año 2021. Pablo Serra Palao. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/31257/33184>

he referido tanto de “intra” como “inter” generacional, debido a que la posibilidad de implementar un modelo sostenible de desarrollo implica no solo no comprometer la satisfacción de necesidades de las generaciones presentes, sino también las de las generaciones futuras. De esta manera el progreso se manifiesta como un proceso continuado y sostenible en el tiempo.

La solidaridad intergeneracional se deriva del Principio 1 de la “Declaración de Estocolmo” de 1972 que en su parte pertinente establece: ³¹

“El hombre [...] tiene la solemne obligación de mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”, obligación que fuera reiterada en “Río 92” cuyo principio 3 dispone que: “el desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones futuras”.

El sustento de la solidaridad intra e intergeneracional está fuertemente enraizado en la ética, en la cual enfoques tales como el utilitarismo, la ética de la compasión y del cuidado, así como muchos otros, juegan un rol esencial como pilares y motorizadores del desarrollo sostenible.

En el plano del sistema jurídico argentino, parte del art. 41 CN, y hay una serie de principios a los que me he referido anteriormente en el análisis de la LGA, que buscan su operatividad, tales como el de progresividad, prevención del daño ambiental o ecológico, el principio precautorio, etc. En el ámbito de la responsabilidad civil se busca evitar la consolidación de los daños, reconociendo que la responsabilidad posee una función de carácter preventivo.

Como tutela preventiva, considero que tanto la acción de amparo prevista en el art. 43 CN, como la acción preventiva del CCCN, son vías que se encuentran abiertas en atención a las irregularidades suscitadas durante el proceso de negociación.

En lo que hace al concepto de solidaridad intra e intergeneracional se abren múltiples interrogantes: ¿Son las generaciones futuras objeto de consideración moral? Y consecuentemente ¿Pueden ser consideradas sujeto de derecho? ¿Cuál es la delimitación conceptual de “generaciones futuras”? ¿Entran dentro de esa categoría solo los humanos, o también la naturaleza, la flora y la fauna? ¿La solidaridad intergeneracional puede incidir en la estructuración de la prevención del daño ambiental? ¿Pueden la naturaleza y las generaciones futuras tener interés en la prevención del daño ambiental?

Se trata de interrogantes que aún no están zanjados en el ámbito académico, ni en la práctica jurídica. No me interiorizaré en las respuestas, puesto que escapan a la pretensión de la investigación.

³¹ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. ONU, 16 de junio de 1972.

Plantearé dos tesisuras sobre este tema, que me permitirán metodológicamente enlazar la investigación con la concepción de solidaridad intra e intergeneracional.

La primera de ellas consiste en que *“La solidaridad intergeneracional requiere catalogar a las generaciones futuras como sujeto de derecho.”* Coincido con esta tesisura, la cual excede el campo de investigación, no obstante requiero de su afirmación para poder tratar la otra tesisura.

Con respecto a la segunda, versa en cuanto a que *“La prevención actual del daño ambiental es un derecho de las generaciones futuras”*. La posibilidad de existencia de esta tesisura requiere de la primera, en cuanto a considerar a las generaciones futuras como sujeto de derecho. Al asumir esa calidad, es de esperar que las generaciones futuras comiencen a gozar de derechos, aún cuando no se hubiere materializado su existencia.

Cabe destacar, que dentro del ámbito de prevención al cual he volcado la investigación en el proyecto porcino, se encuentra en la instancia primerísima, esto es, el proceso de negociación, en el cual el proyecto aún no está en funcionamiento. La siguiente etapa dentro del sistema de prevención, es la que se manifiesta durante el ciclo de vida de la actividad productiva, que debe de ser continuada hasta su finalización. Lo importante de este punto descansa en que se está en la instancia de negociación, en la cual todavía no se ha aprobado el proyecto en su totalidad, que hay una serie de pautas y presupuestos mínimos legales que deben ser cumplidos, y es la instancia en la cual se puede negociar la forma que tomará la actividad, y buscar su medio de desenvolvimiento más sustentable. Aprobado el acuerdo, la mayor sustentabilidad en el desarrollo de la actividad se torna más efímera.

Como he desarrollado en su oportunidad, la problemática jurídico-institucional durante el proceso de negociación la he constatado en las irregularidades sufridas en el sistema preventivo, con el desconocimiento de los lineamientos constitucionales, de los principios y objetivos de la LGA, y de las herramientas de gestión ambiental. Todas estas inconsistencias en el proceso de negociación, aún no habiendo un caso de daño ambiental, ya generan perjuicios y afectaciones a los derechos de las generaciones presentes. Por ejemplo, podemos referirnos como afectación social, a la falta de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, en la evaluación de impacto ambiental, y a la falta de acceso a la información ambiental, etc. La pregunta radica entonces de si esa afectación a los derechos de las generaciones presentes es trasladable también a la condición de generaciones futuras que aún no existen.

Para intentar dar respuesta a la tesisura, lo haré desde dos enfoques: jurídico y temporal.

En cuanto al enfoque jurídico, desde la perspectiva del derecho ambiental, podría agruparlo genéricamente en 3 finalidades o campos de actuación: el preventivo, el de reparación, y el sancionatorio. Si asumimos que las generaciones futuras no deben tener derecho a la prevención actual del daño ambiental, daría como resultado que su posibilidad de ejercicio de sus derechos, se

reducirían a los campos de la reparación y de la sanción. De esta manera, solo tendrían derechos una vez ocurrido el daño, por lo que se estaría continuamente atacando las consecuencias, y no las causalidades.

Desde el enfoque temporal, la propia dimensión del desarrollo sostenible la contempla, entendiendo como aquellas actividades productivas que satisfacen las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Si pensamos nuevamente que las generaciones futuras no deben tener derecho a la prevención actual del daño, estaremos en la encrucijada de determinar ese recorte temporal de hasta qué instancia es generación presente, y cuándo es generación futura. Pongamos un ejemplo: durante el proceso de negociación nacen niños en las cercanías de los lugares donde se emplazarían los establecimientos productivos, y luego durante el funcionamiento de los módulos se gestan nuevos nacimientos, y así sucesivamente. He aquí por qué me he referido a la solidaridad intra e intergeneracional, precisamente porque no hay forma de hacer recortes temporales para poder determinar hasta cuándo es generación presente o futura, sino que es un proceso continuado en el cual conviven unos con los otros.

De la misma manera, no es escindible la prevención del daño ambiental, dado que también debe gestionarse de forma continuada, desde la negociación del proyecto, y durante todo el ciclo de vida de la actividad productiva, en la cual tanto las generaciones presentes como futuras resultan beneficiarias de la mitigación de daños ambientales.

Producido el daño ambiental, habrá personas afectadas como generación presente, y esos efectos nocivos podrían también dispersarse a personas por nacer.

Para concluir el capítulo, la solidaridad intra e intergeneracional, si bien ya lleva decenas de años en la Constitución Nacional en el art. 41, bajo el lema de un desarrollo productivo sostenible, al día de hoy su materialización dista mucho de ser una realidad. El desarrollo sostenible trae el enorme desafío de diseñar un modelo de producción y consumo sostenible en el tiempo desde una perspectiva social, económica y ambiental, como un proceso continuo entre generaciones presentes y futuras. La ética es un gran motorizador de este cambio, que requiere su expresión en todos los agentes: las autoridades, los productores, los consumidores y los ciudadanos. En las autoridades, el refuerzo en la ética debe ser doblegado, tal como lo manda la Constitución y la Ley de Ética en el Ejercicio de Funciones Públicas.

Finalmente, la solidaridad intergeneracional es un concepto complejo e inacabado, y las generaciones futuras requieren de un fuerte campo de prevención que les dé la garantía de su existencia, y un fuerte compromiso ético y consciente de las generaciones presentes, para que las generaciones futuras permanezcan en la conciencia del progreso, y dotándolas de una base material y cultural sobre la cual puedan desarrollar su plan de vida.

Conclusiones

Todo el recorrido investigativo me ha arrojado diversas conclusiones y reflexiones sobre temas con múltiples aristas que representan enormes dificultades. Metodológicamente, trataré separadamente las conclusiones derivadas de cada capítulo.

El capítulo de “La Descripción del Proyecto Porcino” me permitió sentar una plataforma de datos sobre la cual montar el análisis de la investigación. Además, he podido identificar las problemáticas asociadas al proyecto, planteadas en la postura de rechazo. Es un conflicto que requiere ser gestionado, y existen las herramientas técnicas y legales para hacerlo.

La cuantificación del proyecto, quizá uno de los elementos más objetivos para el análisis, tiene igualmente aspectos controversiales desde el punto de vista de cada posición. Cada parte sustenta su trama discursiva de acuerdo a los datos que concuerdan más con el sentido de su pretensión, intereses, ideologías, etc.

En este sentido, los productores hacen énfasis en los beneficios económicos, de producción y de empleo que trae aparejado el proyecto, que por supuesto son los aspectos más virtuosos del emprendimiento porcino.

La trama discursiva de las autoridades durante el proceso de negociación, en general se ha caracterizado por constar de información imprecisa, y un posicionamiento poco claro e indefinido, con inclinación a que el proyecto se lleve adelante. El interés implícito por el ingreso de divisas al país, constituye un factor determinante.

Por su parte, la posición de rechazo liderada por diversos sectores sociales, se ha mostrado muy enérgica y activa al sostener sus argumentos, y en relación a la cuantificación del proyecto, ha puesto sobre la mesa la “externalización de los costos” que trae aparejado el proyecto, y que son los aspectos que suelen ser invisibilizados.

Continuando la investigación, con el capítulo de “Los Impactos del Proyecto Porcino y Alternativas más Sustentables”, la intención del mismo ha sido indagar más profundamente en los impactos y riesgos que conlleva la actividad productiva, manifestados por la postura de rechazo. Los impactos en la salud humana, en la economía y el ámbito social, así como ambiental y animal, me han conducido a concluir que los mismos se presentan como ciertos y reales, por lo que requieren de una gestión ambiental para mitigarlos.

En definitiva, el cruce entre los distintos posicionamientos frente al acuerdo se debe a distintas interpretaciones respecto de los costos y beneficios de la actividad, abriéndose un terreno en el cual se presentan diversas alternativas.

Así, la postura de rechazo llevada a un extremo con una fuerte impronta en los costos o impactos, y al interpretarlos de una magnitud tal, llevarían a la imposibilidad de que la actividad pueda desarrollarse, por lo que el rechazo sería total y el proyecto no debiera llevarse a cabo.

Por el otro lado de la acera, la postura de los productores llevada a un extremo podría hacer un fuerte énfasis en los beneficios económicos, productivos y de empleo que implica la actividad, y una mínima gestión de los impactos ya es suficiente para inclinar la balanza para que la actividad se pueda llevar a cabo sin inconvenientes, aún cuando no se cumplan con las normativas ambientales.

Una postura intermedia entre ambos, que es a lo que apunto en la investigación, es viabilizar alternativas más sustentables a la producción intensiva de carne porcina, buscando además de la creación de valor económico, de productividad y de empleo, crear valor en lo social y lo ambiental. He tomado en este sentido el aspecto del bienestar animal como mejora del modelo productivo en cuanto al impacto animal. Esta es la senda que considero que debiera haber tomado el proceso de negociación.

Ya en una instancia más avanzada de la investigación, en el capítulo de “Los Compromisos Jurídicos”, he analizado los compromisos internacionales y locales, aplicables para toda actividad productiva a desarrollarse dentro del territorio nacional, vinculantes y no optativos.

En esa oportunidad, desarrollé el objetivo principal de la investigación de analizar la problemática jurídico-institucional, y la hipótesis de trabajo.

En relación a ello, en el ámbito internacional, he podido observar la estrategia política económica llevada a cabo por China en la región, y bilateralmente con la Argentina, con la consolidación de la Asociación Integral Estratégica, de la cual se desprende el Memorándum de Entendimiento. En todo ese gran proceso regional y local, he podido advertir la consolidación de China en la región a la hora de llevar a cabo negociaciones bilaterales con los estados regionales, y particularmente con la Argentina.

Son múltiples los intereses de fondo en juego, y en medio de esa puja, están las leyes ambientales que aspiran al desarrollo productivo sostenible para las generaciones presentes y futuras. En el caso de Argentina, producto de la crisis sanitaria y económica, la posibilidad del ingreso de divisas extranjeras, así como la generación de empleo, son factores determinantes. China, por su parte, tiene una necesidad de demanda de carne porcina que actualmente no está pudiendo abastecer soberanamente debido a la peste porcina africana. De no llevarse a cabo el acuerdo con la Argentina, debería buscar otros mercados para abastecer su demanda.

Como contracara de los intereses de fondo de las partes en el proceso de negociación, el cumplimiento de determinados presupuestos ambientales debe estar fuera de negociación, y la viabilidad y eficacia del sistema jurídico ambiental descansa en una institucionalidad sólida, y autoridades comprometidas con la Constitución Nacional y las leyes.

He podido observar en el ámbito local, que el proceso de negociación ha tomado una dirección distinta a la indicada en el espíritu y lineamientos constitucionales, y fuera del marco legislativo aplicable. Los objetivos y principios de la Ley General del Ambiente han sido ignorados, y sus instrumentos de carácter preventivo han sufrido severos quebrantamientos.

Concluí el capítulo con el análisis de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, y pude precisar que la falta de los deberes de comportamiento ético por parte de las autoridades supone una causa determinante en la deficiente gestión del proceso de negociación, en violación a la normativa ambiental vigente, y en detrimento de las generaciones presentes y futuras. Es imprescindible el compromiso ético de las autoridades, para que la solidaridad intergeneracional y el principio de sustentabilidad logren consolidarse en el funcionamiento institucional.

Ya en la etapa final de la investigación, en el capítulo de “La Solidaridad Intra e Intergeneracional y el Proyecto Porcino”, desarrollé este complejo concepto que atraviesa toda la investigación, y lo he enfocado en el sistema de prevención del daño ambiental.

En la primera etapa, pude determinar como la ética humana y animal puede contribuir al proyecto porcino bajo la perspectiva del bienestar animal, que es la que he tomado en el desarrollo. También concluí, que las distintas vertientes del utilitarismo como parámetros éticos de comportamiento humano, trasladables a todos los actores, es un factor trascendental para el logro de un modelo de producción porcina más sustentable y la consolidación del desarrollo sostenible en general.

En la etapa final del trabajo, reflexioné en cómo la prevención del daño ambiental resulta indispensable para garantizar el principio de sustentabilidad y el éxito del desarrollo sostenible como sinónimo de progreso.

La ética juega un rol esencial en este cambio paradigmático a un modelo de desarrollo sostenible al que aspira la solidaridad intergeneracional y el principio de sustentabilidad, plasmado en la Constitución Nacional y las leyes ambientales, pero que aún está lejos de ser una realidad palpable en el cotidiano productivo, institucional, y de los consumidores. El deber ético en las autoridades debe mucho mayor, tal como lo establece la Constitución Nacional y el régimen de Ética en el Ejercicio de las Funciones Públicas.

El cambio paradigmático hacia un modelo de desarrollo sostenible requiere en primera instancia de un cambio cultural de ética institucional, y la aplicación de estándares de ética en los modelos de producción y de consumo. Este es el enorme desafío al que se enfrenta el desarrollo sostenible como sinónimo de progreso con conciencia para con las generaciones que actualmente

habitan la tierra, y las que lo harán en un futuro. Así como también a la búsqueda de un equilibrio entre el desarrollo económico, el ámbito social y ambiental.

Bibliografía:

1. Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>
2. Twitter Cancillería Argentina. (30/06/20). Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<https://twitter.com/CancilleriaARG/status/1300227984142598148>
3. Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>
4. FAO. (09/07/19). Un año después, Asia ha perdido casi 5 millones de cerdos por el brote de peste porcina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://www.fao.org/news/story/es/item/1204594/icode/>
5. Biogénesis Bagó. (08/01/21). Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://www.biogenesisbago.com/ar/nota-prensa/199/>
6. Constitución Nacional. (Reforma de 1994). Art. 41.
7. Diario Perfil. Mariano Beldyk. (01/07/20). El Gobierno quiere firmar en agosto el acuerdo de megaexportación de cerdos a China. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<https://www.perfil.com/noticias/economia/china-gobierno-quiere-firmar-en-agosto-acuerdo-de-megaexportacion-de-cerdos.phtml>
8. Ante Proyecto Porcino 12.000 madres. Complejo Tecnológico Exportador Porcino 20-30. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina.
9. Diario Chaco. (29/10/20). Capitanich firmó con una empresa china la puesta en marcha de tres complejos productivos porcinos con destino a exportación. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://www.diariochaco.com/noticia/capitanich-firmo-con-una-empresa-china-la-puesta-en-marcha-de-tres-complejos-productivos>
10. Acciones Biodiversidad. (2020). No queremos transformarnos en una factoría de cerdos para China, ni en una fábrica de nuevas pandemias. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
<http://accionesbiodiversidad.org/archivos/305>
11. El A, B, C Cultural. Luciano Venini. (16/01/20). China estudia realizar megainversión para producir porcinos en Argentina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en:
https://elabcrural.com/china-estudia-realizar-megainversion-para-producir-porcinos-en-argentina/?gclid=CjwKCAjw19z6BRAYEiwAmo64LWPsblD6xxo4cVI1GeKduVz9Dr0H84KgnVd9UBEMikYSXBI_nZha3RoCxCsQAvD_BwE

12. Infobae. (27/07/20). Polémica por una posible inversión china en la industria porcina local: apoyos, rechazos y millones en danza. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/07/27/polemica-por-una-posible-inversion-china-la-industria-porcina-local-apoyos-rechazos-y-millones-en-danza/>
13. Agrofy News. 2020. Empresas chinas productoras de cerdo podrían invertir USD 27.000 millones en Argentina. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://news.agrofy.com.ar/noticia/185031/empresas-chinas-productoras-cerdo-podrian-invertir-usd-27000-millones-argentina>
14. FAO. (02/12/14). Cerdos y la salud humana. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/human_health.html
15. Organización Mundial para la Salud (OMS). Disponible en: https://www.who.int/influenza/human_animal_interface/swine_influenza/es/
16. OMS. (27/04/2009). Gripe por A (H1N1): preguntas frecuentes. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.who.int/csr/disease/swineflu/faq/es/>
17. Noticias ONU. (01/07/20). La OMS tranquiliza sobre reportes de virus de gripe porcina en China. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1476842>
18. Soledad Barruti, Inti Bonomo, Rafael Colombo, Marcos Filardi, Guillermo Folguera, Maristella Svampa, Enrique Viale. (Octubre de 2020). 10 Mitos y Verdades de las Megafactorías de cerdos que buscan instalar en Argentina.
19. FAO. (02/12/20). Cerdos y el medio ambiente. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/Environment.html>
20. Vicari, María Paula. (13 de Noviembre de 2012). Efluentes en producción porcina en Argentina: generación, impacto ambiental y posibles tratamientos. Trabajo Final de Ingeniería en Producción Agropecuaria. Facultad de Ciencias Agrarias. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/319>
21. FAO. (11/12/2014). Cerdos y sanidad animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/animal_health.html
22. Igualdad animal. (11/04/2017). Industria porcina española: un desastre medioambiental y de maltrato animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://igualdadanimal.org/noticia/2017/04/11/industria-porcina-espanola-un-desastre-medioambiental-y-de-maltrato-animal/>
23. FAO. (27/11/14). Cerdos y el Bienestar Animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: http://www.fao.org/ag/againfo/themes/es/pigs/AH_welfare.html

23. OIE. (2021). Bienestar Animal. Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <https://www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo/>
24. Acciones Biodiversidad. (2020). Propuesta para una producción porcina sustentable: no a las meggranjas para China .Fecha de último acceso: 31/03/21. Disponible en: <http://accionesbiodiversidad.org/archivos/313>
25. El Relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza estratégica integral de los acuerdos bilaterales. CARI (Consejo argentino para las relaciones internacionales).Carolina Ramón-Berjano, Jorge E. Malena, Miguel A. Velosso.
26. Análisis sobre el Segundo Plan de Acción Conjunta entre Argentina y China (2019-2023). Fundep. Mayo 2020. Agustina Palencia, Sofía Armando.
27. Constitución de la Nación Argentina. Reforma de 1994. Art. 41.
28. ¿Cerdos para China made in Argentina? Acerca del posible acuerdo de producción y exportación de carne porcina a la República Popular de China. FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). Agosto 2020.
29. Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Sanción: Septiembre 29 de 1999. Promulgada: Octubre 26 de 1999.
30. Hacia una teoría ética de animales humanos y no humanos. Revista de Bioética y Derecho, Universitat de Barcelona. Año 2021. Diego Villegas Aleksov. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/30551/33173>
31. Empatía para una ciencia sin sufrimiento animal: un enfoque desde Lori Gruen. Revista de Bioética y Derecho, Universitat de Barcelona. Año 2021. Pablo Serra Palao. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/31257/33184>
32. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. ONU, 16 de junio de 1972.