



El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales.

Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO



El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales

Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255 - Piso 6 - Oficina A - (C1049AAE)
Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 / 2422 / 2183 4313-8631
www.farn.org.ar
info@farn.org.ar
<http://twitter.com/ambienteactual/>

©2011, Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Impreso en Argentina



Fundación Cambio Democrático

Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079ABP)
Buenos Aires - Argentina
Tel: [54-11] 5218-9925
www.cambiodemocratico.org
Facebook: Fundación Cambio Democrático FCD
Twitter: <http://twitter.com/fcdemocratico>



ISBN en trámite
Esta publicación está disponible
en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar>
<http://www.cambiodemocratico.org>

Esta publicación está disponible
en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar>
<http://www.cambiodemocratico.org>

Índice

AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	16
Algunas precisiones conceptuales acerca del Ordenamiento Ambiental del Territorio (Capítulo elaborado por FARN)	
CAPITULO 2	20
El Ordenamiento Ambiental del Territorio en la legislación argentina. Un análisis comparado (Capítulo elaborado por FARN)	
CAPÍTULO 3	31
Herramientas para generar un proceso participativo de Ordenamiento Ambiental del Territorio (Capítulo elaborado por FCD y FARN)	
CAPÍTULO 4	41
Algunas experiencias en OAT en la Argentina	
4.1	41
El ordenamiento ambiental del territorio en las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental: la implementación de la ley de bosques nativos y la ley de glaciares y ambiente periglacial (Estudio de caso elaborado por FARN)	
4.2	46
La Reserva de Biósfera San Guillermo. Entre la conservación y el desarrollo económico: Desafíos para la gestión ecosistémica consensuada de un paisaje protegido (Estudio de caso elaborado por FCD)	
CAPÍTULO 5	54
Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional de OAT (Capítulo elaborado en conjunto FARN-FCD)	
5.1	55
Recomendaciones sobre los contenidos mínimos que debiera incluir una política de OAT	
5.2	66
Recomendaciones de proceso para el diseño, implementación y monitoreo de una política de OAT	
Anexo	71
Reseña de los Proyectos de Ley existentes hasta junio de 2011	
Bibliografía	84

NOTA: Ambas organizaciones trabajamos en conjunto pero con diferentes enfoques y posturas que se reflejan en los casos presentados y elaborados específicamente tanto por FCD como por FARN. Las opiniones vertidas por FCD como por FARN en sus respectivos casos no comprometen a la otra institución.

Equipo de trabajo FCD

Pablo Lumerman, Director Ejecutivo.

Jimena Psathakis, Coordinadora Área de Sustentabilidad.

María de los Ángeles Ortiz, Coordinadora de los Programas de Cambio Climático y Ecorregiones.

Ricardo Cáceres, Coordinador del Programa de Comunicación.

Victoria Matamoro, Área de Planificación y Desarrollo Institucional.

Ludmila Vergini, Administración.

Equipo de trabajo FARN

María Eugenia Di Paola, Directora Ejecutiva.

Carina Quispe, Directora de Política Ambiental.

Jorge Ragaglia, Asistente de Política Ambiental.

Federico Sangalli, Prensa y Comunicación.

Rafael Serrano, Voluntario FARN.

Ofelia Acosta, María Victoria Villanueva, y Diego Viegas, Área de Administración.

¿Quiénes somos?

FCD es una organización de la sociedad civil, apartidaria y sin fines de lucro que a través de promover procesos de incidencia y transformación constructiva de conflictos, trabaja con la visión de construir una sociedad más democrática, justa, pacífica y sustentable.

Nuestra misión es potenciar las capacidades de las comunidades para la transformación democrática de conflictos públicos que les permita alcanzar un desarrollo humano sostenible.

Objetivos:

- Producir conocimiento en el campo de la transformación de conflictos y promover una cultura de paz.
- Incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con capacidad de transformación democrática en conflictos públicos.
- Capacitar a actores sociales, gubernamentales, privados y académicos con herramientas de liderazgo y diálogo para los procesos colaborativos y la transformación de conflictos.

Áreas de trabajo:

Democrática: Buscamos promover el ejercicio pleno de la democracia a nivel nacional y regional. Para lograrlo proponemos reforzar los canales de diálogo democrático y la construcción multisectorial de consensos. Trabajamos para fortalecer las capacidades estatales en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo democrático y la participación ciudadana, y colaboramos en la construcción de una Sociedad con capacidad para incidir en políticas públicas estableciendo lazos colaborativos entre la Sociedad Civil y el Estado como entre los diversos sectores y actores políticos. Los programas que impulsamos son: Gobernanza Democrática, Educación para la Paz y Ciudadanía Saludable.

Sustentabilidad: Buscamos promover el paradigma de la sustentabilidad como prisma para el abordaje democrático de los conflictos socio-ambientales y el manejo de los recursos naturales. Así procuramos mejorar la relación entre el hombre y la biosfera. Para lograrlo buscamos incidir en políticas públicas orientadas a abordar los desafíos socio-ambientales del presente. Trabajamos en el diseño y la implementación de procesos de transformación basados en

el diálogo democrático y en mecanismos inclusivos de acción que promuevan el desarrollo humano sustentable. Impulsamos los programas de: Industrias Extractivas; Ecorregiones y Ciudades Cambio Climático.

¿Quiénes somos?

FARN fue creada en 1985 con la misión de promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. La visión de FARN apunta a una sociedad democrática, participativa con una estrategia sustentable en sus políticas públicas.

Objetivos Institucionales

- Promover la protección y el ejercicio de derecho al ambiente y a la sustentabilidad del desarrollo.
- Construir conocimientos en materia de desarrollo sustentable, cambio global, gobernabilidad, política ambiental, conservación, consumo responsable, ciudadanía, justicia ambiental e inclusión social.
- Fomentar la construcción de consensos para la realización de políticas públicas y privadas.
- Capacitar a líderes sociales en materia de desarrollo sustentable a nivel público y privado.
- Promover el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones.
- Difundir y promover herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en defensa de sus derechos.
- Promover la generación de instrumentos para un mejor desempeño de las autoridades y la ciudadanía en la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales, tomando en cuenta las desigualdades sociales e institucionales existentes en los diferentes ámbitos geográficos y poblacionales del país.

Los valores de FARN

- El desarrollo sustentable y los accionares preventivos y precautorios.
- La institucionalidad, el Estado de derecho y la transparencia.
- El fundamento académico de sus opiniones en el marco del trabajo interdisciplinario, innovador y participativo.

AGRADECIMIENTOS

La Fundación Cambio Democrático (FCD) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) agradecen a National Endowment for Democracy (NED), por haber apoyado esta iniciativa sin restricciones ni condicionamiento alguno.

Por otro lado, quisiéramos hacer una especial mención a la colaboración de los siguientes expertos y referentes en la temática, que han sabido contribuir con su tiempo y conocimientos a la presente publicación: el Dr. Juan Rodrigo Walsh (abogado y consultor ambiental); el Arq. Carlos Lebrero (FADU-UBA), el Dr. Miguel Moyano (Subsecretaría de Recursos Hídricos–COHIFE); el Dr. Pedro Pirez (CONICET/ UNSAM/UBA); la Dra. Virgina Lopez Casariego (asesora del Diputado Nacional Eduardo Gabriel Macaluse); el Arq. Alfredo Garay (Subsecretario de urbanismo y vivienda de PBA); la Dra. Ana Balabusic (Directora Nacional de Áreas Protegidas-Administración de Parques Nacionales); el Ing. Rodolfo Burkart (Planificación y Manejo de Áreas Protegidas y del Uso de Recursos Naturales, Administración de Parques Nacionales); Valeria Rodriguez Groves (Región Centro. Administración de Parques Nacionales); la Arq. Marta Aguilar y la Dra. Florencia Gomez Galizzi (ambas representantes de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Y del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial –COFEPLAN); el Dr. Alejandro Brown (Presidente de la Fundación Proyungas); el Arq. David Kullock (FADU-UBA); el Lic. Mario Rabey (Presidente del Instituto de Políticas Públicas) el Ing. Tomas Schlichter (INTA); el Arq. Carlos Rodriguez (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires); Héctor Lostri (Coordinador del Consejo del Plan Urbano Ambiental), y José Esain (Presidente de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales –AMEAI).

Asimismo, agradecer especialmente la colaboración y excelente predisposición de los voluntarios de la FCD: Ana Schinder y María Clara Santángelo, cuyos aportes han sido de mucha utilidad para el logro de los objetivos propuestos en esta etapa de trabajo.

Por último quisiéramos reconocer la labor realizada por el equipo técnico de la FCD y la FARN cuyo profesionalismo y cualidades humanas contribuyeron a darle forma y contenido a esta iniciativa.

INTRODUCCIÓN

Fruto de una larga trayectoria de trabajo sobre conflictos socio ambientales, la Fundación Cambio Democrático (FCD) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) identifican que el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) constituye una herramienta clave para el abordaje y prevención de los mismos. Son estos conflictos, aquellos que contraponen posiciones en torno al acceso y disponibilidad de los recursos naturales, los que más han crecido en los últimos años y que mayores desafíos presentan a la gobernabilidad democrática. La falta de una planificación estratégica y en particular de un OAT, potencia aún más la escalada de esta conflictividad, repercutiendo negativamente sobre las posibilidades de un desarrollo sustentable para el país en un ámbito de justicia y paz social.

En este sentido, ambas instituciones hemos venido alentando a través de diferentes proyectos e iniciativas la implementación efectiva de la herramienta del OAT. Uno de los principales resultados de la labor en conjunto durante 2010 fue la publicación del documento ¹; “Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación de conflictos socio-ambientales. Volumen 1”. Dicha publicación, tuvo por objetivo introducir las principales nociones vinculadas a la herramienta tanto a nivel conceptual como normativo. Esta herramienta, que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado, resulta clave para un desarrollo armonioso y equitativo en el territorio. Su ausencia contribuye y a la vez es producto de la emergencia, recurrencia y potenciación de los mismos conflictos.

Más específicamente, esta organización espacial de actividades implica la representación en el territorio de muy diversos intereses y aspiraciones de los diferentes grupos y actores sociales que comparten dicho espacio, siendo esta la razón por la cual la elaboración del OAT debe ser ampliamente participativa orientándose hacia procesos de construcción colectiva, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel.

Si bien existe una gran diversidad conceptual vinculada al OAT, que muchas veces puede generar confusión en el lector, muchos términos se refieren a un aspecto específico o ponen el foco en un tema particular. Este es el caso por ejemplo, de conceptos como zonificación, plan de manejo, gestión integrada de cuencas, plan estratégico territorial, entre otros. A partir de la noción propuesta en la anterior publicación y que también retomamos en el presente trabajo, planteamos una visión superadora, que pretende complementar e integrar todos estos conceptos

¹ Disponible para descargar en el siguiente link:
<http://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/name155814?viewMode=magazine>

desde un enfoque más sistémico, ya que en verdad todos ellos apuntan de alguna manera a la esencia del OAT, vinculada a la planificación estratégica y participativa del uso del suelo y los restantes bienes naturales y culturales que integran la noción de ambiente.

En aras de profundizar el análisis del OAT como herramienta de planificación estratégica y de prevención y transformación de conflictos, en esta nueva publicación nos proponemos avanzar un poco más allá de la definición conceptual para pensar en las condiciones necesarias requeridas para la prevención y transformación de conflictos desde las políticas y el marco normativo nacional vinculado al ordenamiento del territorio. Esta iniciativa surge a partir de identificar una diversidad de experiencias en el territorio argentino, tanto a nivel local como regional. Los casos exponen diversos grados de utilización o promoción de la herramienta con el objetivo explícito o implícito de planificar el territorio y de reducir la conflictividad de su zona. En este sentido, consideramos de importancia aprender de las diversas experiencias y analizar los aspectos con los que debería contar un marco común desde el cual avanzar en estos procesos. Asimismo, entendemos que la ausencia de dicho marco dificulta la generación de nuevas iniciativas que tomen como base los antecedentes de los procesos en marcha.

La promoción de un proceso de OAT a nivel nacional busca abordar la conflictividad socio ambiental existente trabajando con un enfoque de gestión y planificación política ecosistémico, al integrar diferentes jurisdicciones gubernamentales en un esquema que permita abordar problemas compartidos.

Con estos objetivos por horizonte, en el **primer capítulo**, se realizarán algunas precisiones conceptuales en torno a la herramienta del OAT, analizando sus principales características en base a un recorrido por el derecho comparado y su necesaria interpretación en el marco de la Constitución argentina y el sistema federal de gobierno, un tema de suma relevancia para la cuestión que nos ocupa.

En el **segundo capítulo**, se desarrollará un análisis comparado entre los distintos proyectos de ley vigentes en Argentina sobre la materia, ya sea que aborden específicamente la temática del OAT, o que incorporen esta herramienta como necesaria y parte de un proyecto específico.

En el **tercer capítulo**, se pondrán a consideración algunas herramientas metodológicas que entendemos necesarias en vistas a llevar adelante una política de OAT efectiva, basada en la participación y el consenso multsectorial.

En el **cuarto capítulo**, se presentara cómo cada vez con mas frecuencia se apican políticas y procesos de OAT y no necesariamente en el marco de una institucionalidad definida. Surgen a partir de necesidades concretas a diferentes escalas, y en los mejores casos se ponen en práctica en los mejores casos, con esquemas cada vez más participativos e incluyentes, institucionalizándose en políticas y marcos normativos concretos. En esta línea, se retoma el caso de la **Ley de Bosques Nativos** analizado en el volumen I, y se presentan los casos de

la Ley de Glaciares, y de la Reserva de Biósfera San Guillermo en la Provincia de San Juan.

Para concluir, el **quinto capítulo** incorpora una serie de **lineamientos básicos y recomendaciones** en cuanto a los **contenidos** mínimos que debería incluir una política y marco normativo de OAT; así como también en torno al **proceso** que debiera adoptar una iniciativa de estas características. Los lineamientos identificados tienen principalmente por objetivo contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas, fortalecer su proceso de implementación, así como también contribuir a la prevención de conflictos socio-ambientales.

CAPÍTULO 1: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES ACERCA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Capítulo elaborado por FARN

Tal como anticipamos en el volumen I de esta publicación, el Ordenamiento Ambiental del Territorio puede ser definido como una herramienta de política ambiental que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito determinado, y que toma al ambiente en una concepción amplia –incluyente de los bienes sociales, naturales y culturales- además de considerarlo como el sustrato que hace posible la vida en sus diversas formas. Bajo esta concepción, el ordenamiento territorial deja de ser una mera planificación de los usos del suelo para convertirse en la expresión del modelo de desarrollo deseado, que integra, entre otras cuestiones, las aspiraciones sociales en relación a los bienes colectivos.

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT): Es una herramienta de política ambiental que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. Es, esencialmente, un proceso de ordenamiento racional y participativo, en función de aptitudes de usos y ecosistemas.

En el ámbito del derecho comparado, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) plantea que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. Agrega, además el objetivo de ofrecer al hombre un marco y una calidad de vida que garanticen el desarrollo de su personalidad, en un entorno organizado ¹.

De esta manera plantea diferentes dimensiones y aptitudes del ordenamiento territorial, trayendo consigo notas particulares del mismo, como el hecho de estar basado en una metodología científica, que requiere a la vez de un proceso o herramientas administrativas para su concreción y que debe reflejarse en una política respetuosa de la interdisciplinariedad.

A modo de fundamento del enfoque que propiciamos, resulta interesante señalar las características que la Carta Europea le asigna, partiendo de una visión en la cual la persona, su bienestar y su interacción con el medio ambiente “constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio”, la cual debe ser “democrática, global, funcional y prospectiva”.

¹ Disponible en http://titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/Carta_Europea_OT.pdf

La democracia ha de darse en cuanto al proceso de su realización: debe asegurar la participación de la ciudadanía afectada y de sus representantes políticos. La globalidad refiere, por su parte, a la coordinación de las diversas políticas sectoriales y su unificación por medio de un enfoque completo, integral, sistémico. Lo funcional apunta, en el caso de Europa –y ello es perfectamente trasladable a nuestro país y a Sud América-, a la necesidad de tener en cuenta las “conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes”, aún cuando muchas veces estos estén por encima de las fronteras políticas y territoriales. Por último, ha de ser prospectiva, porque debe plantear y considerar las tendencias y el desarrollo de los fenómenos económicos, sociales, culturales y ambientales a largo plazo.

Luego de una recorrida por la legislación latinoamericana referida al Ordenamiento Territorial, se destacan especialmente la consideración en el mismo de la protección ambiental y la sustentabilidad del desarrollo, el necesario equilibrio regional y la garantía de la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento. Ello ocurre especialmente en las normas de Costa Rica, Honduras, Ecuador, México, y Uruguay², entre otras. Claramente estos aspectos informan la normativa sobre ordenamiento y se convierten en un imperativo conforme a los tratados internacionales en materia ambiental, el soft law y en muchos casos, las constituciones y otras normas ambientales de estos países.

Cuando analizamos la situación en Estados Unidos de América, notamos que si bien existen leyes estatales que contemplan el ordenamiento del territorio y la necesaria participación ciudadana, tal es el caso de Nueva York, aún no existe una ley nacional que trate la temática a nivel federal. En este sentido es importante destacar que esta ley ha sido marcada como una necesidad por doctrinarios y estudiosos, tal el caso del Prof. Inv. John Nolon³.

Dadas las dificultades que deben enfrentar las autoridades al momento de ordenar el territorio, en un país federal como el nuestro, surge un primer aspecto, el de la necesaria cooperación entre las autoridades respetando el federalismo y la preeminencia local del Ordenamiento Ambiental del territorio, ello desde ya con la necesaria coordinación entre las mismas (municipios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias y Nación). En este sentido, vale traer a colación la valoración que la Carta Europea asigna a la temática señalando como fundamental “una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas”. En un país federal y diverso como el nuestro, esta visión deviene fundamental e implica también la coordinación institucional en sentido horizontal a nivel de cada jurisdicción y la cooperación entre los diferentes niveles de poder.

Por esta razón la noción de presupuesto mínimo de protección ambiental es fundamental, dado el sentido de protección básica y equidad territorial que presenta este concepto en la Constitución Nacional y que ha sido ya desarrollado

2 Costa Rica, Ley 7554 de 1995; Honduras, Ley Ordenamiento Territorial de 2003; Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010; México, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988; y Uruguay, Ley 18308 de 2008.

3 Nolon, J. (1996). Fusing Economic and Environmental Policy: The Need for Framework Laws in the United States and Argentina, Volume 13, Number 2, Pace Environmental Law Review, EEUU.

en la legislación nacional, especialmente en la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental. Estas normas deben ser respetadas por las instancias provinciales y locales, y también ser complementadas desde las realidades provinciales y locales tanto en su sustancia como en su implementación. De allí la importancia de contar con una Ley sectorial de Presupuestos Mínimos sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Presupuesto mínimo de protección ambiental: De acuerdo a la Ley General del Ambiente N° 25675 “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, 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. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.” Implica una protección legal básica para todo el país, colocando a todos los habitantes de Argentina en un pie de igualdad en relación a la calidad ambiental: todos tenemos por lo menos esta protección mínima.

En varias ocasiones, pero muy especialmente durante el debate parlamentario de la Ley de Glaciares, se ha planteado el tema del alcance y la legitimidad de las normas de presupuestos mínimos en los territorios provinciales. Por esta razón, pensamos que resulta importante mencionar las cuestiones siguientes:

- La reforma de la Constitución Nacional en 1994 introdujo explícitamente la referencia al dominio originario que poseen las provincias sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio (artículo 124). No obstante ello, en la misma reforma, la Constitución introduce en su artículo 41 una delegación de competencias en materia ambiental que indica que la Nación debe establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental sin alterar las jurisdicciones locales y que las provincias pueden complementar dichas normas pero nunca ser más permisivas que la Nación. El origen de esta manda constitucional surge por el desarrollo disímil normativo en materia ambiental en el territorio y asimismo porque los niveles de protección deben establecerse en un piso común, evitando situaciones de inequidad para los habitantes de aquellas jurisdicciones que cuentan con una protección ambiental legal e institucional más débil que la mínima necesaria. Tanto el desarrollo legislativo posterior a la reforma constitucional (Ley General del Ambiente y leyes sectoriales de presupuestos mínimos), la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Caso Mendoza, Salas y Villivar) y la doctrina abrevan en esta definición clave para la distribución de competencias en materia ambiental.
- Nuestro sistema es federal y justamente la distribución de competencias ambientales que presenta la Constitución Nacional en vinculación a la legislación de presupuestos mínimos de protección ambiental, como así también la capacidad de complementación por parte de las provincias, está establecida en tal sentido. Asimismo, si bien es cierto que las provincias

poseen la facultad de contralor dentro de sus territorios, esta potestad de control no obsta a la facultad legislativa que si posee el Congreso Nacional en el establecimiento de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental.

- La doctrina argentina es conteste en considerar a la Ley General del Ambiente como una suerte de norma marco respecto de la normativa ambiental argentina, y en especial respecto de las restantes normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, denominadas sectoriales. En efecto, ello es así por cuanto contiene principios, herramientas e instrumentos que deben observarse de modo general a todas las políticas y actividades que podrían comprometer al ambiente. Un instrumento clave que menciona la LGA es el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). Según lo exige la Ley, los procesos de OAT deben realizarse teniendo en cuenta la realidad provincial, regional y nacional, deben considerar diversos aspectos entre los cuales se señala especialmente a la conservación y protección de ecosistemas significativos, y contar con una instancia de participación ciudadana obligatoria.⁴ Claramente es aún una asignatura pendiente la realización de los ordenamientos ambientales del territorio en forma participada en las diversas escalas, aunque la puesta en marcha de la Ley de Bosques Nativos, ha contribuido con una primera experiencia y respecto de un recurso natural en particular.

Teniendo en cuenta además la realidad de las jurisdicciones y las diversas comunidades locales pensamos que es muy importante retomar la cuestión de la democracia participativa dado el cambio meridiano producido por la reforma constitucional citada y las disposiciones de la Ley General del Ambiente así como las denominadas “sectoriales”. Estas normas garantizan el derecho de las personas a participar en los procesos de toma de decisiones públicas –la Carta Europea hace referencia también a las autoridades afectadas-, sin embargo aún existen inconvenientes para el desarrollo de los mecanismos participativos en diversos ámbitos jurisdiccionales, lo cual obstaculiza una toma de decisiones transparente y de acuerdo a la legislación.

En este sentido es fundamental que los decisores entiendan que el Ordenamiento Ambiental del Territorio y su necesaria instancia participativa no solo es obligatorio porque la ley así lo exige, sino que además es conveniente. ¿Por qué? Fundamentalmente porque debe abordar temas que indefectiblemente afectan a toda la población, las actividades económicas, su impacto social, ambiental. Si la población se involucra en la decisión puede luego instrumentarla en mejor forma y asimismo las autoridades pueden decidir teniendo en cuenta los planteos y las expectativas tanto culturales como prácticas que la población tiene en vinculación con su territorio. De allí la necesidad de la construcción desde los niveles más locales hacia los superiores, como de la comunidad hacia sus autoridades, en el marco de un quehacer participativo y colectivo.

⁴ Ver FARN (2011) Informe Ambiental Anual 2011. “La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial” Di Paola, Pedace y Villalonga. Pag. 255. Ver FARN (2011) Dictamen presentado al Defensor del Pueblo de la Nación en materia de Presupuestos mínimos de protección ambiental y su reglamentación. www.farn.org.ar

CAPÍTULO 2: EL OAT EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA. UN ANÁLISIS COMPARADO

Capítulo elaborado por FARN

Como se anticipó en el Volumen I, Argentina ya cuenta en su legislación ambiental con directivas precisas para el desarrollo de su ordenamiento ambiental territorial. Así, la Ley 25.675 –Ley General del Ambiente, aplicable a todo el país en tanto “norma de presupuesto mínimo de protección ambiental”- establece las principales exigencias que deberá cumplir este instituto jurídico, a través de dos de sus artículos.

Entre dichas exigencias, mencionamos que, según esta norma marco ambiental, el OAT debe:

- a) Desplegar una estructura que contenga el funcionamiento del territorio argentino, de manera global;
- b) Concertar intereses, tanto a nivel de los diversos sectores sociales como de éstos con el Estado;
- c) Garantizar el uso “ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas”, y asegurar que la degradación y el desaprovechamiento sean mínimos, y
- d) Construir dicha estructura con base en la participación social y la coordinación interjurisdiccional en dos escalas: Municipios/Provincias y Provincias – Ciudad de Buenos Aires/Nación. La articulación de la segunda escala debe realizarse a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Una característica fundamental del OAT, como vemos, se relaciona con los procesos que deben darse para que el mismo se defina. Claramente se trata de una construcción colectiva, que incluye a la ciudadanía, y que por lo tanto debe elaborarse “de abajo hacia arriba”. Un proceso inverso implicaría la imposición del modelo concebido desde la administración estatal, que es justamente el recorrido contrario al que establece el art. 10 de la LGA.

Esta condición de la participación ciudadana en el proceso de elaboración del OAT está reforzada expresamente, además, por el art. 21 de la ley citada, que establece que la misma deberá asegurarse, “principalmente, en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”.

Podemos afirmar entonces que la efectiva participación pública es una condición de validez del OAT para que se consolide. Si ella no existe, si no es promovida desde el sector gubernamental, si no se utilizan procedimientos aptos y mecanismos transparentes para hacerla efectiva, el resultado se verá afectado, no sólo en lo

formal, sino también en lo sustantivo.

¿Por qué decimos que puede condicionarse en lo sustantivo? Porque es evidente que las decisiones públicas que pueden afectar a todos –y el uso del territorio y sus recursos es una de ellas–, tienen más posibilidades de ser sostenidas en el tiempo si todos los intereses en juego han sido considerados a la hora de planificar. Cuanto más cerrado haya sido el proceso, tanto en lo que respecta a la información disponible como a la posibilidad de escuchar otras posiciones, existen más posibilidades de que sus resultados no satisfagan a muchos. Ello hará que la decisión final goce de menor legitimidad. A la inversa, cuando una decisión es ampliamente debatida, consensuada y construida, tiene más chances en su implementación y cumplimiento.

En esta línea, y tal como venimos sosteniendo desde hace muchos años en total sintonía con el Principio 10 de la Declaración de Río, nuestra Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente, la sustentabilidad del desarrollo sólo es posible con la participación de la mayor cantidad posible de interesados en el nivel que corresponda.

Si es preciso equilibrar los intereses ciudadanos con los económicos y las limitaciones y potencialidades del ambiente, una amplia participación pública resultará clave en el proceso. Ella permite un extraordinario flujo de información entre los diversos sectores y con el Estado, transparentando los intereses, y cooperando, de esta manera, para que los decisores públicos puedan resolver las cuestiones armonizando el bien común con los restantes intereses sociales, sectoriales y particulares.

Ahora bien, aunque la LGA ha impartido reglas muy claras sobre la esencia, proceso y finalidad del OAT, una posibilidad para avanzar en los procesos necesarios para la ordenación del territorio, es el desarrollo de normativa específica sobre el tema, que profundice instrumentos y lineamientos para el logro de un modelo sustentable de planificación territorial. Existen actualmente – y desde el año 2007- siete diversos proyectos de ley y un anteproyecto que no ha sido enviado al Congreso Nacional, que abordan la cuestión con diferente alcance y visión. Estos proyectos se analizan en detalle en el Anexo de la presente publicación. En el siguiente cuadro, se presentan sus principales características:

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
<p>Presupuestos Mínimos para la Ordenación Territorial (Exp. S-3313/07. Marino, Juan Carlos.)</p>	<p>La proyección espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según la carta única del territorio.</p>	<p>Si.</p>	<p>1-Establece los objetivos para la planificación territorial urbana y rural.</p> <p>2- Establece los principios y los efectos principales de la planificación territorial.</p> <p>3- La planificación se articula en los tres niveles, en base a los principios de subsidiariedad, adecuación, diferenciación y de participación.</p> <p>4-Plan Territorial Nacional (instrumento de programación que define objetivos para asegurar el desarrollo y la cohesión social).</p> <p>5- Plan Territorial Paisajístico Nacional (considera valores paisajísticos, ambientales y culturales del territorio nacional).</p>	<p>En la formación de instrumentos que inciden directamente sobre situaciones jurídicas subjetivas debe estar garantizada la participación de los sujetos interesados.</p>

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
Ley General de Salud (Exp. 4817-D-2007. Macaluse, Eduardo y Otros.)	El conjunto de disposiciones que regulan el uso del espacio para fines productivos y reproductivos.	No.	1-Proyecto de ley enfocado a la salud de las personas, siendo uno de los factores para lograr esto, el ordenamiento territorial. 2- Gobiernos Nacional, Provincias, Municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben destinar espacios del territorio que se destinarán a usos productivos o reproductivos.	El Estado deberá convocar periódicamente a las organizaciones sociales para que se informen, observen y opinen respecto de los problemas encontrados por autoridades sanitarias. observaciones, alegaciones, reclamos y propuestas.

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
Régimen de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (Exp. 2563-D-2009. Belous, Nélica y Otros.)	No contiene una definición sobre ordenamiento territorial.	Si.	1-Se enfoca al desarrollo urbano sustentable, para lograr una gestión urbana y del suelo equitativa. 2- Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 3- Plantea al urbanismo como una función pública. 4- Crea el Sistema de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (escala nacional, provincial y municipal) 5- Da una clasificación de los tipos de suelo, establece derechos y deberes de los habitantes. 6- Derecho de preferencia del poder público.	Dentro de los derechos de los habitantes se encuentra: -acceder a toda la información sobre la ordenación urbanística, -participar de manera efectiva mediante observaciones, alegaciones, reclamos y propuestas.

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
Régimen de uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico (Exp. 1764-D-2009. Augsburguer, Silvia y Otros.)	<p>El Ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, atender los procesos de cambio en el suelo y adecuarlo en aras del interés común, preservar el patrimonio cultural y natural, mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante riesgos y garantizar la participación ciudadana.</p>	No.	<p>1-Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.</p> <p>2- Principios: función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.</p> <p>3- Establece régimen de deberes y derechos de los habitantes.</p> <p>4- Establece los instrumentos de gestión del ordenamiento territorial (Sistemas de Planificación Estratégica del Territorio, Progresividad del Impuesto Inmobiliario, Derecho de Preferencia).</p>	<p>Todos los instrumentos de ordenamiento territorial y ordenación y ejecución urbanísticos deben ser sometidos a trámite de información pública.</p>

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
Régimen de Presupuestos Mínimos para la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (Exp. 5780-D-2010. Linares, María y Otros.)	Ordenamiento ambiental territorial: es la organización estratégica de la estructura territorial. Implica fijar una relación armoniosa entre el sistema ecológico-ambiental y el sistema espacial humano, para lograr un desarrollo sustentable más equilibrado y una mejor calidad de vida de la población.	Si.	<p>1-Toma al suelo como recuso estratégico. Adoptar buenas prácticas agropecuarias que permita conservación del suelo.</p> <p>2- Ministerio de Agricultura (Autoridad de Aplicación).</p> <p>3- Programa Nacional de conservación y de recuperación a la capacidad productiva de los suelos.</p> <p>4- Fondo Nacional para la conservación y de recuperación a la capacidad productiva de los suelos (administrado por un fideicomiso – Autoridad de Aplicación debe constituir e instrumentar el marco operativo del Fondo).</p> <p>5- Se otorgarán a los beneficiarios (lleven buenas prácticas agropecuarias) un incentivo económico por buenas prácticas agropecuarias.</p>	No.

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
<p>Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (Exp. 6048-D-2009. Martín, María Elena y Otros.)</p>	<p>No establece una definición.</p>	<p>No.</p>	<p>1 Definir políticas que establezcan directrices generales para un desarrollo territorial sostenible.</p> <p>2- Reconocer el territorio y sus recursos viendo sus potencialidades. Tener modelo de gestión que se enfoque en optimizar la calidad de vida de los habitantes.</p> <p>3- Establece las etapas del Programa de Ordenamiento Territorial (diagnóstico, elaboración y definición, aprobación y por último control y seguimiento del plan).</p> <p>4- Desarrollar planes para la protección de los diferentes recursos en cada región (protección humedales, ríos, acuíferos).</p>	<p>El Art. 5 menciona los mecanismos de participación. Pueden consistir en audiencias públicas de información, consultas de opinión o constitución de consejos asesores y consultivos.</p>

	Definición OAT	¿Establece PPM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
Régimen de Presupuestos Mínimos para la Gestión del Suelo, Prevención y Lucha contra la Desertificación (Exp. 0866-D-2010. Cejas, Jorge y Otros.).	<p>“Ordenamiento territorial de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas” se entiende a la norma que basada en criterios de sostenibilidad ambiental, zonifica territorialmente las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas en cada jurisdicción, afectadas o amenazadas por la desertificación.</p>	Si.	<p>1- Ley se enfoca al recurso suelo (zonas áridas, semiáridas y subhúmedas). Controlar procesos causantes de desertificación.</p> <p>2- Se crea el Programa Nacional de la Lucha Contra la Desertificación (Secretaría de Ambiente – Autoridad).</p> <p>3- Las diferentes jurisdicciones deben dar a la autoridad su propio ordenamiento territorial de zonas afectadas (criterios en el Programa Nacional mencionado).</p> <p>4- Se crea el Fondo Nacional para la Lucha contra la Desertificación (compensar a las jurisdicciones que hayan presentado su ordenamiento territorial de zonas afectadas).</p> <p>5- Se crea la figura de custodio ambiental (persona física o jurídica, propietaria de terrenos ubicados en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas amenazada por la desertificación que adquiere un rol participando en forma activa en la conservación del ambiente.</p>	<p>En los proyectos de desmonte y manejo sostenible la Autoridad de Aplicación garantizará el cumplimiento de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley No. 25.675. Se debe adoptar medidas para garantizar el acceso a la información en particular de los pueblos originarios y comunidades campesinas.</p>

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características Principales	Participación Ciudadana
<p>Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial).</p>	<p>Orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tiene por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos, económicos, sociales, naturales y culturales.</p>	<p>No.</p>	<p>1- Establece como principios rectores: equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, entre otros.</p> <p>2- Da los contenidos mínimos que deben contener los Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>3- Establece el Plan Estratégico Territorial (coordinado entre Estado nacional, provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires).</p> <p>4- Autoridad de Aplicación en la jurisdicción nacional es la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.</p> <p>5- Crea el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial .</p>	<p>Promueve el acceso a la información y la participación ciudadana en la elaboración, implementación y revisión de los instrumentos de planificación.</p>

Los proyectos de ley existentes en materia de ordenamiento territorial, o que abordan la temática, se enfocan, con mayor o menor generalidad, en la sustentabilidad del desarrollo.

Claramente abordan la protección ambiental, el derecho a gozar de un ambiente sano, el ejercicio regular del derecho de propiedad y sus limitaciones en función del interés común, el acceso a la información y la participación ciudadana, el reconocimiento de las autonomías locales y la necesidad de una construcción colectiva y desde las bases “hacia arriba”, en el proceso de planificación.

Estas características de los proyectos son sumamente positivas, y dan cuenta del enorme cambio que se ha ido produciendo desde la reforma constitucional de 1994, con la sanción de la Ley General del Ambiente y con el sinnúmero de conflictos públicos ambientales ocurridos en los últimos años, como han sido el caso de Gualeguaychú, de la actividad minera en la Cordillera argentina, el debate por la ley de bosques nativos, la deuda pendiente respecto a las tierras de las comunidades originarias, la expansión urbanística sobre humedales y otras zonas de interés común, entre otros.

La multiplicidad de proyectos revelan por un lado, la preocupación de nuestros dirigentes en un tema ambiental clave y que de alguna manera consideran que debe regularse, y por el otro, la necesidad evidente de contar con información económica, ambiental y social de base, hacerla pública, aunar criterios, debatir, investigar, dar lugar a la participación en la elaboración de normas para lograr un modelo de ordenamiento que realmente refleje las expectativas de los diversos sectores e intereses, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

CAPÍTULO 3: HERRAMIENTAS PARA GENERAR UN PROCESO PARTICIPATIVO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Capítulo elaborado por FCD y FARN

Como se mencionó previamente, la democracia participativa es un concepto clave para la construcción de políticas públicas en materia de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Claramente nuestra Constitución Nacional, los tratados internacionales de Derechos Humanos y Ambiente, la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental incorporan el derecho al acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisión y el acceso a la justicia para garantizar el derecho al ambiente.

En tal sentido, el acceso a la información como la instancia de participación señalada en la Ley General del Ambiente para el proceso de OAT constituye un aspecto fundamental para la validez del mismo y todos los niveles jurisdiccionales deben cumplir con tal requisito imprescindible del proceso.

Acceso a la información: Es el derecho que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado. El acceso a la información pública es un requisito previo e imprescindible para la participación ciudadana, ya que quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un proceso de toma de decisión. Su importancia también reside en constituirse en requisito previo para la defensa de otros derechos.

Esto se enmarca, en el hecho de que en la actualidad emerge un nuevo paradigma de elaboración de políticas públicas, que se aleja de la vieja concepción unilateral donde el Estado era el “único” actor encargado del diseño de las políticas, para dar lugar a la participación de diversos actores, en lo que se da en llamar la co-construcción de políticas públicas. La co-construcción de políticas públicas puede ser más eficiente y democrática si el Estado no es su único diseñador; es decir, si el Estado abre la elaboración de las mismas a los distintos actores de la sociedad.

Cuando una política se formula e implementa sin respetar el marco institucional vigente y/o sin involucrar de forma adecuada a todos los sectores o actores afectados, se generan condiciones favorables para la emergencia de conflictos sociales. La participación ciudadana funciona aquí como una condición de sustentabilidad de la política en cuestión, lo que implica una posible respuesta para prevenir conflictos de todo tipo, en especial socio ambientales, y

cooperar con la implementación de aquella. Por lo tanto, es importante que la institucionalidad pública promueva la generación de capacidades en los actores del sistema político para alentar la cooperación entre las estructuras estatales, grupos y organizaciones diversas (independientemente de su identificación sectorial, ideológica o partidaria). Esta cooperación es condición para desarrollar agendas públicas concertadas para la acción colectiva.

Conflicto socio ambiental: Se considera que existe un **conflicto socio-ambiental** cuando dos o más actores interdependientes no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso a los recursos naturales y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas.¹

El Estado tiene así un rol sustancial en la promoción y consolidación de una cultura del diálogo y la concertación, institucionalizando canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a mejorar el ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas. En este marco, se recomienda la creación de plataformas de gestión asociada (Estado, sociedad civil, sector privado, sector académico, etc.) que permitan análisis públicos e intervenciones efectivas.

Pero ¿cómo hacerlo? Podemos identificar cuatro grandes fases para impulsar cualquier proceso de diálogo para el desarrollo de una política pública y que podrían aplicarse para el desarrollo de una política nacional, regional o local de OAT que incluya las inquietudes y aportes de todos los sectores. Idealmente quien debería convocar y promover estos procesos es el Estado, abriendo espacios diferenciados de consulta multi-sectoriales, multinivel y multidisciplinarios. Los procesos de OAT, cuya naturaleza compleja incorpora una gran diversidad de temáticas y dimensiones para pensar y planificar el territorio, son uno de los temas donde resulta más claro visualizar la necesidad de incluir las distintas voces y experiencias de todos los sectores.

Los procesos colaborativos de construcción de consenso (de consulta pública, diálogo multisectorial, entre otros) buscan reunir a individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre un tema o problema, para trabajar junto con la ayuda de un tercero (facilitador o mediador) en el desarrollo de un programa de acción o en el abordaje de una situación conflictiva. Por lo tanto, estos procesos son útiles al menos en dos situaciones diferentes y relacionadas: para prevenir o buscar una solución a un conflicto, o con el fin de acordar un plan de acción para lograr un objetivo común que resuelva problemas antes de que se conviertan en conflictos.

Las fases de los procesos participativos que proponemos son las siguientes:

a) **Análisis de situación:** que permite relevar y analizar información del estado del arte de la problemática a abordar o el tema a tratar.

¹ Cabria Mellace, Ana: "El enfoque dialógico en los conflictos socioambientales" PNUD-PRDD, Buenos Aires, julio 2009. pag 3.

b) **Diseño de estrategia y plan:** que en el caso de una política pública puede dividirse en:

- Diseñar una estrategia de convocatoria a un espacio de consulta y diálogo multisectorial, multidisciplinario y multinivel.
- Diseño del plan o política pública específica.

c) **Implementación:** ejecutar la política diseñada.

d) **Monitoreo y evaluación:** seguimiento de su aplicación y resultados.

Todas estas fases requieren generar espacios múltiples, que cuenten con diversos dispositivos y herramientas metodológicas para recopilar la información de contexto y alentar la participación de una manera adecuada. Se diseñan en función de trabajar al menos en tres niveles: alto nivel político, con los líderes y representantes de nivel intermedio que cumplen un rol estratégico, y a nivel de base en espacios ampliados de consulta pública.

a) Evaluación inicial de situación

El propósito de una evaluación inicial o análisis de situación es obtener información más completa acerca del contexto, los actores, las acciones que se están llevando adelante, identificar los intereses sustantivos, así como analizar la factibilidad de avanzar y diseñar un plan de trabajo para la elaboración de una política pública, adecuada a las necesidades de los actores clave y adaptada a la situación de contexto vigente.

Idealmente, antes de desarrollar una política es fundamental hacer una evaluación de situación. A veces, sin embargo, esto no ocurre y las evaluaciones pueden ser realizadas después de que una decisión ha sido tomada, y en otras ocasiones después que un proceso esté encaminado. Si bien estas situaciones se apartan del ideal, la evaluación puede ayudar a transformar un proceso improductivo o conflictivo en uno cooperativo y que lleve a que la política específica produzca los resultados e impactos para los que fue pensada.

Toda esta información es fundamental para decidir si es pertinente, y luego, cómo y cuándo debe proceder un proceso de diálogo para la co-construcción de políticas públicas. Las etapas de la evaluación inicial son: 1. Recolección de Información. 2. Análisis de la Información. 3. Presentación de la Información.

En el marco de estas etapas se busca principalmente identificar:

1. **el problema o necesidad:** la situación que requiere de una solución desde una política pública.
2. **los actores:** los actores clave del proceso, para realizar las consultas pertinentes e invitarlos a participar de espacios de diálogo y no pasar por alto

ningún interés relevante para el tema en cuestión.

3. **el proceso:** explorar las posibilidades de llevar adelante un proceso participativo para la construcción de una política consensuada multisectorial, multinivel y multidisciplinariamente.

b) Diseño de estrategia de participación y formulación de la política pública

La **estrategia** refiere al diseño del tipo, objetivos y dinámica (el tipo y la cantidad de reuniones que se realizarán, de su duración, de su formato, de las actividades que se realizarán entre reuniones) de los espacios de diálogo y consulta necesarios para elaborar la política pública. El diseñar la estrategia del proceso consiste en una serie de pasos que describen el modo de proceder para que todos los actores relevantes sean incluidos y participen activamente en aquellos espacios de participación que sean más adecuados. Los espacios, sus objetivos y dinámicas, pueden ser diferenciados en función de niveles (alto, medio, bajo), sectores (academia, público, privado, social), diferentes posiciones frente a un tema, entre otras cuestiones, dependiendo del tema que se trate.

La **formulación** refiere al diseño del plan o política, se fundamenta en la información proveniente del análisis inicial de situación y en la apertura de los espacios de diálogo definidos en la estrategia. En esta etapa se realizan consultas a todos los actores más relevantes, a aquellos que se encuentran interesados o a actores afectados por la problemática para la cual la política será elaborada. Esta información es utilizada para la elaboración de la política pública que va a intentar dar respuesta a la situación intentando incorporar las demandas, necesidades y sugerencias de los diferentes actores consultados.

c) Implementación

La tercera etapa, de implementación de las políticas elegidas y diseñadas colectivamente, refiere a la capacidad de llevar al campo de la práctica la política diseñada previamente.

De alguna forma, la manera en que se diseña la política condiciona su implementación llegando eventualmente incluso a bloquearla sobre todo si ésta no cuenta con el consenso general necesario. Por lo tanto, se incrementa mucho la legitimidad de una política desarrollada e implementada a partir de espacios de diálogo y consenso multisectorial en contraposición a la política elaborada e implementada al estilo tradicional de “arriba hacia abajo”.

Esto permite entonces reducir la potencial conflictividad que podría generar el estilo tradicional de hacer política, resultando en una más fácil y efectiva implementación de aquella que desde sus inicios incorporó los aportes y recomendaciones de distintos actores.

A esto se suma, que los procesos participativos para la implementación de políticas públicas suelen necesitar de un rango de roles muy variado (observadores, promotores, garantes, contralores, entre otros), por lo tanto, en el transcurso de un proceso puede aparecer la necesidad de convocar a otras personas e instituciones que cumplan funciones o realicen actividades específicas para que el proceso pueda continuar avanzando.

El tema de los acuerdos, tanto en esta fase como en la precedente, es muy relevante ya que suele ser el punto clave para avanzar en el proceso. Los acuerdos son parte de procesos dinámicos que van construyéndose unos sobre otros para fomentar la sustentabilidad y el cambio de estructuras. En este sentido es importante destacar que los acuerdos pueden tomar distintas modalidades y ser de distintas clases. Una clasificación útil puede ser la siguiente: Acuerdos de Base, Acuerdos de Procedimiento, Acuerdos de Avance, Acuerdos de Fondo, o Acuerdos Totales.

d) Monitoreo

Finalmente, la última etapa corresponde al monitoreo de los resultados alcanzados para certificar que los acuerdos logrados se cumplan, así como también que las políticas implementadas estén en sintonía con los objetivos inicialmente propuestos, es decir para alcanzar la eficacia y eficiencia de la política específica.

Es tan tentador concluir un proceso en la etapa de los acuerdos, que muchas veces no se focaliza en la sustentabilidad de los mismos. En parte, eso sucede porque en procesos que gestionan cuestiones o derechos de interés público, la implementación de los acuerdos implica en sí misma un nuevo proceso.

Asimismo, las cuestiones de implementación suelen ser pasadas por alto en medio de las tremendas presiones sobre los negociadores para lograr un acuerdo. A veces, las atmósferas de crisis impulsan a los líderes a tratar de lograr un acuerdo rápido en las cuestiones más urgentes; y entonces, el trabajo menos urgente de determinar relacionado a cómo será implementado el acuerdo se pospone para algún momento futuro no determinado. Los acuerdos alcanzados de esta manera tienden a generar más problemas que los que resuelven. Por lo tanto, el compromiso de implementación y de un monitoreo efectivo son partes esenciales de cualquier acuerdo y deben tenerse en cuenta desde el mismo diseño de la estrategia, de manera tal que se mejoren la calidad y la eficiencia de las discusiones.

En cuanto a quiénes deberían estar encargados de llevar adelante la evaluación y monitoreo, en el caso de políticas públicas suele ser preferible que estén conformados en función de un criterio multisectorial y multidisciplinario, con el doble objetivo de promover transparencia en las acciones, como también garantizar su mayor calidad producto del intercambio de saberes de las distintas disciplinas incluidas. Asimismo, se recomienda que las evaluaciones y monitoreo sean constantes a lo largo de todas las etapas del proceso.

Cabe destacar que, para cada una de las cuatro etapas señaladas es necesario tener en cuenta la existencia tanto de espacios formales institucionalizados como de una diversidad de espacios informales y no institucionalizados de participación, que pueden nutrir con sus aportes el desarrollo de la política.

Pero ¿qué pasa cuando desde el Estado no se generan estos canales de participación, consulta y diálogo, y temas clave no llegan a instalarse en la agenda pública? En estos casos, se requiere de un rol más proactivo de actores no estatales a partir de la generación de estrategias de incidencia colaborativa.

Incidencia colaborativa

Los espacios participativos no siempre existen, se promueven o en algunos casos, suele ocurrir que cumplen más un papel formal que real en lo que hace al proceso de diseño e implementación de políticas públicas. De allí que una herramienta válida para generar la apertura de esos espacios sea lo que se dio en llamar Incidencia Colaborativa (IC).

La IC es un tipo de incidencia que compromete a una diversidad de personas y grupos en un proceso colaborativo, planificado, orientado a los resultados y sustentable para avanzar en una agenda específica orientada al cambio social. Difiere significativamente de los enfoques más tradicionales de incidencia que ponen el énfasis en el uso de estrategias confrontativas para alcanzar sus objetivos.

La IC es una herramienta poderosa para cambiar políticas y prácticas. El proceso construye relaciones entre actores y utiliza a la diversidad como una fortaleza en el camino hacia una causa común. Los enfoques tradicionales de incidencia tienden a identificar a los otros actores como adversarios, lo que puede llevar a la polarización política, el bloqueo y a resultados de políticas inferiores a lo planeado. Los costos de una inadecuada estrategia de incidencia son en general demasiado elevados ya que una mala elección puede llevar a que un proyecto fracase. En contraste, la IC, genera lazos multisectoriales entre actores y ofrece un proceso a través del cual los actores no gubernamentales pueden iniciar el cambio de manera exitosa a través de acciones colaborativas.

Con esta forma de incidir, los grupos aprenden a trabajar juntos para avanzar hacia un cambio estructural en formas que les permiten conocer, respetar y capitalizar las diferentes estrategias de acción de los actores y las metas individuales, ya que se basa en la premisa de que los grupos con objetivos de cambio social comunes o sinérgicos son mucho más exitosos si trabajan de forma colaborativa en lugar de hacerlo con estrategias diferenciadas o desvinculadas entre sí. Como resultado, los grupos que tienen perspectivas diferentes pueden alcanzar resultados más realistas, perdurables, efectivos y creativos que aquellos grupos que persiguen sus metas a través de la incidencia adversarial.

Desde la incidencia es importante no sólo trabajar para darle visibilidad a la temática, sino también en la necesidad de trabajar de forma inmediata y desde un enfoque que promueva el diálogo y la colaboración.

En suma, podemos decir que la Incidencia Colaborativa es “una intervención ordenada de personas y organizaciones que, de manera colaborativa, tiene la finalidad de influir en espacios de opinión y decisión. Genera propuestas conjuntas, crea garantías respecto de resolver problemas y mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad.”²

Cuando todos los actores tienen voz en las políticas que los afectan, estas políticas no son sólo mejores, sino que son más factibles de ser implementadas y no ser obstaculizadas por bloqueos políticos. La IC promueve la inclusión por encima de la exclusión y construye capital social. Fortalece relaciones duraderas entre los grupos más allá de la campaña específica de incidencia para la cual se articularon inicialmente, esto a su vez ayuda a prevenir y transformar conflictos sociales futuros, fortalecer la gobernanza, realzar la seguridad humana y promover el desarrollo social y económico.

Transformación de conflictos: “A diferencia de la resolución o la gestión, la idea de transformación no sugiere que simplemente eliminemos o controlemos el conflicto, sino que apunta descriptivamente a su naturaleza inherentemente dialéctica. Es un fenómeno que transforma eventos, las relaciones atravesadas por el conflicto, de hecho cambia a sus propios protagonistas”³. El nuevo paradigma en la gestión constructiva de conflictos sociales evoluciona desde la idea de resolución al marco de la transformación elaborado por John Paul Lederach (Lederach, 2007; Maiese & Lederach, 2004), quien explica que los conflictos sociales, al ser intrínsecos a la vida en sociedad, no se resuelven de manera definitiva en un momento dado, sino que van cambiando hacia dinámicas más o menos constructivas a través del tiempo. “El marco de la transformación, al igual que el de la resolución, opera bajo el supuesto de que el conflicto no es en sí mismo ni bueno ni malo, sino que denota un proceso normal de las relaciones humanas operando sobre estructuras sociales y puede ser entendido como un motor para el cambio social”. Es evidente que, a lo largo de la historia, la construcción de instituciones públicas democráticas que promueven la inclusión social y la distribución sostenible de los productos de la actividad económica, ha sido consecuencia, en gran medida, del surgimiento del conflicto social. En ese sentido se entiende la relación entre transformación de conflictos y desarrollo democrático.

En línea con lo anterior, enfocándonos ya en los requerimientos concretos que podría implicar un proceso de ordenamiento ambiental del territorio, notamos que algunos aspectos resultan fundamentales a la hora de encarar este tipo de procesos:

2 Citado de Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo; Manual Incidencia Colaborativa en los poderes legislativos; Pág.29

3 J. P. Lederach, Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures /New York Syracuse University Press 1995:

1. Por un lado, es preciso contar con **información de base** acerca de los aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales propios del territorio que pretende ordenarse. Si no contamos con esta información, cualquier decisión que promovamos o tomemos podría resultar negativa si desconoce la realidad a la cual debe aplicarse. Esta información debe elaborarse, sistematizarse y hacerse pública, como así también debe preverse la elaboración de documentos concretos y accesibles para la ciudadanía, la cual, solamente estando informada, podrá participar efectivamente. Como vemos aquí, la garantía del acceso a la información, es clave para el ordenamiento ambiental del territorio. En este aspecto las autoridades públicas tienen un rol fundamental: es prioritario el involucramiento del Estado en la elaboración, sistematización y publicidad de la información que ha de ser parte sustantiva del proceso de ordenamiento. Es menester señalar que es posible que existan muchas situaciones en las cuales no exista información de base. Lo correcto será entonces elaborarla, como mínimo con: a) el aporte técnico de equipos multidisciplinarios que nos garanticen que todos los aspectos relevantes del territorio serán tenidos en cuenta; b) el aporte de la ciudadanía, que traerá a consideración las problemáticas, ventajas, aspiraciones y oportunidades del uso del territorio, por su conocimiento existencial y vivencial del mismo.

En dos o tres líneas, esta cuestión requerirá:

- Identificar e invitar al proceso a las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que posean información relevante.
- Identificar la información disponible y actualizada y recopilarla, como también las carencias que existan, para así dar paso a la construcción de la información faltante.
- Elaborar en base a la información existente y generada un diagnóstico territorial que exprese el uso actual y potencial del territorio.

2. En segundo término, también es clave para el éxito del proceso una **amplia participación**. Ésta, debe darse de manera temprana, lo que implica que las autoridades tienen la responsabilidad de comunicar la necesidad y la intención de ordenar el territorio, apenas ello sea una firme decisión política y cuente con los recursos necesarios. Este objetivo debe ser abierto para su reformulación, debe ser trabajado de manera participativa para que los ciudadanos puedan incluir su visión al respecto, involucrándose de este modo a lo largo del proceso, y luego, también en la implementación de sus resultados. Si se tiene en cuenta que se elaborarán diagnósticos sobre el estado actual del territorio, que se modelarán escenarios futuros considerándose diversas alternativas de desarrollo, que se negociarán intereses, buscándose el mayor grado posible de equidad territorial, sustentabilidad y calidad ambiental y satisfacción de expectativas de los usuarios, es indudable que la participación constituye la médula del proceso de ordenamiento.

Participación ciudadana: La participación ciudadana o participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Esta nueva forma de vivir la democracia le da poder a los actores sociales y refuerza la presencia de intereses escasamente representados en los procesos de toma de decisiones políticas y su aplicación. Así, la participación pública aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes. La reforma constitucional de 1994 incorporó una serie de institutos que forman parte de acuerdos internacionales de Derechos Humanos, que han facilitado el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a participar en las políticas públicas, entre ellas las relativas al ambiente.

En este sentido, como se menciona previamente, la LGA en sus artículos 19 y 20 reconoce el derecho de todas las personas a opinar en los procedimientos administrativos que se vinculen con la protección del ambiente, y **establece el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas** como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan ocasionar efectos significativos y negativos para el ambiente;

El artículo 21 dispone de manera específica que **constituye un deber de las autoridades garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio**, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Consulta:⁴ Es un procedimiento mediante el cual por un plazo determinado la autoridad gubernamental abre la posibilidad a la comunidad de realizar observaciones por escrito respecto a la actividad que puede ser riesgosa para el ambiente.

Audiencia Pública: Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella, tanto de manera escrita como oral.

A los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deben encararse.

4 Ver FARN (2010) Manual sobre Ciudadanía Ambiental. http://farn.org.ar/docs/manual_participacion_sep2010.pdf

3. Por último, es precisa una previa asignación de **recursos públicos** para el desarrollo el proceso y asimismo el **fortalecimiento institucional** de las autoridades que se encontrarán directamente afectadas a la conducción de aquel. La asignación de recursos debe contemplar que la planificación requerirá estudios profesionales, sistemas de información y otras tecnologías, publicidad masiva, talleres, foros, consultas, audiencias públicas y traslados, entre otros variados gastos.

CAPÍTULO 4: DISTINTAS EXPERIENCIAS DE OAT EN EL TERRITORIO NACIONAL

4.1 El ordenamiento ambiental del territorio en las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental: la implementación de la ley de bosques nativos y la ley de glaciares y ambiente periglacial.

Estudio de caso elaborado por FARN

4.1.1. La experiencia del ordenamiento ambiental de los bosques nativos

El ordenamiento ambiental de los bosques nativos remanentes de nuestro país, fue tratado en el volumen I de esta publicación. Allí hicimos referencia a los motivos de sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 (LBN) -una gravísima pérdida de la masa boscosa original, de alrededor de un 70%- y asimismo del rol que jugó la sociedad civil en el proceso de elaboración, debate y aprobación de la ley citada hacia fines de 2007.¹

Se puede afirmar que el eje central de la legislación aprobada precisamente se basa en el ordenamiento ambiental del territorio, orientado hacia la conservación de las áreas de mayor valor (Categoría I ó roja) y la organización de las actividades productivas en áreas con mediano y alto grado de impacto antrópico (Categoría II ó amarilla y III ó verde, respectivamente).

La batería de herramientas de la LBN para un ordenamiento oportuno y efectivo, se completó con la conocida moratoria –prohibición durante un año de tala o desmonte hasta tanto se consolidara en el ordenamiento-, Evaluación de Impacto Ambiental para cualquier emprendimiento en los bosques y la inclusión en la ley de un Fondo público destinado prioritariamente a la compensación de los propietarios de tierras en zona amarilla o roja, por los servicios ecosistémicos que sus fundos prestan, en función de la zonificación correspondiente.

Como lo hemos mencionado en numerosas ocasiones, una de las claves de este ordenamiento territorial ambiental ha sido la exigencia de una amplia participación pública, de acuerdo al mandato del artículo 10 y el 21 de la Ley General del Ambiente², y la existencia en la ley de diez criterios de sostenibilidad ambiental que deben tenerse en cuenta al definirse el ordenamiento.

¹ La ley se sancionó el 28.11.2007 y fue publicada en el B.O. el 26.12.2007.
² Ley 25.675

Consideramos a la ley de bosques como la precursora en materia de ordenamiento territorial ambiental a nivel nacional, y como el resultado de un enorme esfuerzo de articulación de las organizaciones de la sociedad civil. Ello es así en la medida en que por primera vez en Argentina existió la obligación para los Estados provinciales de definir en sus territorios el uso de un recurso natural, que al mismo tiempo integra ecosistemas con importantísimas funciones para todos. A la fecha de esta publicación 20 provincias argentinas han concluido su correspondiente ordenamiento mediante la definición de las diferentes categorías de conservación - rojo, amarillo y verde – en sus propios territorios, aunque sólo quince de ellas lo han aprobado por ley.³

Claramente estos ordenamientos plantean un futuro para los bosques de nuestro país, y las comunidades y economías asociadas a ellos, aún teniendo en cuenta que algunos presentan falencias, como por ejemplo dificultades en los procesos de participación ciudadana y la escasa articulación entre provincias respecto de ecosistemas compartidos.

Creemos relevante destacar que si bien la Ley de Bosques y los ordenamientos derivados de ella son sumamente necesarios y positivos en orden a la conservación de este bien colectivo, la cuestión no finaliza allí. Es importantísimo continuar desde la sociedad civil monitoreando el cumplimiento de la ley, la adecuada integración del Fondo (para el pago por los servicios ambientales que aquellos prestan) y su distribución entre las provincias: para las autoridades, porque debe aplicarse a su fortalecimiento; para los propietarios, porque sus fundos han sido sometidos a una zonificación para proteger los servicios ecosistémicos que sus bosques prestan.

Este monitoreo se realiza desde varias organizaciones de la sociedad civil, involucrando asimismo espacios para la adecuada información de la ciudadanía respecto de los avances de la ley.⁴

En esta línea, resulta clave hacer hincapié en que los ciudadanos y las organizaciones debemos velar porque la ley se cumpla, a fin de que el esfuerzo que han implicado los ordenamientos pueda tener un impacto práctico y tangible: la preservación del bosque nativo, el mejor aprovechamiento de los recursos que alberga y un uso del territorio compatible con la preservación de la calidad ambiental y de vida.

4.1.2. La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial

La nueva ley de presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639 (LG) establece la preservación de los glaciares y

³ Las provincias que han aprobado por ley su ordenamiento de bosques nativos son Salta, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Río Negro, Santa Cruz, Mendoza, Formosa, Tucumán, Chubut, San Luis, San Juan, Misiones, Catamarca y Córdoba.

⁴ Un ejemplo de ello es la acción conjunta de FARN, Greenpeace y FVSA en diversos planos, tales como el sostenimiento de las demandas ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el COFEMA, el Congreso Nacional, entre otros. Asimismo, la información que se brinda a través del sitio www.leydebosques.org.ar

cuencas de alta montaña, que son recursos naturales con un valor estratégico fundamental como grandes reservas de agua.⁵ Estos cuerpos de hielo abarcan unas tres cuartas partes de la reserva total de agua dulce del planeta y es importante tener en cuenta que dentro del área que corresponde al ambiente glaciar y periglacial se desarrolla un ecosistema único, que comprende formas de vida muy diversas. Asimismo los glaciares representan una clara evidencia del cambio climático, dado que su paulatino retroceso es una demostración cabal de los diversos fenómenos relacionados al cambio global.

Sin lugar a dudas ha llevado mucho tiempo madurar la sanción de la ley luego del veto sufrido en el 2008, sobre un texto muy similar al de la ley actual, el cual había sido votado por unanimidad de ambas cámaras legislativas.

No obstante ello, es importante mencionar que en el proceso del cual surgió la ley han existido esfuerzos marcados de diversos ámbitos de la sociedad civil, incluyendo el reclamo de una gran cantidad de organizaciones, asambleas y ciudadanos, como así también la convocatoria a representantes del ámbito académico, científico, social, privado y público, que dieron lugar a una decisión legislativa positiva.⁶ Lamentablemente, también, se han adoptado recientes medidas judiciales en la Provincia de San Juan, que están produciendo una verdadera parálisis en la aplicación de sus artículos más importantes, evidenciando así que existen intereses sectoriales renuentes a ceder frente un interés común, reconocido con la sanción de una norma de raigambre constitucional.⁷

En lo que refiere al Ordenamiento Ambiental del Territorio, lo que plantea la ley de glaciares es precisamente la identificación, y por lo tanto la zonificación, de aquellas áreas que deben ser conservadas. Para ello plantea una herramienta vinculada al OAT, básica y esencial para el cumplimiento de su cometido: el Inventario Nacional de Glaciares que deberá llevar a cabo el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).

Es importante resaltar que en el cuerpo de esta ley se establece la necesidad de delimitar zonas prioritarias para la realización del inventario de forma inmediata a la sanción de la misma, sumado a la existencia de un cronograma para la realización de Auditorías Ambientales para las actividades en curso, elemento que a la fecha lamentablemente ha quedado pendiente tras la reglamentación de esta ley de presupuesto mínimos.⁸

5 Ley 26.639 (B.O. 28-10-2010)

6 La Diputada (MC) Marta Maffei fue quien impulsó inicialmente la ley que fuera luego vetada en 2008. Posteriormente el Diputado Miguel Bonasso defendió un proyecto propio que reproducía el anterior. Por su parte el Senador Daniel Filmus, a pesar de haber presentado otro proyecto de ley de menor alcance en su protección luego del veto de 2008, llegó a un acuerdo con Bonasso, incorporando a su proyecto las diversas cuestiones que finalmente hicieron de la ley el instrumento de protección con el que hoy contamos.

7 "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", Expediente B-140/2011 ORI. "Asociación Obrera Minera Argentina (A.O.M.A.) y otras c/ Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", Expediente A-138/2011 ORI. "Minera Argentina Gold S.A. c/ Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", Expediente M-185/2011 ORI

8 Ver "Organizaciones ambientalistas reclaman que se realicen las auditorías a las empresas mineras", documento FARN. Disponible en: http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2011/comunicado_reglamentacion_glaciares010311.pdf

Es clara la necesidad de esta herramienta en la medida en que debemos conocer la ubicación y características del bien que la ley intenta tutelar. Ello es así, por cuanto se establecen prohibiciones de actividades tanto para áreas glaciares como periglaciales, con lo cual es imprescindible identificar las zonas que podrán o no afectarse por actividades antrópicas. Se establecen las pautas para la realización del Inventario, el cual permitirá conocer en forma cabal la situación de los glaciares en el país y será un insumo esencial en materia de planificación estratégica y ordenamiento ambiental del territorio a nivel nacional, regional y provincial. En el mismo se individualizarán todos los glaciares y geoformas periglaciales que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo. La ley también detalla la información que debe contener el inventario y establece que deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a 5 años, verificándose los cambios en superficie de los glaciares y el ambiente periglacial, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación.⁹

A los resultados del inventario, quedarán entonces ligadas las prohibiciones, que en zona glaciar incluyen la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos. Asimismo se prohíbe tanto en zona glaciar como periglacial la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, como así también la exploración y explotación minera e hidrocarburífera.¹⁰

El espectro de herramientas estratégicas vinculadas al OAT de esta ley se completa con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La primera tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental, es decir en todas las decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. La EAE está así vinculada estrechamente a las políticas de desarrollo del territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes: debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Por su parte, la EIA es un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas Administraciones Públicas competentes.

9 Ver arts. 3 y 4 LG

10 Ver art. 6 LG

<p>Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): Es un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental, es decir en todas las decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. Está ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes: debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible. Permite la valoración de impactos acumulados y el análisis de alternativas.</p>	<p>Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): Es un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas Administraciones Públicas competentes.</p>
---	---

En tal sentido, en relación a las actividades que sí pueden desarrollarse en torno a los glaciares y el ambiente periglacial, la LG tiene previstas tanto la EIA como la EAE, dependiendo de la escala de intervención, con su correspondiente instancia obligatoria de participación ciudadana. Se encuentran exceptuadas de estas previsiones las actividades relacionadas a rescates, investigación y deporte.

Como vemos, esta nueva ley, al igual que la ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos, comprende herramientas que directamente condicionarán el uso del territorio, anclada en un balance entre la protección ambiental, el desarrollo sustentable de las comunidades y la realización de actividades productivas de diversa índole.

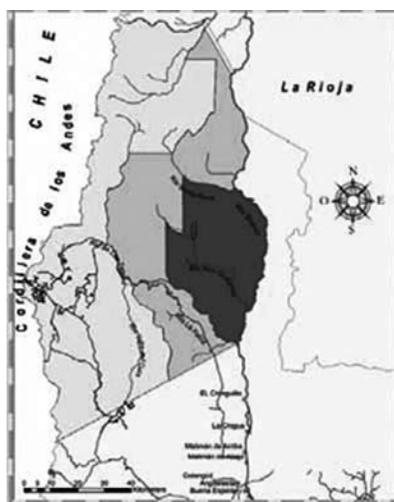
4.2 RESERVA DE BIÓSFERA SAN GUILLERMO. “Entre la conservación y el desarrollo económico: Desafíos para la gestión ecosistémica consensuada de un paisaje protegido”¹¹

Estudio de caso elaborado por FCD

Introducción

La elaboración de un Plan de Manejo para la Reserva de Biosfera San Guillermo (RBSG), ubicada en la provincia de San Juan, presenta un caso a destacar en lo que se refiere a las dificultades que conlleva la construcción de consensos respecto a la regulación de las actividades productivas y humanas en el marco de la gestión de áreas protegidas. En este caso, la generación de un Plan de Manejo se presenta como una de las herramientas de ordenamiento ambiental del territorio adecuada para velar por un equilibrio apropiado entre la preservación ambiental y el desarrollo de las actividades que allí se realicen. La ausencia de dicho Plan dificulta la elaboración de una institucionalidad adecuada que regule su funcionalidad como área protegida del sistema UNESCO/MAB, promueva el desarrollo sustentable del departamento de Iglesias así como permita a la República Argentina cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos internacionales.

La RBSG fue creada mediante el Decreto Ley 2164 / 72 en 1972; y posteriormente incorporada en 1981 a la Red Internacional de Reservas de Biósfera del programa UNESCO/MAB.¹² Se encuentra ubicada al Noroeste del departamento de Iglesia de la provincia de San Juan. Ocupa una extensa superficie de 981.460 has.; de las cuales 170.000 has. corresponden a su zona núcleo: el Parque Nacional San Guillermo (PNSG) y el resto a la Reserva Provincial homónima. La RBSG goza de una alta biodiversidad y la existencia de importantes bienes y servicios ambientales. En esta área también se desarrollan distintas actividades productivas, siendo la de mayor crecimiento en los años recientes la actividad minera de gran escala.



¹¹ Participaron en la elaboración de este estudio de caso, Graciela Tapia, Pablo Lumerman, Jimena Psathakis y María de los Ángeles Ortiz.

¹² El Programa Man and Biosphere de la Unesco tiene a su cargo la aprobación y seguimiento del sistema de biosfera mundial. Las mismas apuntan a alcanzar un manejo de la interacción del hombre y la naturaleza, para fomentar una relación equilibrada entre la población y su entorno natural y satisfacer las necesidades humanas mediante la promoción del desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable. San Guillermo es la primera reserva de biosfera del país y una de las primeras de América Latina, e integra desde 1981 la Red Internacional de Reservas de la Biosfera

Por más que la Reserva aún no cuente con un Plan de Manejo adecuado a sus necesidades, sin embargo, se están dando pasos para alcanzar este objetivo. Actualmente se está llevando adelante un proceso de diálogo con los habitantes del departamento y consulta con diferentes instituciones y organizaciones en la zona con el fin de desarrollar un Plan Estratégico para la Reserva. FCD viene realizando desde 2007 diversas actividades en conjunto con otras organizaciones (Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-; Fundación Ambientalista Sanjuanina –FAS-, Wild Conservation Society –WCS-, Fundación Vida Silvestre Argentina –FVSA-, y el Instituto de Políticas Públicas –IPP-) con el objetivo de reactivar el proceso de diálogo en torno a la Reserva. En la actualidad el gobierno provincial ha promovido un proyecto que a través de la consulta pública busca generar un plan de ampliación y rezonificación de la Reserva de Biosfera. Resulta fundamental que las reglas claras de dialogo se sumen a una interacción creciente que se refleje en un Plan de Gestión transparente, democrático y sustentable. En este sentido, es de relevancia lograr un proceso orientado hacia el ordenamiento ambiental del territorio en esta región dotado de credibilidad, relevancia y legitimidad, y que responda a las más estrictas reglas de convivencia entre las actividades productivas, el desarrollo humano y la protección del ecosistema. De ser exitoso, puede generar un precedente positivo y erigirse como modelo a replicar en otros escenarios similares.

La Reserva de Biosfera San Guillermo: sus principales características

En 1998 se crea el Parque Nacional San Guillermo, a partir de un convenio entre el Gobierno Nacional y la provincia de San Juan. En la Reserva de Biósfera, el Parque Nacional constituye el área núcleo, y la Reserva Provincial comprende el área de amortiguación y de transición de la misma. En este sentido, son el gobierno de la Provincia de San Juan y la Administración de Parques Nacionales las dos autoridades con jurisdicción en la Reserva¹³.



Reserva de Biósfera San Guillermo
Fuente: www.sobreargentina.com

Cabe destacar que la evaluación de esta área realizada en 1999 por el comité MAB UNESCO, dio como resultado dos recomendaciones. La primera, la creación de nuevas zonas núcleo, con el objetivo de otorgar una protección mayor a sitios de alto valor para la conservación. Y la segunda, la ampliación de la zona

¹³ Los instrumentos legales que regulan su manejo son los siguientes, por orden cronológico: el Decreto ley 2164-72 de la Provincia de San Juan, por el que se crea la Reserva Provincial. El convenio con Parques Nacionales, inicio jurídico para la creación del Parque como área núcleo, mediante el cual se definen también los límites de las zonas interiores de la Reserva de la Biósfera San Guillermo. La Ley Provincial N° 6788 que cede la jurisdicción para la creación del PN y ratifica el Convenio con Parques Nacionales. La Ley Nacional N° 25077 de aceptación por parte de la Nación la cesión, cargos relacionados y creación del Parque Nacional San Guillermo. La presentación realizada oportunamente a UNESCO para su reconocimiento e integración al Programa MAB está inspirada en los mismos límites de la Reserva Provincial. Hasta el presente no existe presentación alguna ante ese organismo solicitando modificación de límites.

de transición a fin de incorporar a las poblaciones aledañas, consolidando de esta manera la participación de las comunidades en el enfoque de desarrollo sustentable promovido por la red de Reservas de Biósfera.

San Guillermo presenta una significativa diversidad de valores ambientales y un gran potencial para el aprovechamiento sustentable de los recursos. Cuenta con una gran biodiversidad¹⁴ y un alto valor paisajístico, con interesantes posibilidades para el aprovechamiento turístico. Es el sitio de Argentina con mayor concentración de vicuñas y guanacos y contiene un importante patrimonio arqueológico con vestigios de la presencia del hombre de más de 10.000 años. Asimismo, es cabecera de cuenca del Río Jáchal en una área primordialmente árida y de alta montaña, siendo el agua un recurso indispensable para la preservación de la biodiversidad así como para la vida y sustento de las comunidades que habitan aguas abajo. Contiene también importantes reservas de minerales metalíferos hacia las cuales se han orientado relevantes inversiones mineras en los últimos años.

En una zona de tales características, el OAT se vuelve una herramienta fundamental en aras de velar por la conservación de estos valores ambientales y el manejo sustentable de sus recursos estratégicos, sin comprometer la sostenibilidad y conservación de los mismos.

La minería en la Reserva de Biósfera San Guillermo

La provincia de San Juan ha impulsado activamente la inversión en proyectos mineros de gran escala y actualmente es la provincia líder en el país en la extracción de oro y exportación de minerales. Es considerable la envergadura de las explotaciones ya aprobadas y en funcionamiento así como la gran cantidad de proyectos que aguardan la aprobación del Informe de Impacto Ambiental para comenzar con la explotación.



Proyecto Veladero
Fuente: Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan

Por un lado, para los proyectos Veladero y Pascua Lama, la empresa Barrick Gold que los impulsa interpreta que se encuentran por fuera de la RBSG. Según lo describe en su página web “Los proyectos se encuentran ubicados en un área adyacente a la tercer zona de dicha reserva, comúnmente llamada de Transición o de Usos Múltiples”¹⁵. No obstante, remarca que “la actividad minera que realiza no se contrapone en absoluto con las funciones y fines que la UNESCO ha determinado para las reservas de Biósfera.”¹⁶

¹⁴ La Reserva involucra tres eco-regiones: Alto andina, Puna y marginalmente el Monte de Sierras y Bolsones.

¹⁵ Empresa Barrick Gold, Preguntas y respuestas; http://www.barricksudamerica.com/operaciones/veladero_preguntasypreguntas.php#a111

¹⁶ Empresa Barrick Gold, Preguntas y respuestas;

Por otro lado, quienes argumentan que dichos proyectos mineros se encuentran dentro de los límites de la reserva sostienen que la desafectación de un sector de la Reserva Provincial San Guillermo (el Campo de las Taguas) modificado en 1989 no siguió los procedimientos necesarios para tal fin. En este sentido, subrayan que “el texto de la ley 4164 de desafectación parcial no hace relación alguna con los límites establecidos en el Decreto 2164-E-72 (de creación de la Reserva Provincial). Asimismo, para desafectar total o parcialmente una Reserva de Biósfera, existe un procedimiento estipulado, mediante el cual se debe realizar un estudio técnico que lo justifique, éste debe notificarse al comité MAB para que el organismo lo analice y en su caso lo eleve a la UNESCO para su aprobación final.¹⁷”

Entonces, encontramos entre los principales proyectos mineros que se encuentran en medio de este debate: Veladero (en explotación desde noviembre de 2005), Pascua Lama (en construcción) ambos pertenecientes a la empresa Barrick Gold¹⁸; Vicuña (en exploración) Las Flechas (en exploración) de propiedad de TENKE Mining. La inversión prevista de estos proyectos podría superar los 5.000 millones de dólares. Existen otros proyectos mineros de menor envergadura¹⁹.

Todos estos proyectos buscan extraer metales, y están planificados con una modalidad de explotación a cielo abierto. Asimismo, proyectos como Vicuña, Pascua-Lama y Las Flechas por su ubicación geográfica son de carácter binacional y tienen como parte de su marco legal, el Tratado de Integración Minera Argentino – Chileno²⁰ un acuerdo firmado por ambos países el 29 de Diciembre de 1997. Este Tratado no obsta a la aplicación de la normativa ambiental vigente en ambos países, sino que por el contrario, afirma que la misma debe ser aplicada. Por otra parte, en el caso de Argentina, si bien claramente nuestro sistema constitucional de distribución de competencias prevé la implementación de la legislación ambiental a las actividades mineras, la realidad dista del cumplimiento cabal de esta exigencia y acusa un marcado déficit en la práctica que atenta contra la protección ambiental y la participación ciudadana.

El desarrollo de estos proyectos mineros constituye para el gobierno de la provincia de San Juan una prioridad en política económica provincial. El potencial efecto multiplicador de la economía local y la porción de los recursos que a través de impuestos y regalías llegan a las arcas estatales, entre otros factores, son considerados por el gobierno, empresarios y trabajadores del sector minero, de importancia estratégica para el desarrollo provincial.

Pero por otro lado, existen diferentes instituciones, organizaciones y personas

http://www.barricksudamerica.com/operaciones/veladero_preguntasypreguntas.php#a111

17 APN 2009, Res. de Bios. San Guillermo, Desafíos para su Manejo. Informe Interno, Valeria Rodriguez Groves. Delegación Regional Centro

18 Trabaja en conjunto con sus empresas subsidiarias: Compañía Minera Nevada S.A., en Chile y Exploraciones Mineras Argentinas S.A., en Argentina

19 Otros proyectos de los que se cuenta con escasa información, todos ubicados dentro de la RBSG son: Los Amarillos, Taguas, José María Tenke Mining Corp., Potrerillos - IMA Explorations Inc., Mogotes - IMA Explorations Inc., Jagüelito IMA Exploration Inc. (Canada), La Ortiga - Barrick Gold Corp, TNR Toscaza Resources Ltd., Orko Gold Corp. (Canadá), Batidero Tenke Mining Corp. (Canadá)

20 El Tratado de Integración y Complementación Minera supone un económico y comercial suscrito entre ambos países con fecha 29 de diciembre de 1997, y cuya vigencia se inició el 20 de diciembre de 2000.

de diversos sectores muy críticos de la actividad minera²¹ que han manifestado a lo largo de los últimos años preocupación, entre otras cuestiones, porque: a) la política minera y el marco normativo (local, provincial y nacional) establecen patrones, estructuras y reglas de juego para la minería cuya implementación se ha tornado cada vez más conflictiva; b) la competencia entre actividades productivas por el acceso y uso de los recursos naturales, en especial el agua; c) la falta de claridad sobre la distribución de la renta minera; d) la falta o insuficiencia de controles sobre la actividad desde el Estado; y que estos controles generalmente no cuentan con participación de otros sectores no gubernamentales; e) las dificultades en el acceso a la información pública (por ejemplo: evaluaciones de impacto ambiental, catastros, permisos de explotación de agua, etc.); f) la ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio y de políticas públicas de desarrollo local que cuenten con espacios de participación ciudadana; y g) la falta de claridad sobre los impactos ambientales, económicos y sociales que genera la actividad. En el caso particular de la RBSG cabe mencionar también las dificultades en la interacción efectiva entre los actores involucrados en actividades de conservación y actividades productivas en la zona (actores públicos y privados) y, particularmente, respecto al sector minero, lo cual ha redundado negativamente en la implementación de pautas de manejo preventivas y adecuadas en la zona.

En esta línea, la herramienta del OAT en base a una planificación estratégica del territorio, debería considerar en primer término la vocación de la zona para desarrollar este tipo de proyectos y el modelo de desarrollo, el cumplimiento de la normativa ambiental, y sólo a partir de allí, la capacidad de carga de la región en torno a la cantidad de proyectos mineros que ésta alberga y podría albergar en el futuro; la ubicación de estos proyectos así como también su magnitud, entre otras cuestiones. Sólo de esta forma, las actividades productivas de la región podrían estar en equilibrio con la conservación del ecosistema y trabajar en el marco de un desarrollo sustentable para la región.

Los desafíos de la gestión eco sistémica de la Reserva de Biósfera. Principales antecedentes

La RBSG posee un Comité de Gestión presidido por la Subsecretaría de Ambiente de San Juan en el cual participan la Secretaría de Minería de la Provincia, la Administración de Parques Nacionales y la Fundación Ambientalista Sanjuanina. Este comité tiene a su cargo la concreción de un Plan de Gestión y Manejo basado en los principios de preservación que están establecidos en las leyes ambientales nacionales y las normas del MAB-UNESCO para las Reservas de Biosfera²².

Desde el año 2005, el Comité de Gestión de la Reserva ha trabajado en la elaboración de un Plan de Manejo para establecer los lineamientos y mecanismos

21 Este grupo está compuesto por distintos organismos gubernamentales (Defensoría del Pueblo de la Nación, Administración de Parques Nacionales, Secretaría de Ambiente de la Nación) y sociales (Fundación Ambientalista Sanjuanina, Fundación Ciudadanos Independientes, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Wild Life Conservation Society, entre otros)

22 La Subsecretaría de Ambiente de la Provincia, en virtud de la ley nº 6911, es la autoridad competente para las cuestiones de la RBSG. Por su parte, la Secretaría de Minería de la Provincia constituye la autoridad de aplicación del marco normativo económico y ambiental minero según leyes nº 6800, 7039 y 7281 y tiene a su cargo la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos mineros que se ubican en el área de la Reserva.

institucionales apropiados para garantizar que la actividad minera de la zona esté en sintonía con las estrategias adecuadas para la conservación de la biodiversidad. Así se busca asegurar la sostenibilidad de los bienes y servicios ambientales que dicha área protegida proporciona a los sanjuaninos y a toda la comunidad nacional e internacional²³.

Ante la complejidad que supone la tarea de validación y puesta en práctica del Plan de Manejo, el Comité de Gestión con el apoyo de la Secretaría de Ambiente de la Nación elaboró en 2007 una hoja de ruta que pauta el proceso de consulta y diálogo multisectorial que permitiría consensuar y hacer efectivo dicho Plan. Para esta tarea, se encomendó a la Fundación Cambio Democrático el rol de facilitador, siendo responsable de diseñar un proceso de diálogo multisectorial para desarrollar un Plan de Manejo.

El proceso de diálogo facilitado permitió a los participantes que un tercero imparcial pudiese asistir a las partes en la interacción y comunicación, a partir de la formulación de preguntas estratégicas, lograr los objetivos propuestos y el cumplimiento de la meta. En ese marco, los participantes revisaron y acordaron los siguientes objetivos de la Reserva de Biósfera San Guillermo:

- Consolidar un manejo integrado entre las autoridades jurisdiccionales de las áreas protegidas nacional y provincial, promoviendo la aplicación del concepto de Reserva de Biósfera.
- Orientar esfuerzos hacia la gestión de la RBSG como modelo en el ordenamiento del territorio, conciliando los usos con la conservación y lugar de experimentación de proyectos de desarrollo sustentable, asegurando la participación de la sociedad, especialmente los sectores más vulnerables.
- Contribuir al desarrollo de espacios educativos y de participación pública, que permitan el fortalecimiento y sensibilización de las comunidades adyacentes y del resto de la sociedad respecto al manejo y uso de los recursos locales.
- Incentivar la utilización de la RBSG como sitio para la investigación y la observación permanente tendientes a identificar los mejores procesos para el manejo del área.

Sin embargo, sólo se llegó a la definición de los objetivos. El proceso no tuvo continuidad ya que en mayo del 2008, el gobierno de la provincia de San Juan decidió re-direccionar las acciones para la elaboración del mencionado Plan y encargó esta tarea al Instituto de Desarrollo Sostenible de la Universidad Católica de Cuyo (UCCuyo).

Con estos antecedentes, coexisten en la actualidad dos planes de manejo, ninguno de los cuales ha entrado todavía en vigencia.

La incidencia colaborativa para el desarrollo de políticas públicas

²³ La Defensoría del Pueblo de la Nación recomendó a la provincia de San Juan y a la Administración de Parques Nacionales la elaboración del Plan de Manejo para la mejor gestión eco sistémica de la actividad minera www.defensor.gov.ar/informes/info01-sp.htm por resolución N112-07. Asimismo, recomienda al Gobierno de la Provincia de San Juan que evalúe la posibilidad de decretar la suspensión de las actividades mineras cuya explotación aún no hay sido autorizada dentro de la reserva hasta tanto no se apruebe el plan de Manejo correspondiente.

Tras varias acciones de FCD en colaboración con otras organizaciones²⁴, con el objetivo de reactivar el diálogo en torno a la gestión de la RBSG y colaborar en la formulación de una adecuada estructura institucional para la misma, a comienzos del año 2011, el Gobierno de la Provincia de San Juan con el apoyo del Programa de Preinversión del Ministerio de Economía de la Nación (UnPre), ha convocado al Instituto de Políticas Públicas para coordinar el desarrollo de un Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable de la RBSG. Con este plan se espera, entre otras cosas, responder a las recomendaciones de la UNESCO, vinculadas a dotar a la reserva de una definición territorial adecuada en sintonía con el Plan de Acción de Madrid 2008-2013. Asimismo, se espera poder generar los mecanismos institucionales necesarios para lograr una gestión adecuada de esta área. En este marco, se ha encomendado a la Fundación Cambio Democrático el componente de participación y articulación interinstitucional de dicho proyecto orientado a facilitar espacios de diálogo democráticos e inclusivos.

La necesidad de un Plan de Manejo consensuado

El estado de vulnerabilidad y las incipientes respuestas públicas a los retos en la gestión ecosistémica ante las nuevas presiones a las que se enfrenta la RBSG, hacen indispensable elaborar un Plan de Manejo que ordene y regule las actividades de conservación y usos de recursos que en ella se desarrollan. El Comité de Gestión, órgano de gobierno de la Reserva de Biósfera San Guillermo, se dotaría así de una herramienta de gestión ecosistémica y un esquema institucional adecuado para garantizar la conservación y el desarrollo sustentable. La inexistencia de este plan presenta un riesgo de política ambiental al impedir a la autoridad estatal y a los usuarios de la Reserva contar con una guía que permita tomar las mejores decisiones para asegurar que las actividades humanas desarrolladas en el territorio estén debidamente acordadas, controladas y aprobadas en función de los mejores procedimientos de evaluación de su impacto acotado y acumulado garantizando la sostenibilidad del ecosistema.

Las dificultades vinculadas a la multiplicidad de autoridades jurisdiccionales y de aplicación existentes en el área de la Reserva, requieren ser abordadas a partir del desarrollo de un esquema de articulación interinstitucional, construido y en funcionamiento en base al diálogo y la construcción de consensos, que permita trabajar mancomunadamente en pos del desarrollo de la Reserva. Así, si la provincia de San Juan -junto a la Administración de Parques Nacionales, aprovechando el trabajo realizado por la Universidad Católica de Cuyo e involucrando a todos los actores clave identificados en el marco del desarrollo del Plan Estratégico para la Reserva- reiniciara el proceso de diálogo multisectorial sobre el Plan de Manejo, esto permitiría lograr un mayor entendimiento mutuo, credibilidad, relevancia y legitimidad del Plan desde todos los actores.

Este Plan podría no sólo lograr que en el marco de la Reserva de Biosfera se aplicaran las más estrictas reglas de convivencia entre el desarrollo de actividades

²⁴ La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), La Fundación Ambientalista Sanjuanina (FAS), El Instituto de Políticas Públicas (IPP), Fundación Vida Silvestre Argentina (FVS), y Wild Conservation Society (WCS).

productivas, en especial la gran minería, y la protección del ecosistema. Su alcance podría ofrecer un precedente de gran importancia para el abordaje de otros conflictos en torno al uso y manejo de los recursos naturales y estratégicos en el país, en la región y en el mundo.

CAPÍTULO 5: LINEAMIENTOS BÁSICOS Y RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE OAT EFECTIVA PARA EL PAÍS.

Capítulo elaborado por FCD - FARN

El desarrollo de una política nacional de OAT conlleva la necesidad de pensar el territorio en tanto recurso estratégico para el país. Este se ha ido conformando y se han ido distribuyendo sus usos como resultado de un proceso histórico de decisiones políticas, explotación económica de sus recursos, transformaciones sociales e identidad cultural. Estas transformaciones en muchos casos han generado escenarios de gran conflictividad, inequidad y asimetría en cuanto a un desarrollo equilibrado, los cuales limitan el ejercicio de los derechos de las personas y la igualdad de oportunidades e impactan negativamente en la calidad de vida de todos sus habitantes. En este marco, se entiende que el territorio no es un elemento estático, sino que cuenta con una dinámica propia que acompaña las transformaciones sociales. Como resultado, existe una vinculación muy estrecha entre espacio y sociedad, y siendo este nexo un indicador de nuestra propia identidad.

Es importante subrayar aquí que el territorio si bien condiciona el desarrollo, no lo determina. Cada región de nuestro país tiene potencialidades y limitaciones propias a sus características específicas. Así, desarrollar un diagnóstico apropiado de cada una de ellas es tan útil como necesario a los fines de establecer los principales lineamientos estratégicos requeridos para fortalecer y/o potenciar las acciones pertinentes que promuevan el desarrollo regional, aprovechando los recursos humanos, naturales, y tecnológicos disponibles.

Por esto, para pensar y planificar el país buscando alcanzar el modelo deseado, es necesario abordar la cuestión territorial promoviendo un uso racional, eficiente y estratégico del territorio, en función de las características propias de cada región y alentando una ocupación sustentable del espacio. En este camino, el OAT se presenta como una herramienta que promueve el desarrollo equilibrado de las dimensiones económica, social, cultural y ambiental del país. Se propone una ocupación eficiente del espacio, descentralizada y segura, alentando el desarrollo sustentable, el uso racional y la conservación de los recursos naturales; así como también la promoción de la competitividad económica mediante la valoración de los servicios eco-sistémicos y su integración en la noción de desarrollo¹.

1 Ver Sejenovich, Hector (2011) Visión Ambiental de la economía y las cuentas del patrimonio natural y Di Paola, Maria Marta (2011) Pago por Servicios Ambientales. Analisis de la implementación en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques Nativos. Ambos en el Informe Ambiental Anual FARN 2011. <http://www.farn.org.ar/informe2011.pdf>

El OAT es una herramienta que busca contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, ya que el territorio tiene ante todo una función social y ambiental que cumplir. Para ello, en su planificación es preciso subsumir los intereses particulares a los intereses colectivos y el bien común.

A continuación, se desarrollarán algunos lineamientos básicos y recomendaciones para la prevención y transformación de conflictos desde las políticas y el marco normativo nacional sobre el ordenamiento ambiental del territorio. Los mismos han sido nutridos con el aporte de varios expertos y profesionales vinculados a la temática desde diferentes sectores y disciplinas, que han sido entrevistados en el marco de este proyecto. En esta línea, cabe destacar la existencia de un consenso generalizado entre los entrevistados acerca de la necesidad y utilidad de alentar la implementación de esta herramienta a nivel nacional en aras de promover las condiciones apropiadas para el desarrollo sustentable y la prevención de conflictos socio-ambientales en el país.

Los siguientes lineamientos y recomendaciones estarán agrupados en función de dos grandes ejes. El primero de ellos, incorpora una serie de contenidos mínimos que debiera tener una política y un marco normativo del OAT. Por su parte, el segundo, se orienta al proceso a partir del cual se recomienda el desarrollo, implementación y monitoreo de dicha política con el objetivo general de promover una mejor calidad, efectividad y aplicabilidad de la misma.

5.1 RECOMENDACIONES SOBRE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS QUE DEBERÍA INCLUIR UNA POLÍTICA NACIONAL DE OAT.

CLARIDAD.

Los principales lineamientos para el desarrollo de una legislación nacional de OAT deben ser simples, claros y precisos, para que puedan ser aplicados sin dificultades en todo el territorio. Se trata de conciliar dos aspectos fundamentales en el abordaje de una materia que debe luego reflejarse en la práctica, combinando la consideración de las diversas realidades jurisdiccionales en el sistema federal y la consistencia de las políticas que puedan plantearse a nivel local con la vocación de un determinado ámbito o región.

RECONOCER E INTEGRAR TODOS LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMENES LEGALES VIGENTES.

El andamiaje jurídico institucional de nuestro país es clave para que la política de OAT sea coherente con la realidad federal de la organización de distribución de competencias ambientales. En este sentido, deben tenerse en cuenta diversos valores y requisitos fundamentales que forman parte de la Constitución Nacional y de la legislación existente, tales como el concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental (artículo 41 de la Constitución Nacional), las herramientas de OAT ya existentes en la Ley General del Ambiente, la Ley de presupuestos mínimos de bosques nativos y la Ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglacial.

Como señala Ricardo Riviero Ortega “La planificación territorial es una técnica de realización de valores constitucionales”². En efecto, la Constitución Argentina proclama toda una serie de principios que necesariamente se vinculan a la ordenación del territorio, desde su propia estructura federal y el reconocimiento del derecho de los ciudadanos formulado en el artículo 41, así como la cláusula de progreso del artículo 75 y el llamamiento en el apartado 19, a “promover el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

En tal sentido, es fundamental que el marco conceptual de la política legislativa que se considere para el OAT respete el esquema de distribución de competencias y se imbrique y complemente sectorialmente los principios y aspectos vinculados a OAT ya presentes en la LGA y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos.

En esta línea, Esain hace referencia a la Ley General del Ambiente como Ley Marco o General y considera dentro de los tres grandes conjuntos que componen el sistema normativo sectorial de protección del ambiente al OAT, en el abanico de las normas referidas a instrumentos de protección ambiental³. Es pues, fundamental que la técnica legislativa de una Ley específica de Ordenamiento Ambiental del Territorio tenga en cuenta los aspectos mencionados.

NOCIÓN PÚBLICA DE LA PROPIEDAD.

Este concepto hace referencia a la necesidad de discutir la problemática de la propiedad y sus restricciones al dominio en función del interés público. “No se trata de suplantar el derecho de propiedad por concepciones de propiedad colectiva, sino de introducir limitaciones conceptuales en función de una visión del derecho de propiedad, encausado jurídicamente en aras del interés general, ante la necesidad de incorporar horizontes de largo plazo en favor de las generaciones futuras y la preservación de la calidad ambiental del planeta en su conjunto”⁴.

Como lo señala Mosset Iturraspe, durante mucho tiempo, la ausencia de un límite ha dado lugar a un “uso arbitrario y nocivo de la propiedad” resultando esto en un “abuso para los recursos naturales y culturales, ocasionando agotamiento y destrucción, y a la vez, produciendo graves problemas al equilibrio ecológico y social”. En este sentido, la función de la protección ambiental está ínsita en el mismo derecho de propiedad, sin por ello desnaturalizarlo. Lorenzetti hace lugar a una nueva ontología que se vincula a la necesidad de limitar los derechos individuales para dar lugar a la protección de los bienes colectivos, cuando los mismos pueden ser afectados de modo irreversible, generando un nuevo paradigma de derechos-deberes, así como también de límites y nuevos derechos fundamentales⁵.

2 Ortega, Ricardo Riviero; “Planificación Estratégica del Territorio, Inversión pública y bienestar”; Pág. 3

3 Esain, José. Competencias Ambientales, (2008) Abeledo Perrot pág. 147.

4 Walsh, Rodrigo; “El ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo sustentable”

5 Sabsay y Manilli, (2010) Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Hammurabi. Aporte de Maria Eugenia Di Paola. El daño ambiental, páginas 218 a 231, Tomo 2. Ver Mosset Iturraspe-Hutchinson-Donna. Daño Ambiental (1999), t.1. Ver Lorenzetti, Teoría del Derecho Ambiental (2008)

No obstante ello, históricamente en nuestro sistema la tensión entre la propiedad y la protección ha sido constante, y se ha reflejado también en problemáticas vinculadas a la planificación del territorio que inciden en el grado de implementación adecuada de un Ordenamiento Ambiental del Territorio, en el marco del cual se van a planificar los usos permitidos y proyectados para diversos espacios en una escala temporal. En este sentido, existen temas actuales que cruzan e influyen en estos aspectos tales como la tenencia de tierras y el necesario reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, la expansión de la frontera agrícola, los agroquímicos y las fumigaciones, entre otros. Reconocer la noción pública de la propiedad y abordar las tensiones y problemas relacionados, resulta fundamental para lograr un OAT efectivo.

SISTEMA DE INFORMACIÓN.

Es necesario contar con información territorial confiable, suficiente y actualizada, que sirva de insumo a los instrumentos de planificación que se quieren implementar. El sistema de diagnóstico e información ambiental es un instrumento de la política y la gestión ambiental en el marco de la Ley General del Ambiente, la cual establece que la autoridad de aplicación debe desarrollar un sistema nacional integrado que administre los datos significativos y relevantes del ambiente y evalúe la información ambiental disponible. Asimismo, considera que se deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para su instrumentación a través del COFEMA. Asimismo señala la obligación de las autoridades de informar acerca del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan causar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. Particularmente el Poder Ejecutivo Nacional debe elaborar un informe anual y presentarlo al Congreso de la Nación, una obligación aún no cumplida desde la sanción de la LGA en el año 2002. A esta exigencia se suma el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental tanto en la Ley General del Ambiente como en la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental

En este sentido, se recomienda así generar un sistema de información geográfica que integre distintos datos relevantes del país para la toma de decisiones estratégicas. Se da especial relevancia para este objetivo al montaje de sistemas de información geográfica –SIG-.

Dentro de las temáticas a considerar se encuentran por ejemplo: áreas con potencial productivo (agrícola, ganadero, hidrocarburífero, pesquero, etc), dispersión de la población y estructura de los asentamientos urbanos y rurales, sistemas de infraestructura vial y de servicios, áreas de importancia para la conservación (protegidas o no), identificación de cuencas hidrográficas, zonas con valor arqueológico y patrimonial, áreas costeras, áreas forestales, entre otras. Asimismo, y dentro de los contenidos principales que debería incorporar este sistema de información se encuentra la identificación de áreas críticas y de alta vulnerabilidad que tiene el país y hacia las cuales se deberían orientar y priorizar los principales esfuerzos en un proceso gradual de mejora continua.

Esta información deberá ser actualizada periódicamente y contar con el aporte de distintos sectores, y disciplinas. Debería ser de acceso público y gratuito. Este sistema será sustancial para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de las distintas iniciativas de ordenamiento llevadas adelante.

DESARROLLO DE ESCENARIOS FUTUROS POSIBLES:

En vinculación con el punto anterior, la información recabada debe servir a los fines de desarrollar distintos escenarios a futuro, vinculados a las distintas alternativas de desarrollo posibles de elección, las cuales estarán en sintonía con la cultura local, la ideología política, la estrategia económica elegida, etc. Estos escenarios deben estar contruidos con cierta capacidad de adaptación a condiciones de contexto cambiante, esta flexibilidad permitirá evaluar la política con el fin de corregirla o redireccionarla en caso de que sea necesario.

VINCULO CON OTRAS HERRAMIENTAS ESTRATEGICAS: OAT, EAE y EIA.

El Ordenamiento Ambiental del Territorio, consagrado en la Ley General del Ambiente constituye un instrumento de gestión ambiental, de toma de decisiones públicas, las cuales deben contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y del desarrollo sustentable. Asimismo, es un procedimiento técnico-administrativo porque orienta la regulación y promoción de la locación y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole. En tal sentido, el OAT debe plantearse en combinación con otras herramientas de gestión que también están presentes en la LGA y otras normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. Por un lado la EIA, un procedimiento técnico administrativo con un análisis interdisciplinario al que debe someterse un proyecto con significativo impacto al ambiente. La autoridad debe analizar los impactos diversos del proyecto, debe convocar asimismo a una instancia de participación ciudadana, a través de una audiencia pública o consulta. Luego la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones. En el marco de lo establecido previamente por el OAT, la autoridad deberá analizar para cada caso particular, para cada proyecto puntual, los impactos considerados y aplicar la EIA para el análisis. Una problemática que está sucediendo tanto en el plano urbano como en el rural es el del impacto ambiental acumulado. Lamentablemente no existe la práctica instaurada cuando se otorga el permiso para un emprendimiento puntual (desde un emprendimiento inmobiliario hasta un permiso de desmonte) de considerar el impacto de otras obras proyectadas o permitidas y el mejor o peor escenario futuro en el cual se plantea el emprendimiento. La Jurisprudencia ha reaccionado a nivel local por la temática de emprendimientos inmobiliarios en la Ciudad de Buenos Aires (ver fallo "Oybin"⁶) y de parte de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver fallo "Salas"⁷), frente al crecimiento exponencial del otorgamiento de permisos de desmontes en Salta sin información acerca del impacto acumulativo de los mismos, aplicando los principios de la LGA en especial el Principio Precautorio⁸. Nos encontramos con impactos ambientales

⁶ Ver JCAm. Y Trib. No. 12 CABA, 6-11-2006, "Oybin, Mario c/ Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo-medida cautelar", L. L. 2006-F-504.

⁷ Salas, Dino y oros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" CSJN , 19-12-2008, 26-03-2009.

⁸ En general, la tendencia en la jurisprudencia ha sido aplicar los principios de la LGA en forma interrelacionada. El Principio Precautorio establece que: Cuando haya peligro de daño grave

no deseados cuya aparente legalidad no condice con derechos reconocidos en la Constitución Nacional, y la legislación en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Otra herramienta de suma importancia es la Evaluación Ambiental Estratégica, que se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. Asimismo, la EAE está muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el OAT un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales⁹. A su vez, permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para la EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas. Ha resultado un gran paso su inclusión en la Ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglacial.

En conclusión una política efectiva de OAT debería coordinarse con una adecuada articulación con las herramientas estratégicas de EAE y EIA y asimismo tener en cuenta el contexto de los diversos escenarios de desarrollo que presentarán los proyectos y sus impactos globales o acumulados.

ÁREAS METROPOLITANAS.

Las áreas metropolitanas tienen características singulares y diferenciadas de las grandes ciudades. En Argentina existen al menos 23 áreas de este tipo, pero ninguna tiene una autoridad metropolitana específica¹⁰. Como señala Pedro Pirez, “no está previsto el gobierno de la ciudad real cuando esta supera los límites municipales, ni es posible pensar en una forma gubernamental diferente de las tres existentes: federación, provincia y municipio”¹¹. De allí que las áreas metropolitanas suscitan un gran desafío para la planificación y la gobernabilidad democrática, debido a que presentan una serie de problemáticas y conflictos específicos a su naturaleza de metrópoli. En esta línea, es necesario reconocer la existencia y la especificidad de las mismas, así como promover el desarrollo de instrumentos apropiados para su abordaje y gestión mediante abordajes interjurisdiccionales efectivos. En tal sentido es fundamental que las autoridades apliquen los principios de cooperación y solidaridad presentes en la Ley General del Ambiente para la construcción de políticas interjurisdiccionales¹².

o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente. Así las cosas, el principio precautorio interactúa con el de prevención, sustentabilidad, el derecho a un ambiente sano y la responsabilidad ambiental. En este contexto, la construcción del concepto precautorio y la aplicación del principio en forma articulada por parte de las autoridades administrativas son fundamentales, dada la inmediatez de las funciones administradoras del Poder Ejecutivo en variadas cuestiones con ingerencia en la protección del ambiente. En tal sentido, la contribución de las decisiones a este proceso de construcción conceptual es trascendental para la misma administración pública y la comunidad.

9 Di Paola y Quispe. La regulación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires. Revista de Derecho Público (2009) Rubinzal Culzoni. Pag. 495

10 Ver Pirez, Pedro; “Gobernabilidad democrática en la Argentina”.

11 Pirez, Pedro; “Gobernabilidad democrática en la Argentina”; Pág.2.

12 Art. 4 LGA. Principio de Cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las

INCORPORAR BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS DE INICIATIVAS DE OAT QUE ESTEN VIGENTES:

Es importante para avanzar en el desarrollo de una política y normativa de OAT, retomar las distintas iniciativas ya existentes en la temática tanto a nivel local, como provincial, regional e internacional, identificando sus logros y limitaciones, para incrementar la calidad de nuestras acciones.

INCORPORAR EL ÁREA MARINA Y LA ZONA COSTERA.

Muchas veces cuando se habla de planificación y OAT se hace mención simplemente a la región continental excluyendo el área marina. Sin embargo, los mares cubren alrededor del 70% de la superficie de nuestro planeta, generando grandes aportes a la vida y al desarrollo humano. Son fuente de alimentos, energía, atractivo turístico y constituyen importantes vías de comunicación. Tienen una gran capacidad para regular el clima y modelar las costas. En nuestro país, particularmente el área costera abarca alrededor de unos 7.000 km.

El ordenamiento se vuelve fundamental para garantizar la sustentabilidad de los mares y costas, promoviendo la explotación racional y la conservación de sus recursos. Esto involucra planes integrales que ordenen las distintas actividades productivas que allí se desarrollan, como el turismo, la pesca, y la extracción de hidrocarburos. Por ejemplo, en lo que hace al manejo pesquero, “en el sector atlántico sur del Mar Patagónico, las aguas internacionales no cuentan con un ordenamiento pesquero que garantice una gestión sustentable. Esto facilita la pesca ilegal, no regulada y no declarada por parte de flotas pesqueras de países distantes.¹³”

ÁREAS PARA LA CONSERVACIÓN.

Existen ciertas regiones de alto valor para la conservación en virtud de los servicios ambientales y los recursos estratégicos que reúnen. Así es necesario orientar acciones específicas para protegerlas. Podemos identificar tres grandes formatos de conservación, en función de las necesidades y posibilidades de protección que se presentan: las áreas de conservación estricta, las áreas de conservación parcial, y los corredores ecológicos de conservación¹⁴.

Las áreas de **conservación estricta** buscan asegurar la protección del paisaje, los ecosistemas y las especies que contienen; y excepto para investigación, seguimiento, o recreación, estas zonas suelen excluir la radicación y la actividad

emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta. Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

13 Síntesis del estado de conservación del mar Patagónico y áreas de influencia; Pág.68.

14 Respecto de las dos primeras, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) estableció una clasificación de 6 categorías de manejo definidas de acuerdo a los objetivos de conservación para el cual se creó el área protegida: 1. Conservación Natural Estricta; 2. Parque Nacional o Provincial; 3. Monumento Natural; 4. Área de Manejo de Hábitat (o especies); 5. Paisaje Protegido; 6. Área Protegida con Recursos Manejados. Las tres primeras son consideradas como áreas protegidas estrictas; mientras que las tres restantes áreas protegidas no estrictas o de conservación parcial. (Fuente: Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”; Administración de Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre Argentina; Pág. 11).

productiva del hombre¹⁵. En las áreas de **conservación parcial**, también llamadas de usos múltiples, se pueden realizar ciertas actividades humanas, pero éstas deben ser compatibles con prácticas ecológicas adecuadas. Así, a la vez que se desarrollan e implementan metodologías que buscan mejorar por ejemplo la producción, se establecen pautas para la preservación del equilibrio ecosistémico¹⁶. La última categoría son los llamados **corredores ecológicos**, que buscan dar continuidad y conectividad a los diversos ecosistemas del país. Deben orientarse a, entre otras cosas, velar por la conservación de la naturaleza y la gestión ambiental en base a conexiones que mantengan la funcionalidad del tejido. En estas regiones se pueden desarrollar distintas actividades humanas y productivas, así como se permite la localización de asentamientos humanos¹⁷.

Un ejemplo que incorpora las tres regiones mencionadas en una sola es lo que la UNESCO, a través del Programa MAB (Man and Biosphere), denomina Reservas de Biósfera. Éstas son mucho más que simples zonas protegidas dado que son designadas para promover y demostrar una relación equilibrada entre las poblaciones y la naturaleza. Las reservas de biósfera cuentan con tres zonas en su interior: la zona núcleo, la zona de amortiguación y la zona de transición, que vendrían a equipararse en algún punto con la calificación anteriormente esbozada. En la práctica esta zonificación se utiliza de diferentes maneras para adaptarse a las variables características geográficas de la región. En este marco, procuran integrar “tres funciones principales: a) Conservación de la biodiversidad y la diversidad cultural; b) Desarrollo económico socio-cultural y ambientalmente sostenible; c) Apoyo logístico a la investigación, el monitoreo, la educación ambiental y la formación¹⁸.” Actualmente, existen en el mundo 564 reservas de biósfera, distribuidas en 109 países diferentes, ubicándose en Argentina un total de trece.

Entonces, se recomienda que un OAT atienda la conservación apropiada de estas áreas, aliente su multiplicación o extensión en el caso que sea necesario, atienda sus amenazas directas e indirectas como la pérdida y fragmentación de hábitats, la

15 De acuerdo al Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas; Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, “Las áreas protegidas son la piedra angular de la conservación in situ de la diversidad biológica. Su importancia, que abarca la conservación de la diversidad biológica, el almacenamiento de material genético, el suministro de servicios esenciales de los ecosistemas a favor del bienestar humano y la contribución al desarrollo sostenible, ha sido reconocida en distintos ámbitos, desde los organismos internacionales y gobiernos nacionales hasta las agrupaciones locales y las comunidades”. En esta línea, la experiencia internacional subraya la importancia para la conservación del patrimonio natural de incluir la temática de las áreas protegidas en los planes de desarrollo de un país o región.

16 Conocidas como áreas de amortiguación, de acuerdo a Enrique Pradolongo “son aquellas áreas adyacentes a los límites de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que conforman espacios de transición entre las zonas protegidas y el entorno. Su establecimiento intenta minimizar las repercusiones de las actividades humanas que se realizan en los territorios inmediatos a las ANP. Así también, su ubicación estratégica obliga a que sean manejadas de tal manera que garanticen el cumplimiento de los objetivos de las ANP.”

17 De acuerdo a Rodolfo Burkart “los avances en las ciencias de la ecología y en particular de la Biología de la Conservación han llevado a concluir que para conservar la biodiversidad de una región en forma integral y a largo plazo, no es suficiente un sistema de áreas protegidas desperdigadas, aunque cumplan la condición de abarcar en número y tamaño la variedad de ecosistemas y poblaciones silvestres de la región.” De allí que se hayan desarrollado nuevos criterios y estrategias para la planificación de la conservación poniendo en valor la importancia de la conectividad biológica. Y continúa, “es el criterio de que se debe asegurar la conexión geográfica entre las áreas protegidas, manteniendo franjas de terreno de baja alteración del medio natural, “amigables” al movimiento de los individuos o propágulos de fauna o flora”

18 Red Mundial de Reservas de Biósfera 2010; Programa MAB-UNESCO; disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_mab_BRLIST2010_EN.pdf

actividad humana o el cambio climático, así como también, promueva el desarrollo de mecanismos necesarios para una apropiada gestión y administración de las mismas fijando estándares comunes para todo el territorio nacional.

INFRAESTRUCTURA.

Con una superficie continental¹⁹ de 3.761.274 km², Argentina es el segundo país más grande de América Latina luego de Brasil. Cuenta con una gran riqueza en cuanto a opciones climáticas, paisajes, biomas y una geografía muy variada. Esta riqueza territorial requiere, para su aprovechamiento efectivo, no sólo de apropiados medios y vías de transporte que permitan el acceso y conexión de las distintas áreas, sino también toda la infraestructura de servicios necesaria para las distintas regiones del país.

La infraestructura sirve de soporte para el desarrollo de las distintas actividades humanas y es necesaria para la organización estructural del espacio. Hablar de infraestructura implica hablar de una diversidad de aspectos que hacen a nuestra vida cotidiana, como ser vías de transporte tanto marino como terrestre (caminos, autopistas, puentes, puertos, canales, etc); energía (producción y vías de distribución), infraestructura sanitaria (redes de agua potable, cloacas, etc), comunicaciones, acceso a la vivienda, entre otras cosas.

De acuerdo a diversos estudios existe una relación estrecha entre infraestructura y desarrollo. De allí que mejoras progresivas en la infraestructura promueven el crecimiento del país y sus distintas regiones. A la inversa, un déficit de ella no sólo condiciona las posibilidades de desarrollo de una región sino que también influye en la calidad de vida de la población. En esta línea, una efectiva planificación requiere de desarrollar y/o fortalecer la infraestructura del país, incorporando sistemas apropiados de conectividad en un sentido amplio del concepto, vale decir, en lo que hace a la movilidad de bienes, servicios y personas en el territorio, la vinculación entre áreas urbanas y rurales, la conexión entre distintas regiones, y la mejora del sistema de comunicaciones, entre otras cosas. Asimismo, la infraestructura requiere de una planificación estratégica que incorpore la visión de sustentabilidad y ordenamiento, y tenga en cuenta, al tratarse de políticas públicas fundamentales, su Evaluación Ambiental Estratégica pertinente²⁰.

SITUACIONES DE RIESGOS DE DESASTRE.

La Argentina ha sido afectada a lo largo de los años por distintos tipos de desastres. De acuerdo a la Cruz Roja, los más predominantes, tanto por los daños que ocasionan como por su recurrencia, son aquellos vinculados a amenazas de origen hidrometeorológico, y en particular, las inundaciones. Mientras que, en términos de recurrencias, en orden decreciente le siguen aquellos vinculados a amenazas de origen antrópico, geológico y biológico²¹.

Cabe destacar aquí que la mayoría de los desastres no son inevitables. De hecho muchos de ellos no están vinculados a eventos de la naturaleza per se,

¹⁹ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

²⁰ Ver Daneri, Jorge. Monitoreo de los proyectos de infraestructura. Informe Ambiental Anual FARN 2010. Buenos Aires

²¹ Documento País: Riesgos de Desastre en la Argentina". Cruz Roja Argentina – Centro de Estudios Sociales y Ambientales. Pág. 54.

sino más bien a desequilibrios entre la dinámica de lo natural y la dinámica humana. “El crecimiento poblacional, la urbanización acelerada, la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, la construcción de vivienda e infraestructura sin la utilización de técnicas adecuadas y la presión sobre los recursos naturales, han hecho aumentar en forma continua la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de peligros naturales²².”

Dada la frecuencia con la cual nos vemos frente a distintos riesgos de desastre, su prevención y gestión deberían ser una prioridad a la hora de pensar la planificación y el desarrollo. Es importante que en cada uno de los programas de OAT que se elabore, se incorpore una evaluación e identificación de zonas de riesgo y vulnerabilidad socio-ambiental, así como el desarrollo de estrategias de prevención, reducción y protocolos de acción frente a estas situaciones de riesgo y/o emergencia.

CAMBIO CLIMÁTICO.

Una política de OAT no puede dejar de lado al fenómeno del cambio climático (CC) como uno de los desafíos más acuciantes a que debe hacer frente la humanidad en este siglo. Argentina, en particular se prevé será afectada de distintas formas por el mismo debido al extenso y diverso territorio con que cuenta. Asimismo, los impactos del CC potenciarán actuales o generarán nuevos conflictos socioambientales en función de las diversas características ecorregionales del país. En este escenario, el OAT no sólo permitiría abordar la conflictividad asociada a sus impactos, sino también implementar políticas de mitigación²³ y adaptación²⁴ de manera más integral y ordenada, adecuándose a las necesidades locales, provinciales y regionales.

Si bien se estima que América Latina es responsable de alrededor solamente del 12% de las emisiones globales²⁵, es importante que asuma responsabilidades en torno a esta materia promoviendo iniciativas que contribuyan a aumentar la captura de dióxido de carbono (CO2) así como también a reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de distintas políticas de mitigación. Por ejemplo, en lo relativo a la protección de bosques y la dedicación de territorios a la captura de CO2 en sumideros; o el desarrollo de estrategias de reducción de la deforestación y degradación de suelos, una de las principales causas de aumento de los GEI en América Latina.

En cuanto a la adaptación a los impactos del CC, el principal desafío reside en poner en el foco de atención a aquellos más vulnerables. En estos territorios y poblaciones se deberán desarrollar esquemas de gestión territorial específicos. Aquí cabe subrayar la importancia de la incorporación de la participación local y el saber comunitario para el desarrollo e implementación de estrategias de adaptación y ordenamiento del territorio efectivas.

En esta línea, la herramienta del OAT en el contexto del CC, permitiría propiciar

22 <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/LIN+PLAN+DES+web.pdf>
23 Destinada a la reducción y/o captura de emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
24 Refiere a la capacidad de dar respuesta y ajustarse a los impactos del cambio climático.
25 Samaniego, José Luis; Cambio Climático y desarrollo en América Latina: una reseña; Pág. 109.

mejores condiciones para dar respuesta a las diversas problemáticas que se presentan. Por ejemplo, a la identificación de nuevas áreas aptas para el cultivo (debido al corrimiento de la frontera agrícola); desarrollar estrategias ante la disminución de los rendimientos productivos pronosticados debido a los impactos del CC (como la sequía, las inundaciones, los cambio de temperatura o la aparición de nuevas plagas) y que atentan contra la seguridad alimentaria; la salvaguarda de la población en función de su asentamiento en regiones con menor riesgo de desastre; la (re) localización de los llamados (futuros) refugiados ambientales tanto internos como externos²⁶; la adaptación al nuevo mapa de enfermedades, entre tantas otras.

De allí, que al momento de planificar el territorio, se recomienda tener en cuenta los distintos escenarios a futuro que plantea el CC, y cómo desde el OAT se puede hacerle frente promoviendo políticas de mitigación y adaptación a sus impactos, tanto para abordar sus desafíos como para aprovechar las oportunidades que presenta.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DESDE UN ENFOQUE DE CUENCA.

El agua en tanto recurso vital para la humanidad es uno de los temas mundialmente más discutidos al momento de pensar y planificar el desarrollo sustentable. La visión desde la perspectiva de cuenca, es una de las más importantes al momento de hablar de OAT vinculado a la gestión de los recursos hídricos. En esta línea, se requiere generar consensos sustanciales para su gestión apropiada, principalmente promoviendo su conservación y garantizando el acceso y la distribución del recurso a toda la población.

La República Argentina cuenta con una Ley de presupuestos mínimos en materia de aguas²⁷ que plantea a la Cuenca Hídrica como una unidad indivisible. Asimismo, en diversas regiones del país existen diversos comités de cuencas constituidos y casos de conflictos entre jurisdicciones por el acceso y el uso del agua de recursos compartidos (tal como es el caso del Río Atuel entre Mendoza y La Pampa)²⁸. Específicamente en relación a una cuenca hídrica muy compleja, cual es el Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ordenó en el marco del fallo “Mendoza”²⁹ al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al CoFeMa que presenten un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental.

Resulta fundamental que este abordaje de OAT desde el concepto de cuenca sea planteado no sólo en un caso de remediación como es el del Riachuelo, sino desde la misma concepción de la gestión de las cuencas hídricas. Más aún

26 Cabe mencionar que Argentina es considerada un país futuro receptor de refugiados ambientales.

27 Ley 25.688. “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. Boletín Oficial: 3 de enero de 2003.

28 L.195. XVIII. “La Pampa, provincia de c/ Mendoza, provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de uso”. 3-12- 1987

29 M. 1569. XL. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo”. 08-07-2008.

considerando que los principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, proponen una base conceptual para la gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos en todo el país, y en tal sentido, consideran a la articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial³⁰. En este marco, se requiere promover la institucionalización y el fortalecimiento de cuencas interjurisdiccionales para facilitar la coordinación de la gestión hídrica y evitar conflictos y obstáculos entre jurisdicciones.

PATRIMONIO CULTURAL.

El patrimonio cultural es la expresión más pura de nuestra historia, nuestro presente y nuestra identidad como país. Por ello es importante promover acciones destinadas a su protección y resguardo tanto en su versión tangible como intangible.

El patrimonio tangible incorpora sitios, monumentos, lugares históricos, espacios públicos, sitios arqueológicos, colecciones y fondos documentales. Por su lado, el patrimonio cultural intangible está compuesto por “las expresiones y manifestaciones intangibles de la cultura ciudadana, conformadas por tradiciones, costumbres y hábitos de la comunidad así como espacios o formas de expresión de la cultura popular y tradicional de valor histórico, artístico, antropológico o lingüístico, vigentes y/o en riesgo de desaparición...”³¹.

En este sentido, una política de OAT debiera incorporar esta dimensión identificando condiciones mínimas orientadas a preservar el patrimonio cultural en todo el territorio nacional.

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO.

Se deberá establecer la partida presupuestaria necesaria a los fines de financiar el funcionamiento e implementación del programa, norma o plan de OAT que se defina; así como también cuál será el ente administrador de esos fondos. De no existir mecanismos de financiamiento preestablecidos y acordados, se dificultará la viabilidad y efectiva implementación del mismo.

REVISIÓN PERIÓDICA.

Dado que la realidad y los contextos socio-económicos y ambientales son tan dinámicos se vuelve necesario revisar con cierta periodicidad los esquemas y planes propuestos para que éstos puedan responder a las nuevas condiciones y necesidades del territorio, la sociedad y el modelo de desarrollo elegido. De esta forma la dimensión temporal en la planificación adquiere un valor sustancial.

30 Ver Principios en <http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html>

31 Atlas Ambiental Buenos Aires; Patrimonio Cultural intangible; http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=273&Itemid=131&lang=es

5.2 RECOMENDACIONES DE PROCESO PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE UNA POLÍTICA DE OAT

INCLUIR UN ENFOQUE DE PREVENCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECORREGIONAL.

Los procesos participativos para el diseño e implementación de OAT, tanto de política como de normativa, deberían incorporar un enfoque sensible al conflicto para generar dispositivos de prevención y transformación de actuales y potenciales conflictos.

ROL DEL ESTADO.

El Estado tiene un rol fundamental de liderazgo en la articulación de los intereses del país, promoviendo estrategias de planificación territorial en vistas a un modelo de desarrollo económico, socialmente equilibrado y sustentable. Atrás quedó la concepción de la “mano invisible” del mercado, que todo lo regula. El Estado, sin ignorar la dinámica propia de los vaivenes del mercado, las inversiones y los intereses privados, ha de retomar un rol activo en el desarrollo y planificación nacional, bregando por el interés colectivo.

INSTITUCIONALIDAD APROPIADA.

Para realizar todas las acciones necesarias para llevar adelante la política y/o normativa definida en el OAT, es necesario contar con una institucionalidad específica y apropiada a estos fines, que presente objetivos y atribuciones específicas. En esta línea se deberá definir también cuál será la autoridad de aplicación dentro de cada nivel jurisdiccional correspondiente, en el marco de nuestro sistema federal.

Paralelamente a la institucionalización del proceso, se requiere formar cuadros profesionales formados en la temática de OAT y que puedan responder a la demanda de recursos humanos específica.

Por último, y por tratarse de una temática transversal a todas las áreas de gobierno, debería impulsarse a partir de un espacio interinstitucional dentro de los poderes ejecutivos, a fin de que se facilite la generación de espacios de articulación con diferentes sectores, disciplinas y niveles de gobierno. Sería de suma importancia que el Poder Ejecutivo Nacional coordine sus distintas áreas de gobierno, como así también las provincias y los municipios, en articulación con organismos de concertación, como por ejemplo el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), dado su rol de acuerdo a la LGA (ver ley lo que dice expresamente sobre OAT).

PROMOVER ESPACIOS DE ARTICULACIÓN DEL OAT CON EL DESARROLLO DE POLÍTICAS VIGENTES.

El OAT como herramienta de planificación y gestión del territorio adquiere una gran complejidad al vincularse con las distintas dimensiones del desarrollo existentes, ya sea salud, transporte, infraestructura, educación, desarrollo de

actividades productivas, asentamientos humanos, áreas protegidas, etc. Estas dimensiones tienen una estrecha vinculación entre sí. Por ejemplo, la ubicación de los distintos asentamientos humanos está íntimamente ligado con la oferta de empleo y el desarrollo de actividades productivas, así como éstas últimas requerirán una importante infraestructura de transporte y comunicaciones para desarrollar su actividad.

Un OAT que logre articularse con el desarrollo de las políticas vigentes en toda su complejidad permitirá que la gestión de los recursos y las inversiones realizadas sean mucho más eficientes y efectivas. Bajo estas condiciones es fundamental que los fondos estén dirigidos de manera planificada y coordinada combinando las necesidades, capacidades y limitaciones de cada sector, y alejándose así de un estilo de gobierno no deseado en que cada uno actúa de forma aislada y descoordinada, y en definitiva encareciendo y dificultando el logro de los objetivos propuestos.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INTERJURISDICCIONAL.

En aras de lograr un diseño apropiado e implementación efectiva del OAT es necesario contar con cierto nivel de descentralización en su desarrollo y planificación. Así mientras a nivel nacional se deberían generar y promover los presupuestos mínimos para todo el territorio de la Nación, a medida que uno desciende en la escala jurisdiccional (regiones, provincias y municipios), la especificidad de cada plan deberá ser cada vez mayor y adaptada a las características particulares de cada región. Así, las provincias y los municipios deberían diseñar sus propios planes de OAT.

Paralelamente, y dado que existen problemáticas que por su propia naturaleza trascienden los límites políticos interjurisdiccionales creados por las personas es necesario que se desarrollen los mecanismos institucionales apropiados para abordarlas tanto a nivel nacional, como regional, provincial y municipal. Como por ejemplo, en lo que respecta a la gestión de cuencas como se desarrolló anteriormente. Los espacios de articulación interjurisdiccional que trasciendan la política interna de cada provincia en aras de la conservación efectiva y el aprovechamiento racional de los recursos estratégicos compartidos son muy importantes. De allí que generar los acuerdos apropiados para generarlos, cuidando de no interferir en las autonomías provinciales garantizadas por la Constitución Nacional, es clave para un desarrollo territorial sustentable, armónico y equilibrado.

GRADUALIDAD:

El proceso que lleve adelante el OAT debe ser entendido e implementado de forma gradual, como un proceso de mejora continua en el tiempo. Se recomienda empezar a trabajar en algunos ejes estratégicos, preferentemente de baja conflictividad, para ir progresivamente consolidando los esquemas de funcionamiento. Una vez que el proceso va adquiriendo una dinámica propia y se va institucionalizando se pueden ir incorporando otros ejes de trabajo de mayor complejidad y conflictividad. Hay que tener en cuenta que en muchos casos y

áreas de trabajo, promover esquemas de planificación como éstos, implica un cambio cultural muy importante en cuanto a la forma de gestionar el territorio.

ETAPAS Y PLAZOS.

Es de importancia que se defina un cronograma que identifique las etapas y plazos estipulados para el diseño, aprobación e implementación de los planes de OAT en los distintos niveles jurisdiccionales. Establecer plazos coherentes en función de las distintas etapas que se identifiquen es necesario en vistas a garantizar los avances en el proceso y permitir el monitoreo de los mismos.

ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN MULTISECTORIAL, MULTIDISCIPLINARIO Y MULTINIVEL.

En un proceso de gran complejidad como es el OAT, donde se abordan múltiples temáticas y dimensiones del desarrollo nacional, es fundamental contar con distintos espacios de participación³² para incorporar el aporte, los comentarios y las inquietudes de los distintos sectores de la población. La participación, en tanto organizada y responsable, contribuye no sólo a nutrir la calidad de los diagnósticos y estrategias de acción elaboradas, sino que también vuelve a las políticas públicas más legítimas y finalmente más fácil y efectivamente aplicables. El fortalecimiento de la democracia implica necesariamente un aumento sostenido de la participación multisectorial y de la calidad de las formas en que tal participación tiene lugar³³. En este sentido, cabe destacar que “cuanto más participan los actores en los diálogos, en las negociaciones y en los procesos de cambio, mayor es la capacidad de sostener lo que se decida. Y cuanto menor es la participación, mayor cautela poseen los actores respecto al resultado del proceso³⁴.”

32 Perfiles de los actores que deberían estar incluidos en un espacio participativo: Podemos identificar distintos espacios y niveles para estructurar la participación y el diálogo de los distintos actores. Para ello vamos a retomar a Lederach y su pirámide de descripción de grupos dentro de una población para ver cómo se pueden pensar los espacios participativos, cuáles son generalmente sus funciones, y cómo se puede incidir sobre ellos. Así, tendríamos tres grandes grupos identificado dentro de una pirámide. El primero de ellos, el de la cúpula, agrupa a los principales líderes y políticos, quienes son los portavoces de sus comunidades. De gran visibilidad y con capacidades para la toma de decisiones o con gran influencia en ella. Se considera clave identificar quiénes son los líderes representativos para conseguir incidir sobre ellos para que lleguen a un acuerdo. Son éstos líderes los que tienen el poder de abrir y promover espacios de diálogo.

El segundo grupo, de un nivel intermedio en la estructura piramidal, reúne a personas que actúan en posiciones de liderazgo, aunque no al mismo nivel de la cúpula. Son personas de prestigio individual y/o que se encuentran ocupando puestos de alta jerarquía en sectores como el académico, el mundo empresarial, líderes indígenas, organizaciones sociales, agrupaciones religiosas, artistas reconocidos, etc. La importancia de este sector radica en que generalmente actúa como nexo entre la cúpula y las bases, ya tiene capacidad de vincularse a los líderes del nivel superior, y al mismo tiempo mantienen contacto con a la comunidad en general en un contexto más amplio. El nivel medio tiene el potencial de promover el desarrollo de una infraestructura interna basada en los conocimientos y relaciones a fin de mantener el proceso de construcción de consenso. La vinculación multisectorial y multidisciplinaria de este grupo, genera una combinación de los distintos saberes y experiencias para enriquecer el diagnóstico y promover alternativas de abordaje de las problemáticas más efectivas. Este sector es una pieza fundamental en el desarrollo de procesos de diálogo.

Por último, el tercer grupo refiere a la base de la pirámide, son los líderes que representan a la sociedad en general, y quienes conocen y se enfrentan al desafío de afrontar las problemáticas cotidianas. Propios de un saber comunitario específico, su participación es fundamental para generar las condiciones apropiadas para que las políticas sean efectivas y capaz de ser implementadas a nivel territorial.

Los tres grupos identificados tienen un saber y una posición específica y deben ser incorporados en el proceso de toma de decisión a través de distintos procesos de diálogo.

33 Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo; Manual Incidencia Colaborativa en los poderes legislativos; Pág. 22

34 Lumerman, Pablo; Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales; Programa de apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades

Entendemos que los principales atributos con los que debiera contar un proceso participativo son los de:

Multisectorialidad: Incorporar a referentes de los distintos sectores: Sector Público, Sector Privado, Sector Académico, Tercer Sector y las comunidades locales. Cada uno de ellos es dueño de un saber específico, y fundamental en aras de garantizar la calidad de las políticas diseñadas y la efectividad de su implementación.

Multidisciplinariedad: Paralelamente a la representación multisectorial, es fundamental incluir un criterio que incorpore profesionales que aborden diferentes disciplinas, para obtener una visión más integral de la problemática. Implementar la herramienta del OAT en el territorio es un procedimiento complejo, el cual no puede estar sesgado solamente hacia la visión y experiencia de una sola o unas pocas disciplinas, sino que requiere de un abordaje y una articulación que abarque múltiples saberes.

Por otro lado, es importante desarrollar espacios de diálogo entre el sector que cuenta con el saber específico y los tomadores de decisión. En muchos conflictos suele ocurrir que soluciones que a priori parecen ser “políticamente viables”, no lo son técnicamente. Y a la inversa, soluciones técnicamente posibles, no son políticamente viables. De allí la importancia de que trabajen en conjunto en una solución que responda a las necesidades de ambos grupos.

Multijurisdiccionalidad o multinivel: Los representantes de distintos niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y local, también tienen cuestiones específicas que aportar en función de su conocimiento y experiencia de trabajo propia.

La participación ciudadana está expresamente considerada en la Ley General del Ambiente en relación a los procedimientos de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. A su vez, la misma ley hace referencia a las consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan ocasionar efectos significativos y negativos para el ambiente.

Por ello, a partir de la sanción de la LGA, la participación ciudadana no resulta una opción para las autoridades sino una obligación expresamente contemplada en la ley para la realización de los OAT.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En sintonía con el punto anterior, la participación debe darse en paralelo a la disponibilidad y capacidad de acceder a información pública clara, legítima y confiable. El acceso a la información es un requisito previo e imprescindible para la participación ciudadana, quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en

nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos; Pág. 52-53.

igualdad de condiciones, en un proceso de toma de decisión, su importancia también reside en constituirse en requisito previo para la defensa de otros derechos. Por esta causa es fundamental que las autoridades, de la mano del establecimiento de sistemas de información adecuados, garanticen el debido acceso a la información pública, de conformidad a la Ley General del Ambiente y la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.

El Acceso a la Información Pública posibilita la participación ciudadana en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio y mejora la calidad de las decisiones al contar con una ciudadanía más y mejor informada, permite monitorear y controlar la gestión pública, fomenta la transparencia en la gestión del Estado mejorando la calidad de sus instituciones y aumentando la confianza ciudadana³⁵.

35 Ver FARN (2010) Manual de Ciudadanía Ambiental. Herramientas para ejercer los derechos de Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Acceso a la justicia. http://farn.org.ar/docs/manual_participacion_sep2010.pdf

ANEXO: RESEÑA DE LOS PROYECTO DE LEY EXISTENTES HASTA JUNIO DE 2011

A) Presupuestos Mínimos para el Ordenamiento Territorial (H. Cámara de Senadores de la Nación, Exp. S-3313/07, Marino Juan Carlos)

El Proyecto de ley plantea como objeto establecer los presupuestos mínimos para definir el ordenamiento territorial del país, a fin de avanzar hacia un modelo integrado, equitativo y diverso para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios, en un ambiente saludable. También se menciona la necesidad de que en este marco, exista la oportunidad de llevar a cabo proyectos individuales y colectivos.

Define al “Ordenamiento Territorial”, tomando como base a la Carta Europea mencionada más arriba, como “la proyección espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según la carta única del territorio”.

Dispone sobre el cuidado y el uso del territorio con diversos fines, entre ellos, el logro de una planificación eficaz para el desarrollo económico, social y civil; el uso apropiado de los recursos naturales y culturales; la reorganización de competencias institucionales y la promoción de conexiones funcionales entre los instrumentos de planificación; la articulación regional y público-privada en la definición de planes y programas y la simplificación de los procedimientos administrativos con transparencia y monitoreo de la gestión. A este último aspecto, asocia la elaboración de la “Carta Única del Territorio”, que incluirá los territorios de los pueblos originarios, parques nacionales, áreas aeroportuarias, cuencas hidrológicas, áreas de valor natural, cultural, paisajístico y de interés científico, de infraestructura de interés estratégico (ductos, puertos, transporte de diversa índole, minería, forestación, etc.), para actividades primarias e industriales, defensa, etc.

Este proyecto también define funciones y objetivos de la planificación territorial urbana y rural con un claro anclaje en la calidad ambiental, la preservación del medio físico –incluyendo el paisaje- y la necesidad de que las actividades a realizarse sean sustentables. Incluye algunas precisiones sobre agricultura, ganadería, minería e industria.

Se plantean además diversos instrumentos de planificación a desarrollarse por la Nación, las provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –aunque se establece que la articulación en la planificación incluye a los municipios-,

entre los cuales se mencionan el Plan Nacional de Coordinación Territorial, el Plan Territorial Nacional, el Plan Estructural Nacional, Plan Operativo Nacional y el Plan Territorial Paisajístico Nacional, los pares planes provinciales y planes generales y sectoriales. Para su realización requiere una previa Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial, a cargo de los respectivos niveles de gobierno, quienes deberán además, monitorear su ejecución a los efectos de revisiones o actualizaciones. Se prevé también que la Nación dote a las provincias de recursos para la elaboración de sus instrumentos estratégicos.

Una mención especial merece el tratamiento de la participación pública en la planificación, que requiere:

- La concertación con las asociaciones económicas y sociales de los objetivos estratégicos y de desarrollo.
- La publicidad y consulta a los ciudadanos y a las asociaciones constituidas para la tutela de los intereses difusos, en orden a los contenidos de los planes.
- En el caso de instrumentos que inciden sobre situaciones jurídicas subjetivas, debe garantizarse la participación de los interesados, mediante la publicación de los documentos, el análisis de las opiniones y los resultados de la decisión incluyendo sus motivaciones.
- En el caso de proyectos de obras infraestructura y equipamiento que impliquen expropiaciones, también se exige la garantía de participación en la forma previamente descrita.

Asimismo, es interesante destacar que el Proyecto retoma las amplias facultades de las provincias en orden al art. 121 de la CN y el concepto de región, establecido en el art. 124, propiciando la planificación asociada a otras jurisdicciones, como así también la concertación entre los diversos niveles jurisdiccionales en base a tratados (art. 125, CN). En cuanto a la concertación público-privada se plantea la planificación participativa del desarrollo económico y la necesaria asignación de recursos a dicho proceso.

Por otra parte, un aspecto importante del Proyecto bajo análisis, es el que plantea la suspensión de toda determinación por parte de las administraciones públicas nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de la fecha de la fecha de aprobación y de entrada en vigencia de los instrumentos de planificación territorial, “a) A la autorización de intervenciones de transformación del territorio que contrasten con las previsiones de los planes adoptados o tales que comprometan o vuelvan más gravosa la ejecución;” y “b) A la aprobación de instrumentos subordinados a la planificación territorial que contrasten con lo prescripto en el plan adoptado.”

Una cuestión a señalar es que, si bien el proyecto de ley anuncia que establece normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, en su parte final invita a las provincias a adherir a la ley, lo cual implica un contrasentido. De acuerdo al art. 41 de la CN y la interpretación armónica y pacífica de artículos concordantes, los presupuestos mínimos de protección ambiental constituyen una competencia

delegada por las provincias en la Nación para establecerlos: esto significa que no se requiere la adhesión de las provincias, sino que los mismos se aplican a todo el país como un piso, como una tutela básica y uniforme para todo el territorio nacional.

B) Ley General de Salud (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 4817-D-2007, Macaluse, Eduardo y otros)

Es importante señalar desde el inicio del análisis de este Proyecto, que el mismo tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho a la salud de los habitantes de la Nación, y que por lo tanto, no está dirigido específicamente a regular el ordenamiento ambiental del territorio. Sin embargo, para la protección mencionada, plantea diversos conceptos que se ligan de manera inevitable al ambiente, toda vez que el mismo constituye el sustrato o la base en la cual se desenvuelve la vida humana.

Así, se definen los “determinantes de la salud” –entre los cuales se encuentran el agua potable, condiciones sanitarias, vivienda y hábitat-, y los “espacios de producción y reproducción social”, en los que tienen lugar las actividades de producción, comercio y transporte de bienes y servicios; y las de esparcimiento, deportes y ocio, respectivamente.

Esta primera clasificación entre sitios productivos y reproductivos impone un orden al territorio, de hecho el Proyecto define al Ordenamiento Territorial como “el conjunto de disposiciones que regulan el uso del espacio para fines productivos y reproductivos.” Según el mismo, serán el gobierno nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios quienes determinarán estos espacios –tendiendo a su separación-, como así también quienes estarán a cargo de inspeccionar que se cumplan las condiciones que los mismos deben reunir. Se prevé también que los ciudadanos y las organizaciones participen de las instancias de identificación de problemas ambientales –mediando capacitación previa y una remuneración- y que integren los cuerpos de inspectores. Además, se dispone que el Estado realice un control especial sobre la posible contaminación del suelo, el aire y el agua, estableciéndose límites máximos permisibles de sustancias contaminantes. También se dedica en este Proyecto un capítulo específico al hábitat y sus características, estableciéndose un sistema de información pública y accesible que de cuenta de las amenazas a la salud que pudieran existir en los sitios mencionados más arriba. Asimismo, se responsabiliza a las autoridades jurisdiccionales y al sector privado en sus respectivos ámbitos de acción, respecto de la provisión de los denominados “servicios al ambiente”: a) almacenamiento y provisión de agua; b) disposición de excretas y otros residuos; c) regularización de los cursos de aguas; d) acopio y provisión de energía; e) iluminación urbana y de vías de transporte; y f) medidas de seguridad adecuadas al tipo de espacio.

Dado que se trata de un proyecto dirigido a la protección de la salud, el mismo

no ha sido planteado como una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental, sino más bien en el marco más general de los derechos humanos, haciendo referencia expresa a la CN y los Tratados con jerarquía constitucional.

Pensamos que constituye una fortaleza de este proyecto el hecho de plantear, de la mano del derecho a la salud, la innegable relación que existe entre éste y el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado. Se aborda la salud desde una óptica que pone en evidencia la necesidad de la planificación territorial y de las obras de infraestructura básica que hacen a la salud pública. Constituye, al menos, un llamado de atención acerca del enfoque integrador que requiere la cuestión, y la necesaria construcción colectiva que debe darse tanto en la elaboración de políticas como de las normas referidas al ordenamiento del territorio.

C) Régimen de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 2563-D-2009, Belous, Nélide y otro)

El proyecto establece “los presupuestos mínimos para promover un desarrollo urbano territorial sustentable, lograr una gestión urbana y del suelo equitativa, y promover la protección del ambiente urbano, suburbano y rural”.

En esta línea, establece objetivos de política urbana nacional reconociendo el derecho a contar con ciudades sustentables y equitativas, e integrando a este derecho los de vivienda, regularización dominial, saneamiento ambiental, infraestructura urbana, transporte, servicios públicos, trabajo, esparcimiento y protección del ambiente. Como contracara, también se establecen los deberes de respetar las disposiciones de ordenamiento urbanístico y territorial, proteger el ambiente, los recursos naturales y culturales, y conservar y utilizar de manera razonable los espacios, equipamiento e infraestructura de carácter públicos.

En el marco de la política urbana, se establecen asimismo diversas herramientas, entre las que figuran el derecho de preferencia del poder público, la participación ciudadana en la valorización del suelo y la evaluación de impacto urbano.

Asimismo, se presentan los principios de la actividad de planificación urbana territorial: 1) función social y ecológica de la propiedad, 2) prevalencia del interés general sobre el particular, 3) distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización y 4) no enriquecimiento sin justa causa por motivos urbanísticos.

Plantea un Sistema de Desarrollo Urbano Territorial Nacional integrado por la propia ley y diversos instrumentos de escala nacional, provincial, supra local y municipal o comunal.

También el Proyecto avanza en la clasificación del suelo (urbano, en proceso de urbanización, de expansión ó futura urbanización, suburbano y rural), incorpora el concepto de “servicio ecológico” asociado al suelo suburbano y establece cargas específicas para los propietarios del mismo, en el sentido que sus usos sean compatibles con la legislación urbanística vigente en cada municipio y con la conservación de las condiciones ambientales. En el suelo categorizado como rural y todo suelo que se encuentre vacante de edificación, la propiedad

implica el deber de mantenerlo en condiciones que permitan evitar los riesgos para la salud pública, a terceros, al interés general y el daño ambiental. Deberá también prevenirse la contaminación del suelo, agua y aire y las emisiones contaminantes.

Un aspecto sumamente interesante del Proyecto es que cristaliza los derechos de los habitantes a la información, participación y acceso a la justicia en lo que respecta a la planificación urbanística, otorgando expresamente:

- El acceso a toda la información sobre la ordenación urbanística, regulatoria de usos del suelo y convenios urbanísticos, así como a obtener copia de todas las disposiciones o actos administrativos. También se reconoce el derecho a ser informados por la autoridad local del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a un determinado sitio, mediando solicitud. Dicha información deberá concretarse de forma completa, por escrito y en un plazo razonable.
- El derecho a la participación de manera efectiva en la elaboración y aprobación de cualquier instrumento urbanístico y en la evaluación, tanto del impacto ambiental como del impacto urbano y del entorno del proyecto de que se trate. Dicha participación podrá ser ejercida mediante observaciones, alegaciones, reclamos y propuestas, obteniendo respuestas de la Administración de que se trate y de conformidad con la legislación reguladora de dicha administración.
- El derecho de solicitar en sede judicial el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y urbanística, así como de los instrumentos urbanísticos en toda legislación, resolución, acto o acuerdo que realicen las instituciones públicas.

El proyecto de ley designa como autoridad de aplicación al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Por último, también señalamos aquí como se apuntó respecto del Proyecto analizado en A), que se incurre en el error de invitar a las provincias a la adhesión a la ley, cuando ello no es viable en las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. Por otro lado, no plantear este Proyecto como una norma basada en el art. 41 de la CN implicaría que las provincias y la CABA no estarán sujetas a su cumplimiento, cuando claramente se trata de una materia que está incluida en la Ley General del Ambiente, constituyendo, una herramienta clave de la política ambiental local, regional y nacional.

D) Régimen de uso del suelo y ordenamiento territorial y urbanístico. (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 1764-D-2009, Augsburgger, Silvia y otros)

Este Proyecto se propone establecer un marco legal que regule el uso y ocupación del suelo enmarcado en el principio de la función social de la propiedad.

Además, persigue las finalidades de regular jurídicamente el ordenamiento territorial, garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo, establecer las bases

económicas y medioambientales del régimen jurídico del uso del suelo y la responsabilidad de las administraciones públicas en la materia, los mecanismos que permitan a la administración pública en todos sus niveles y, en particular, a los municipios, promover el ordenamiento de su territorio, su uso equitativo y racional, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, y la creación y defensa del espacio público. También se agrega entre sus fines la promoción del goce efectivo del derecho a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y la concurrencia armoniosa de la Nación, las provincias y los municipios y demás organismos de planificación para el ordenamiento territorial.

Coherentemente con ello, dispone que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenamiento, ocupación, transformación y uso del suelo deben tener como objetivo la utilización de este recurso conforme al interés general y el uso racional de los recursos naturales, de acuerdo al principio de desarrollo sostenible. Señala en esta línea la necesidad de una armonización de los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas, y la protección ambiental, así como la prevención y reducción de la contaminación.

Define al ordenamiento territorial y urbanístico como proceso que tiene la función de organizar y definir el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, disponiendo que el mismo debe perseguir los principios de accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención y protección contra la contaminación.

Incorpora instrumentos de gestión, tales como el sistema de planificación estratégica del territorio, la progresividad en el impuesto inmobiliario, y el derecho de preferencia a favor del poder público municipal respecto de inmuebles urbanos objeto de enajenación entre particulares. Este derecho refiere expresamente a oportunidades de conservación de áreas naturales, culturales y esparcimiento.

Resulta importante destacar que el Proyecto consagra de manera coherente con la Ley General del Ambiente, que los habitantes tienen el derecho de acceder a la información sobre el ordenamiento, a participar en los procesos de elaboración de los instrumentos de OAT y en su evaluación ambiental.

Por último, señalamos que aunque el texto del Proyecto no menciona al art. 41 de la CN ni la facultad del Congreso Nacional de establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, sí lo hace en sus fundamentos. Además expresa en su articulado que la ley se aplicará en todo el territorio nacional, designando como autoridad de aplicación al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

E) Régimen de Presupuestos Mínimos para la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 5780-D-2010, Linares, María y otros)

Tal como surge del propio título de este Proyecto, no se trata de un esquema tendiente a regular el ordenamiento ambiental del territorio de manera integral como ocurre en algunos de los otros proyectos analizados, sino de un proyecto de norma que busca la protección del recurso “suelo” y la compensación económica para aquellos que lo protejan. En esta línea, el objeto de la propuesta es establecer los presupuestos mínimos para la restauración, conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, mediante un régimen que incentiva las buenas prácticas agropecuarias que contribuyan a mantener y/o mejorar los servicios ecosistémicos que el suelo brinda a la sociedad.

Entre los objetivos de la ley, aparecen los siguientes: definir a los suelos como un recurso estratégico para el país, profundizar los planes de ordenamiento ambiental del territorio a nivel regional, integrando al suelo con otros elementos del ecosistema (agua, bosques, pastizales, etc.); estimular la adopción de buenas prácticas agropecuarias que contribuyan a la conservación del suelo y permitan la óptima utilización intertemporal del recurso; identificar cada zona bajo explotación agropecuaria con categorías definidas en función a la gravedad del proceso de degradación del suelo (rojo, amarillo y verde), instrumentando los planes de conservación en consecuencia; establecer un marco normativo federal, que aliente los planes de conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos a nivel de cuencas, microcuencas y predios; establecer un sistema que retribuya económicamente las buenas prácticas agropecuarias mediante un mecanismo que haga operativas y eficientes las transferencias de los fondos a los productores.

Para el logro de estos fines se crea el Programa Nacional de conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos y el Fondo Nacional para la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, el cual adopta la forma de un fideicomiso, a administrarse por el Banco de la Nación Argentina. Este Fondo, conformado de manera similar -en cuanto al origen de su integración y destino- al previsto por la Ley de Bosques Nativos N° 26.331, debería distribuir anualmente los fondos entre beneficiarios radicados en jurisdicciones provinciales que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial un sistema de ordenamiento ambiental del territorio, que priorice las áreas en relación a la degradación de suelos y de reconocimiento económico a las buenas prácticas agropecuarias que permiten la conservación y recuperación a la capacidad productiva del recurso. La Autoridad Nacional de Aplicación - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación- conjuntamente con las autoridades de aplicación de las jurisdicciones que hayan adoptado los sistemas de ordenamiento ambiental, de priorización de áreas y de reconocimiento económico a las buenas

prácticas agropecuarias en relación al suelo en su territorio, determinarán cada año las sumas que corresponda pagar.

Entre los beneficiarios de los incentivos a las buenas prácticas se encuentran los productores agropecuarios (sean propietarios o arrendatarios), asociaciones de productores, o nuevos emprendedores que desarrollen proyectos en el medio rural, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, las Universidades Nacionales involucradas en el desarrollo sustentable de la producción agropecuaria, y las organizaciones no gubernamentales, estos tres últimos, en los campos de su propiedad.

Cada año el fideicomiso asignará los recursos del Fondo previsto por el proyecto, aunque el 90% lo será para pagos a los beneficiarios que administren tierras en donde se lleven a cabo buenas prácticas agropecuarias. El cargo para las provincias reside en la remisión a la Autoridad Nacional de un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos. Aquella, por su parte, deberá instrumentar mecanismos para fiscalizar el uso y destino de los fondos otorgados y el cumplimiento de los requisitos y condiciones por parte de los acreedores de los beneficios.

Como mencionamos al inicio, se trata de un proyecto dirigido a un recurso y sector especial, que toma sus bases de la Ley de Bosques Nativos, en cuanto a un ordenamiento del suelo en base a actividades, medidas de conservación y un esquema de pago por servicios ambientales.

F) Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 6048-D-2009, Martín, María Elena y otros)

El Proyecto bajo análisis establece el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial, el cual tiene por objeto “definir políticas que establezcan directrices generales para un desarrollo territorial sostenible en las diferentes provincias y/o regiones de nuestro país”. Se menciona que dichas políticas serán construidas consensuadamente entre el estado nacional, el o los estados provinciales comprendidos en cada región y los habitantes de las mismas y sus organizaciones sociales, culturales, gremiales y económicas representativas.

El texto anuncia que aquellas políticas deben definirse mediante un proceso de concertación, y que tendrán como objetivo armonizar el desarrollo económico y social actual y futuro, la conservación del ambiente y sus recursos naturales y culturales, prevenir la degradación de las áreas urbanas y rurales y la vulnerabilidad ante peligros naturales. De modo expreso se establece que “el desenvolvimiento del programa deberá observar especial respeto por observar principios de equidad, participación y consenso.”

Entre sus variados fines, destacamos el de “promover la actuación tutelar sobre los recursos naturales” mediante la articulación nacional, regional o provincial y

local, e incluyendo expresamente los cursos de agua y vías navegables, humedales, reservas naturales, paisajes, humedales y glaciares. En esta línea, señala la necesidad de establecer planes concertados para la protección de estos recursos, mencionando también a los bosques y ecorregiones, y el patrimonio cultural.

También la finalidad de orientar los planes de inversión pública y privada, como la de elaborar e impulsar planes destinados a lograr la utilización no depredatoria de los recursos y la optimización de los disponibles, inscriben al proyecto en una tendencia claramente afín con la protección ambiental.

Se destaca la previsión de elaborar un inventario “de la estructura físico-biológica y socio-económica de cada región y/o provincia del país que servirá de base para la evaluación ambiental previa indispensable para la determinación de los lineamientos generales de ocupación y uso del suelo que conformarán el ordenamiento territorial, como así también para la formación y/o creación de regiones”, aunque esta herramienta aparece bajo una fórmula que no establece su obligatoriedad.

Asimismo se destaca la promoción de procesos de integración y coordinación entre las regiones y/o provincias y de estas con sus Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, reconociendo a la necesaria participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, como así también el indispensable uso de mecanismos de información pública, consulta y control ciudadano en la elaboración e implementación de los planes, a la vez que se señala la importancia de favorecer la solución concertada de conflictos. Con base en ello, destaca la importancia del establecimiento de las normas y procedimientos que resulten necesarios para implementar los mecanismos orientados a alcanzar un adecuado ordenamiento territorial, fundado en los principios, fines y objetivos de la ley y la demás legislación vigente en materia de protección ambiental y de los recursos naturales.

El Proyecto avanza estableciendo las etapas esenciales del Programa de Ordenamiento Territorial, las cuales abarcan: diagnóstico, elaboración y definición, aprobación de los planes de ordenamiento territorial de cada región y/o provincias involucradas por ley provincial y control y seguimiento. Tanto el diagnóstico como la elaboración presentan la exigencia de la participación y el consenso, y en este sentido, se reconoce una participación amplia, mencionándose algunos mecanismos –solo de modo enunciativo- como las audiencias públicas de información, de consulta o de deliberación y propuesta; consultas de opinión; y la constitución de consejos asesores y consultivos.

En cuanto a la publicidad e información, se establece que deberá desarrollarse una publicidad clara y accesible del Programa, “procurando alcanzar soluciones de consenso, responsables y debidamente fundadas”.

Por último, es preciso hacer notar que este Proyecto de ley, aunque recoge de diversas maneras y con amplios criterios varios de los postulados de la Ley General del Ambiente N° 25675, no menciona en parte alguna que se trate de una ley de

presupuestos mínimos de protección ambiental, lo cual resultaría fundamental para su aplicación como base del ordenamiento ambiental del territorio a todo el país.

G) Régimen de Presupuestos Mínimos para la gestión del suelo, prevención y lucha contra la desertificación (H. Cámara de Diputados de la Nación, Exp. 0866-D-2010, Cejas, Jorge y otros)

El proyecto busca establecer “los presupuestos mínimos de protección ambiental para la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sustentable de tierras ubicadas en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, a fin de disminuir y controlar los procesos causantes de la desertificación”, adoptando las definiciones de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, ratificada por nuestro país. Una de las medidas que toma para ello, es el reconocimiento del “Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación”, entre cuyos objetivos aparecen el de contar con mecanismos institucionales de coordinación, participación y acción, a nivel nacional, provincial, municipal, del sector público y privado en la lucha contra la desertificación; disponer de un diagnóstico de la situación, que pueda ser actualizado sistemáticamente, y que permita evaluar los avances en la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía y establecer los criterios de sustentabilidad en base a los cuales cada jurisdicción deberá elaborar su propio Ordenamiento Territorial de zonas afectadas.

El proyecto dispone la realización por parte de cada jurisdicción y en un plazo máximo de un año, de su propio ordenamiento territorial de zonas afectadas, de acuerdo a los criterios que fije el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación. Durante dicho período, al estilo de la moratoria planteada por la Ley de Bosques Nativos, no se autorizarían desmontes o cambios de aprovechamiento de uso del suelo.

También de manera común a la ley mencionada, se establecen requisitos para la autorización de aprovechamiento sostenible y cambios en el uso del suelo – específicamente la Evaluación de Impacto Ambiental- con especial mención a la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de actividades de Quema, y de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en relación a las tierras. El acceso a la información pública y la participación ciudadana aparecen expresamente tratados en vínculo a las leyes que respectivamente los rigen (Ley 25.831 y 25.675).

Se crea la figura del “custodio ambiental” (persona física o jurídica que solicite autorización para tareas de manejo sostenible de actividades económicas y sujeten su actividad a un Plan de Manejo Sostenible) y se establece el Fondo Nacional para la Lucha contra la Desertificación, cuyo objetivo será –como ya hemos visto en la Ley de Bosques y en el Proyecto relativo a la conservación del suelo rural- compensar a las jurisdicciones por las restricciones impuestas a las

actividades productivas de los predios incluidos en el OT, mediante el pago a los custodios rurales.

Por último, y a la usanza de otras normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, se designa como Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en tanto que para las jurisdicciones locales, los organismos que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen al efecto.

H) Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial)

Antes de analizar el anteproyecto en cuestión, es preciso mencionar que el COFEPLAN se constituyó mediante acta suscripta el 16 de diciembre de 2008. En los considerandos de la misma se expresa que el ordenamiento territorial es un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, y se realiza sobre la base de un proceso de planificación estratégica territorial, del cual resulta una visión de futuro que establece lineamientos para el alcance del desarrollo sustentable y equitativo del territorio. Esto, según se expresa, en el marco de la formación de consensos sociales.

El fin último es, de acuerdo a lo allí afirmado, una articulación a nivel regional y nacional de las diversas iniciativas de ordenamiento territorial locales, para su mayor eficacia. El marco institucional a tal efecto estaría dado por la constitución del COFEPLAN. En un Acta Acuerdo, los representantes de las provincias en su calidad de miembros del organismo, manifestaron la necesidad de la sanción de una ley nacional de OT. De esta forma se conformó en abril de 2009 una Comisión de Legislación (coordinada por la provincia de Mendoza), cuyo trabajo fue plasmado en el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, puesto a disposición del Poder Ejecutivo para su posterior envío al Congreso.

Desde el organismo afirman que el proyecto fue elaborado con la participación de las provincias, partiendo de una ley marco, y agregando luego contenidos tendientes a hacer del ordenamiento territorial un instrumento de planificación como política pública. El proyecto originalmente fue denominado “Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable”.

Según los autores del proyecto, éste contempla una noción del ordenamiento territorial como una función pública indelegable, estableciendo principios rectores en virtud de los cuales se debe llevar a cabo dicho ordenamiento:

- De carácter general: equidad en el desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, el suelo como recurso natural, la ciudad como producto colectivo, la racionalidad en el uso y explotación del suelo no urbano.
- De carácter institucional: respeto por las autonomías, articulación

institucional, interjurisdiccionalidad, promoción de la participación ciudadana (en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial).

- De carácter operativo: planificación estratégica, coherencia de los planes, cooperación técnica y financiera, actualización y revisión del planeamiento, recuperación pública de plusvalías, concentración y control de los usos industriales, accesibilidad y comunicación universal.

Este proyecto plantea en su objeto “Crear y regular el régimen jurídico del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo”, y aborda las cuestiones siguientes:

- El suelo como recurso natural: el proyecto, en este apartado, se refiere al suelo como un recurso económico-social, un recurso natural renovable y escaso, afirmando que las políticas públicas sobre éste tendrán como fin su utilización considerando la prevalencia del interés general sobre el particular.
- La ciudad como producto colectivo: este concepto introducido por el proyecto expresa que la ciudad es un espacio de producción social derivado del esfuerzo colectivo, siendo el Estado quien asume la responsabilidad de distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- Racionalidad en el uso del suelo no urbano: se alude a que la explotación del suelo debe ser realizada conforme a sus condiciones ambientales y económicas, a fin de garantizar, entre otras cosas, la conservación de los recursos naturales.
- Autonomías: el proyecto hace hincapié en que se respetarán las decisiones emanadas de los órganos provinciales y municipales, de acuerdo a su propio régimen.
- Participación ciudadana: se promueve la participación, de acuerdo al proyecto, en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. No se especifica o establece ningún mecanismo o procedimiento en particular para lograr tales objetivos.
- Planificación estratégica: este proceso se considera la base del O.T., y el concepto apunta a que de dicha planificación resulte una visión de futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sustentable del territorio involucrado.

En cuanto Planes de OT, se establece la obligatoriedad de las provincias y municipios de realizar sus planes de ordenamiento territorial, así como los contenidos mínimos que deben poseer. Entre estos contenidos se menciona sistemas de información y monitoreo, instrumentos de protección ambiental y mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información.

Se instituye además el Consejo Federal de Planificación y OT, como órgano cuyo objeto es participar de la planificación, articulación e implementación de los distintos aspectos que comprenden la política territorial. Se le atribuye un rol

de instancia de mediación a requerimiento de las jurisdicciones provinciales que tuvieran diversidad de opiniones sobre proyectos, obras, inversiones o programas que los afecten. Si bien el proyecto considera la participación ciudadana, no se observa la mención de espacios de participación de organizaciones de la sociedad civil en el seno del Consejo, o la constitución de un Consejo consultivo en el que pudieran estar incluidas.

Por último, debe señalarse que el proyecto en ningún momento menciona que se trate de establecer los presupuestos mínimos de protección del OT, ni tampoco menciona vínculo alguno con la Ley General del Ambiente, sus previsiones al respecto, y sus principios. En este sentido, al soslayar la legislación marco ambiental preexistente y no basarse en el artículo 41 de la CN, pensamos que el proyecto adolece de un pilar de fundamental inclusión y tratamiento.

Debe mencionarse además que existe un Plan Estratégico Territorial (PET), que busca reflejar el proceso de planificación liderado por el Estado Nacional, y que presenta los modelos territoriales “heredado” y “deseado”. Más allá de que el mismo sin duda es una síntesis del trabajo realizado, es menester señalar que la cuestión ambiental aparece tratada de manera marginal, sin presentarse más que una caracterización. y que no surge la participación de la sociedad civil ni aún de otros organismos del Estado Nacional, en su elaboración, aunque se expresa la voluntad de abrir el Plan a esos efectos.

Bibliografía

Administración de Parques Nacionales & Fundación Vida Silvestre (2007). Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural, Buenos Aires.

Administración de Parques Nacionales (2008). Plan Estratégico Preliminar para la Gestión de los Corredores de Conservación del Gran Chaco. Documento para la elaboración del Plan Estratégico definitivo, Buenos Aires.

Administración de Parques Nacionales (2010). Proyecto GEF: Corredores rurales y conservación de biodiversidad. Disponible en:
http://www.parquesnacionales.gov.ar/GEF_apn.htm

Angulo Pratalongo, E.; "Las zonas de amortiguamiento: espacios para conservación y la concertación"; disponible en:
<http://www.infoecologia.com/biodiversidad/bio2007/amortiguamiento.htm>

Atlas Ambiental de Buenos Aires (2008). Disponible en:
<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/>

Burkart, R. (2009) El papel de las Áreas Naturales Protegidas en un territorio forestal en desmantelamiento. El caso del Chaco Argentino, en "El Chaco sin bosques: la Pampa o el desierto del futuro". Buenos Aires. pp. 347-372.

Barrick, Gold.
www.barricksudamerica.com/operaciones/veladero_preguntas_yrespuestas.php#a111

Cabria Mellace, Ana: "El enfoque dialógico en los conflictos socioambientales" PNUD-PRDD, Buenos Aires, julio 2009

Centro de Estudios Sociales y Ambientales (2009). Documento País: Riesgos de Desastre en la Argentina", Cruz Roja Argentina. Disponible en:
<http://www.cesam.org.ar/PDF/CARATULA%20E%20INDICE.pdf>

Comité de Desarrollo Territorial (1999). Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE, Comisión Europea, Potsdam. Disponible en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

COHIFE; "Principios rectores de la política hídrica"; disponible en: <http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html>

Daneri, Jorge ; Monitoreo de los proyectos de infraestructura. Informe Ambiental Anual FARN 2010. Buenos Aires

De Lucio Fernandez, J.V.; Atauri Mezquida, J.A.; Sastre Olmos, P. & Martínez, C. (2003) Conectividad y redes de espacios naturales protegidos. Del modelo teórico a la visión práctica de la gestión, en “Conectividad Ambiental: Las Áreas Protegidas de la Cuenca Mediterránea”. Disponible en:
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/documentos_tecnicos/conectividad/capitulo2_1.pdf

Di Paola, Maria Marta (2011) Pago por Servicios Ambientales. Analisis de la implementacion en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques Nativos. Informe Ambiental Anual FARN 2011. <http://www.farn.org.ar/informe2011.pdf>

Di Paola, M. E.; Pedace, R. & Villalonga, J. C. (2011, Abril). La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial: Análisis de su elaboración y desafíos actuales, en Informe Ambiental Anual 2011, FARN. Págs. 255/276.

Di Paola, M. E. (2011, Enero). La nueva ley de protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial. en “La Revista del Foro. Número Especial: Derecho Ambiental”, Tomo 111, Año XX, Ed. Diké, Godoy Cruz, Mendoza. Págs 15/34.

Di Paola, M. E. (2010, Noviembre). La protección de los glaciares y el ambiente periglacial: un hito legislativo. Diario de la editorial La Ley, 03 de noviembre de 2011.

Di Paola y Quispe. La regulación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires. Revista de Derecho Público (2009) Rubinzal Culzoni.

ESAIN, José; Competencias Ambientales, (2008) Abeledo Perrot pág. 147.

FARN (2010, Agosto). Manual de Ciudadanía Ambiental: Herramientas para ejercer los derechos de Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia, FARN, Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://farn.org.ar/docs/manual_participacion_sep2010.pdf

FARN- FCD (2010) ; “Ciudadanía Ambiental y Minería: Herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales”; 1º Ed. Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Buenos Aires; 2010.

Disponible en:

http://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/publicacion_ue_sep2010?viewMode=magazine

Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo; Manual

Fundación Patagonia Natural (2008). Síntesis del estado de conservación del mar Patagónico y áreas de influencia, 1ra ed., Puerto Madryn. Disponible en: <http://www.marpatagonico.org/libro/sintesis-mar-patagonico.pdf>

Fundación PRISMA (2008). Ordenamiento territorial y cambio climático en Centroamérica: nuevos desafíos para la gestión y la gobernabilidad territorial. Avances de Diálogo, en Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Disponible en: http://www.prisma.org.sv/uploads/media/ordenamientoT_01.pdf

“Incorporando la gestión del Riesgo de desastre en la planificación del desarrollo. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local”; Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/LIN+PLAN+DES+web.pdf>

Lederach, J. P. (1998) Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Editorial Gernika Gogoratuz, Bakeaz.

Lumerman, P; Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales; Programa de apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos; Pág. 52-53.

Lorenzetti, Ricardo Luis. Teoría del Derecho Ambiental (2008) La Ley.

Massiris Cabeza, A. (2004). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia, Biblioteca Virtual del Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/geografia/orden/indice.htm>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios & Poder Ejecutivo Nacional (2008). Plan Estratégico Territorial: 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008. Disponible en: http://www.planif-territorial.gov.ar/html/pet/documentos/pet_avance_2008.pdf

Mosset Iturraspe-Hutchinson-Donna. Daño Ambiental (1999)

Nolon, J. (1996). The National Land Use Policy Act. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345350

Nolon, J. (1996). Fusing Economic and Environmental Policy: The Need for Framework Laws in the United States and Argentina, Volume 13, Number 2, Pace Environmental Law Review, EEUU.

Ortega, Ricardo Rivero; “Planificación Estratégica del Territorio, Inversión pública y bienestar”;

Pirez, P. (2008). Gobernabilidad democrática en la Argentina, en “La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

POT Regional (2009). La ordenación del territorio en Castilla-La Mancha, Toledo. Disponible en:
http://www.potcastillalamancha.com/pdf/Presentacion%20POT_24042009.pdf

Programa MAB-UNESCO (2010). Red Mundial de Reservas de Biósfera 2010. Disponible en:
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_mab_BRLlist2010_EN.pdf

Red Mundial de Reservas de Biósfera 2010; Programa MAB-UNESCO; disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_mab_BRLlist2010_EN.pdf

Rivero Ortega, R. (2010). Planificación Estratégica del Territorio, Inversión pública y bienestar, Encuentro Nacional e Internacional “Planificando la Argentina del Bicentenario”, Centro Cultural Bicentenario. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:
http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia_ricardo_rivero_ortega2.pdf

Sabsay y Manilli, (2010) Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Hammurabi. Aporte de Maria Eugenia Di Paola. El daño ambiental, páginas 218 a 231, Tomo 2

Samaniego, J. L. (2009). Cambio Climático y desarrollo en América Latina: una reseña, CEPAL, Santiago de Chile.

Sanchez, R. (2008). Dimensiones de la infraestructura y el desarrollo: El rol de la planificación y la acción pública, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL - ONU. Disponible en:
http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia_ricardo_sanchez.pdf

Sejenovich, Hector (2011) Visión Ambiental de la economía y las cuentas del patrimonio natural Informe Ambiental Anual FARN 2011. <http://www.farn.org.ar/informe2011.pdf>

Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica (2004). Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas. Disponible en:
http://www.areasprotegidas.org.ar/bibliografia/AG_CBD_Prog_trabajo_areas_protegidas.pdf

Walsh, J. R. (2009). El ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo sustentable, en 3er encuentro del FAOS, San Isidro. Disponible en: <http://www.casi.com.ar/coadem/ponencias/Ponencia-3-Walsh.pdf>

Fallos

M. 1569. XL.. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo”. 08-07-2008.

L.195. XVIII. “La Pampa, provincia de c/ Mendoza, provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de uso”. 03-12-1987.

“Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo” CSJN , 19-12-2008, 26-03-2009.

Ver JCAadm. Y Trib. No. 12 CABA, 6-11-2006, “Oybin, Mario c/ Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo-medida cautelar”, L. L. 2006-F-504.

Legislación

Honduras

Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t.html>

Uruguay

Ley Nº18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de Uruguay. Disponible en: <http://www.guayubira.org.uy/leyes/ley18308.html>

Colombia

Ley Nº388. Disponible en: http://www.uniderecho.com/leer_ley_Ley-En-Colombia_19_1198.html

Venezuela

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela. Disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMg r / s h a r e d f i l e s / LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>

Argentina

Ley 25.688. “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. Boletín Oficial: 3 de enero de 2003.

Ley 25.675. “ Ley General del Ambiente”. Boletín Oficial: 22 de noviembre de 2002

Ley 26.639. “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario”. Boletín Oficial: 28 de noviembre de 2010

Provincia de Mendoza

Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Disponible en: <http://www.planestrategicomza.com.ar/documentos/ley.pdf>

Proyectos de Ley de Argentina:

Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial).

Ley General de Salud (Exp. 4817-D-2007. Macaluse, Eduardo y Otros.)

Presupuestos Mínimos para la Ordenación Territorial (Exp. S-3313/07. Marino, Juan Carlos.)

Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (Exp. 6048-D-2009. Martín, María Elena y Otros.)

Régimen de Presupuestos Mínimos para la Gestión del Suelo, Prevención y Lucha contra la Desertificación (Exp. 0866-D-2010. Cejas, Jorge y Otros.)

Régimen de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (Exp. 2563-D-2009. Belous, Nélide y Otros.)

Régimen de uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico (Exp. 1764-D-2009. Augsburg, Silvia y Otros.)

Régimen de Presupuestos Mínimos para la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (Exp. 5780-D-2010. Linares, María y Otros.)



Fundación Cambio Democrático

Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079ABP)

Buenos Aires - Argentina

Tel: [54-11] 5218-9925

www.cambiodemocratico.org

Facebook: Fundación Cambio Democrático FCD

Twitter: <http://twitter.com/fcdemocratico>



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255 - Piso 6 - Oficina A - (C1049AAE)

Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 / 2422 / 2183 4313-8631

www.farn.org.ar

info@farn.org.ar

<http://twitter.com/ambienteactual/>