



Capítulo 8

ANÁLISIS LEGISLATIVO AMBIENTAL PARA LA CREACIÓN DE UN ÁREA PROTEGIDA

PIETHÉ, R. D. ^[1] ^[2]

[1] Departamento de Ciencias Geológicas, Universidad de Buenos Aires. Intendente Güiraldes 2620, Ciudad Universitaria, Pabellón 2, 1° piso, 1428 Buenos Aires, Argentina.

[2] Grupo Espeleológico Argentino (G.E.A.) Heredia 426, 1427 Buenos Aires, Argentina.

“En los tiempos actuales y ante una expansión vertiginosa y universal, en virtud de una revolución tecnológica y económica cada vez más acelerada, ya no cabe lugar para albergar las viejas creencias en una Naturaleza infinita e ilimitada. La dominación de la Naturaleza, meta inalcanzable durante siglos, es en el presente una realidad muy tangible, merced a las posibilidades que brinda la ciencia y la tecnología.”

Juan R. Walsh

RESUMEN

En esta sección se ha realizado un escueto análisis de la legislación ambiental básica aplicable al área de estudio, sus alcances e implicancias. También se exponen algunos conceptos elementales sobre las posibilidades existentes para la creación de áreas protegidas y la importancia de la participación ciudadana en forma individual o a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Finalmente, se destaca la importancia de una política ambiental por parte de los entes gubernamentales.

ANÁLISIS SOBRE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LAS O.N.G.'S: PRIMERAS OBSERVACIONES

La legislación nacional y provincial vigente establece políticas ambientales para proteger ciertos recursos naturales o para proteger el ambiente en general de los efectos indeseados de ciertas actividades, creando los mecanismos legales que serán necesarios para aplicar esas políticas. Pero debe aclararse en este punto que los mecanismos en cuestión son generalmente insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos. Se plantea entonces la necesidad de un debate profundo, no sólo de carácter jurídico, sino también en la esfera política. Las leyes pueden haberse gestado con fines positivos y aun no ser efectivas pero, por más buenas o malas que sean, deben cumplirse, y para ello es imperativo crear conciencia sobre el beneficio de conservar el patrimonio natural y cultural. El mismo autor propone que las legislaciones le otorguen a las ONG's (en este caso espeleológicas) mayor participación como *“custodios ambientales”*.

La legislación correspondiente a esta área (ambiental en general y espeleológica en particular) según Brañes (1991), no provee un sistema de articulación entre ONG's y autoridades



gubernamentales responsables de la protección ambiental y aún menos entre ONG's y autoridades de planeamiento y financieras. La mayoría de la legislación actual se limita a establecer algunas prohibiciones básicas o prescribir algunos tipos de comportamiento a través de reglas legales, cuyo fin es proteger los recursos naturales o prevenir el daño ambiental de ciertas actividades. En otras palabras, ellos expresan una política ambiental.

Las ONG's que se ocupan de temas ambientales en la Argentina son la expresión de un fenómeno relativamente reciente y en crecimiento. Sin embargo, aún no han sido totalmente aceptadas. Recién a mediados del 2005 se creó en Cancillería una comisión dentro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSS), denominada Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la cual está integrada por estas asociaciones no gubernamentales. Como preludeo, en el año 2004, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) incluyó dentro de la Agenda Ambiental Nacional la elaboración del primer Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable para la República Argentina. Este fue presentado al año siguiente donde se mostraba los resultados iniciales de ese proceso con el objeto de involucrar a los distintos organismos del Estado, dejando de lado los recortes sectoriales.

Ni las capacidades corrientes de las ONG's, como así tampoco las potenciales han sido tenidas en cuenta, pero deben ser tenidas en consideración debido a sus estrategias cooperativas en el campo de la política ambiental. El rol jugado en asuntos ambientales por la sociedad civil en general y las ONG's en particular es limitado. En el mejor de los casos se promueve la existencia de aquellas y/o se establece que podrían ser consultadas en ciertas ocasiones, y/o incluidas en los cuerpos colegiados que participan en la gerencia ambiental. A menudo, ocurre que el afán de estas asociaciones para proteger los intereses ambientales inicia acciones legales, no solo sobre los responsables de la degradación del ambiente, sino también contra las autoridades de aplicación responsables.

Para que las ONG's tengan un rol más participativo en la gerencia ambiental, particularmente en el desarrollo de proyectos en el ámbito provincial o municipal, ciertas medidas políticas y pasos administrativos deberían ser tomados para incentivar la participación de la sociedad en general, procurando una mejora en la tutela del ambiente. Pero estos pasos y medidas podrían resultar vanos a menos que las ONG's nacionales se refuercen y concentren a sí mismas, agrupándose en federaciones, de manera que su labor pueda tener un sustento institucional y se continúe en el tiempo.

La creciente presión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la problemática ambiental, pone hoy día en duda al sistema ambiental argentino, sus implicancias y las responsabilidades de la autoridad de aplicación.

LEGISLACIÓN AMBIENTAL APLICABLE AL ÁREA SERRANA DE BARKER

Existen unas series de normativas nacionales y provinciales que apuntan a un correcto uso y conservación del ambiente y los recursos naturales y culturales, de carácter renovable y no renovable.

Las aguas interiores públicas y de dominio privado fueron declaradas reserva turística deportiva por Ley provincial 7.837 del año 1972.

Así mismo, en 1980 se sancionó la ley nacional 22.351 y en 1990 la ley provincial 10.907, ambas tratan sobre los parques y reservas naturales, constituyendo importantes instrumentos para la defensa del patrimonio ecológico.

Dentro de la última se establecieron mediante un criterio conservacionista la protección de los recursos naturales reconociendo una gran diversidad de estos. Citando el artículo 1° *"serán declaradas reservas naturales aquellas áreas de la superficie y/o subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes en la provincia que por razones de interés general, especialmente de orden científico, económico, estético o educativo, deban sustraerse de la libre intervención humana, a fin*



de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su protección y conservación”.

Según esa ley las reservas pueden incluir fauna o flora autóctona, sitios arqueológicos y/o paleontológicos, lugares históricos, hábitat de especies migratorias o de nidificación y de refugio. También se establece que en las reservas naturales reconocidas, las autoridades pueden permitir y promover actividades de investigación, educación, cultura, recreación y turismo.

Por primera vez, en 1994, mediante la reforma constitucional se introduce en la Argentina la temática ambiental. En el artículo 41, se consagra el derecho humano al medio ambiente, calificándolo de *“sano, equilibrado...”*. Al mismo tiempo se fija un objetivo en el tiempo expresando *“las necesidades (...) de las generaciones futuras”*, de esta manera se pone de manifiesto el concepto de desarrollo sustentable. A su vez, la mención de la expresión *“actividad productiva”* apunta a un tipo de modelo viable de conservación de la vida en el planeta en el presente y en el futuro. La Ley General del Ambiente (Ley Nacional 25.675, reglamentada por el Decreto 2413/02) establece *“los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección biológica y la implementación del desarrollo sustentable”*, definiendo los principales objetivos que deberá cumplir la política ambiental nacional. Así mismo, el artículo 124 dice que *“Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

Por otra parte, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 28, manifiesta que ella *“ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio”*, tomando el compromiso de preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, sean renovables o no; planificar el aprovechamiento racional de estos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua o suelo; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. También exige el mantenimiento de la integridad física, la capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y de la fauna. Concluyendo que *“Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”*.

En 1999, la Secretaría de Política Ambiental provincial mediante la resolución 538/99 resuelve la aprobación de las reglas aplicables a los Proyectos de Obras o actividades sometidas al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental contenidas en la Ley 11.723 (Expediente 2145-8806/98) concernientes al ámbito municipal. Para ello, el artículo 13, inciso “a” expresa que la autoridad ambiental provincial seleccionará y diseñará los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y fijará los criterios para su aplicación a proyectos de obras o actividades alcanzadas por el artículo 10. Siendo este último el responsable de que *“Todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL expedida por la autoridad provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de esa ley”*.

Posteriormente, con el fin de acelerar el debido proceso legal y la anulación de superposición de competencias optimizando y viabilizando el procedimiento de aprobación de obras de gran envergadura se dicta la resolución 340/01. En ella se crea la COMISIÓN DE EVALUACIÓN DE GRANDES OBRAS dependiente de la Subsecretaría Técnico Operativa, teniendo tres funciones básicas: a) el análisis del estudio de evaluación de impacto ambiental de los emprendimientos comprendidos en el Anexo II de la Ley 11.723; b) el dictamen técnico de proyecto y c) la elevación a la Superioridad del dictamen a efectos de la emisión del acto administrativo pertinente.

ÁREAS PROTEGIDAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Según el tipo y la actividad que se realice en ellas, de acuerdo a la ley 10.907, las reservas naturales dentro de la provincia de Buenos Aires son designadas conforme a un orden jerárquico. En base a esto, las autoridades del municipio de Benito Juárez junto con las ONG ‘s



especializadas en temas ambientales, y la sociedad civil en su conjunto, deberán debatir sobre aspectos legales, con la finalidad de lograr la declaración de un área protegida dentro de los terrenos privados objeto de este estudio para la implementación de actividades de tipo turístico, recreativo, deportivo y educativo.

Las características particulares del área deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar y aplicar estrategias de planificación para el manejo. Como veremos a continuación, la planificación tradicional no es aplicable en este caso ya que no se cumplen con las exigencias del modelo determinístico. Por lo tanto, según la clasificación de reservas naturales de la Provincia de Buenos Aires, los terrenos pertenecientes a la administración Santamarina, (Estancias El Sombrerito y La Carreta) que están dentro del sector de interés para la explotación de las actividades enumeradas anteriormente serían:

1. **Reservas Naturales de Objetivos Definidos:** han sido constituidas para proteger el suelo, la flora, y sitios u objetos naturales o culturales. En ella la actividad humana puede ser permitida pero debe reglamentarse. Pueden ser botánicas, faunísticas, geológicas o paleontológicas, para protección de suelos y/o en cuencas hídricas, escénicas (valor estético), educativas (para divulgación y concientización) y objetivos mixtos.
2. **Reservas de uso múltiple:** están orientadas específicamente a la investigación y experimentación del uso racional y sostenido de los recursos naturales con todas sus especies componentes. Pueden incluir ambientes modificados por el hombre que sirvan de lugares para efectuar estudios comparados de sistemas ecológicos naturales y degradados. Deben estar zonificadas
3. **Monumentos naturales:** fuera de la clasificación de las reservas naturales, la ley establece la posibilidad de declarar monumento natural a regiones, objetos, o especies vivas de animales o plantas de interés estético, histórico o científico que necesiten protección absoluta. Estos pueden hallarse en la superficie terrestre o en cuerpos de agua. También pueden encontrarse dentro de los límites de una reserva natural, pero el haber sido declarado monumento natural indica que recibirá una especial atención.

CONDICIONES MARCO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Se requiere un consenso y una aceptación social del concepto y de los objetivos de un área protegida. Para lograr esto es necesario la participación y debate de las partes intervinientes en el proceso de gestación de la supuesta área protegida, de modo que al momento de elevar la propuesta a un organismo competente no haya discrepancias que pudieran ser tratadas previamente. Esto es de suma importancia, para que no existan trabas de ningún tipo y todos los afectados directa e indirectamente por la potencial área protegida hayan tenido su oportunidad de expresar las opiniones pertinentes que merece el asunto. Siendo de vital importancia para que exista un acuerdo total entre los responsables de las áreas protegidas para asegurar el arribo a un proyecto común construido sobre la base de todos los criterios presentados.

Un tema importante a debatir serán las condiciones marco de la potencial y futura área protegida, encontrándose entre las más relevantes los siguientes grupos: a) administrativos / institucional, b) político / legal, c) socio-cultural y económico, d) biofísico / ecológico.

- a) En este caso la institución o autoridad de aplicación encargada del manejo del área debe contar con un presupuesto asignado, con el uso de índices adecuados de proyección de mercado se podrá tener una idea acabada para satisfacer todas las necesidades que insten al buen funcionamiento del área.



- b) Este marco no tiene una definición clara a nivel municipal, si bien existen las leyes provinciales y nacionales mencionadas anteriormente, sería deseable la sanción de una ordenanza municipal que avale el desarrollo económico de las áreas propuestas para la recreación y turismo, y prevea la aplicación de políticas de conservación sobre ellas.
- c) La principal dificultad que presenta este marco es la falta de conciencia sobre la necesidad de conservar los recursos naturales y culturales del área protegida. Esto puede ser menguado mediante la divulgación y valorización del entorno local en el caso de la comunidad local y autoridades municipales, como lo es la de Benito Juárez. La desigualdad en la distribución territorial, exige promover el desarrollo local con políticas activas que fortalezcan la economía local, mediante la utilización de áreas de bajo interés para otras actividades.
- d) Todos los elementos englobados dentro de la biosfera están dentro de este marco, también deberían ser incluidos los que están en el ambiente subterráneo. Para conocer con profundidad el complejo sistema de la biodiversidad, es necesario la realización de estudios e inventarios que tengan en cuenta estos aspectos. También deben ser objeto de protección túneles o cavernas artificiales, producto de la actividad minera de valor histórico.

La elección de una categoría adecuada de áreas protegidas propuestas en el ítem anterior debería hacerse, basándose en una evaluación de las reales situaciones bio-físicas, socio-económicas e históricas; y debe corresponder a la determinación del objetivo definido para el área.

BENITO JUÁREZ, HACIA UNA POLÍTICA AMBIENTAL

En el caso concreto del municipio de Benito Juárez, las autoridades han buscado poder conjugar la explotación de los recursos naturales de su territorio con la conservación y protección mediante políticas concretas que conlleven al conocimiento de su patrimonio. Este último fue tratado en todas sus expresiones, tanto el patrimonio histórico-cultural como el natural, estando ambos englobados dentro del patrimonio espeleológico como un todo.

Las autoridades de este municipio han dado un gran apoyo no solo económico, sino también fundado en la confianza del grupo humano y sus conocimientos técnicos-científicos. Se ha articulado entre la Dirección de Cultura y Educación y el Grupo Espeleológico Argentino, la realización de un proyecto relacionado con el diagnóstico y evaluación de las cavernas alojadas en Cerro Cuchilla de las Águilas. Estas son objeto de la explotación turística por parte de una microempresa regional/local de turismo. Los fondos asignados para llevar a cabo las tareas de campo fueron brindados por aquella dirección. Las autoridades han entendido la importancia de la difusión de su patrimonio, de manera de acrecentar la conciencia colectiva sobre él.

Cabe destacar la importante actitud de varios ciudadanos de esa localidad, que impulsaron la participación tanto local, como así también, de organizaciones dedicadas al estudio del ambiente mediante una gestión no centralista, a partir de la cual la creación y el manejo del área correspondían a intereses locales.

En conclusión, se ha llegado a un punto en el que es necesario, más allá de las investigaciones pertinentes realizadas por la Asociación Grupo Espeleológico Argentino, elaborar una propuesta para que el área en estudio sea oficialmente un área protegida.

BIBLIOGRAFÍA y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

BRÑES R., 1991. Institutional and legal aspects of the environment in Latin America, including the participation of nongovernmental organizations in environmental management. Inter-American Development Bank, 128 pág. Washington D.C.



CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BS. AS., 1994. Artículo N° 28.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994. Artículo N° 41.

DECRETO 7837/72. Declara las Reservas con fines turísticos y deportivos a las aguas interiores públicas y del dominio privado del Estado provincial. Autoriza como excepción debidamente fundamentada la pesca en estas aguas.

DECRETO 2413/02. Reglamenta la Ley 25675/02

MARRA, R.J.C., 2001. Espelo Turismo: Planejamento e Manejo de Cavernas. 1° ed. Brasilia: Editora WD Ambiental, 224 pág. Brasilia.

LEY NACIONAL 22.351/80. De los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales.

LEY NACIONAL 25.675/02. Ley General del Ambiente.

LEY PROVINCIAL 10.907/90. Ley de Reservas y Parques Naturales.

LEY PROVINCIAL 11.723/98. Proyectos de Obras o actividades Sometidas al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

RESOLUCIÓN 538/99 Aprobación de las reglas aplicables a los contenidas en la Ley provincial 1.723/98.

RESOLUCIÓN 340/01. Crea la Comisión de Evaluación de Grandes Obras.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2004. Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable para la República Argentina.