

POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTAL

Marta Susana Juliá.

Trocello María Gloria, Pérez Cubero María Eugenia, Cacace Federico Javier, Caracciolo Vera María Sol, Giuliani Jorge Raúl, Feigelman Daniela Carola, Llorente Metillo Marcela Mariana, Guerrero Mario Guillermo, Muzevich Ivana Romina, Zavala Mariana Beatriz, Perez Cometto Ignacio Enrique.

Palabras claves: Derecho Ambiental, Política Ambiental, Intergubernamentalidad, Áreas protegidas.

El presente proyecto de investigación consolidado PROICO 15-1020 sobre “Política y derecho ambiental” conforma una línea de investigación que se desarrolla en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, la misma se encuentra en desarrollo y se presentan aquí algunos de los principales avances realizados. El objetivo general del proyecto es describir y analizar el desarrollo del derecho ambiental en la ejecución de las políticas ambientales formuladas en normas a nivel nacional, la intergubernabilidad y su expresión en la provincia de San Luis. La intergubernamentalidad se estudia a partir del análisis del ciclo de las políticas pública en la provincia de San Luis orientada a la observación de la protección de las áreas naturales y conectado con el objetivo de desarrollo sostenible ODS 15. Los diferentes conceptos, sentidos, alcances y significados de las relaciones intergubernamentales podemos entenderlas como acciones, actividades, interacciones, gestiones, relaciones entre múltiples sectores, con dimensiones técnicas, jurídicas, administrativas. El concepto de las relaciones intergubernamentales (RIG), se señala que “surge en los años treinta en Estados Unidos y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañon, 1997: 125-127). Su noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (William, 1960: 3)” (Hernández Díaz, 2006:36).

Para otorgar mayor precisión al concepto el autor define a las RIG como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Hernández Díaz, 2006:36). En nuestro caso, por el carácter

federal de la República Argentina, aparecen tres instancias a tener en cuenta los vínculos nación-provincia, provincia-municipio, municipio-municipio.

La metodología del presente proyecto es de tipo descriptivo en el que se utilizan fuentes documentales y entrevistas semi-estructuradas para alcanzar, desde una perspectiva cualitativa, los objetivos señalados. El método de investigación es el estudio de caso, es decir, efectuamos un examen detallado, comprehensivo y sistemático sobre la ejecución de la política ambiental nacional de protección de los recursos naturales, en vinculación con la política nacional y las temáticas ambientales, por un lado, y las políticas de articulación e integración en el sistema jurídico, político e institucional, por el otro.

En la primera etapa se realizó una revisión bibliográfica que permitió la elaboración del marco teórico que guía el proyecto, la gobernanza, la intergubernamentalidad y la construcción de teoría en materia de derecho ambiental y las definiciones acerca de las problemáticas (primer año). Se consideran lineamientos de los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, CEPAL, PNUMA, entre otros) seleccionando los problemas de intergubernamentalidad, federalismo y ejecución de políticas como objeto de construcción de políticas ambientales en Argentina, el marco normativo generado, el impacto de las políticas en el nuevo orden ambiental nacional, en el sistema institucional, los instrumentos o mecanismos y las estrategias jurídicas para la implementación. Para la recopilación de la documentación y el relevamiento de la opinión de diferentes actores, incluida la selección de informantes claves, se elaborarán los instrumentos de recolección de datos con las categorías y dimensiones de análisis que nos proponemos a partir de la teoría existente en materia de derecho ambiental. Se realizará una prueba piloto de los instrumentos de recolección de datos que se elaboren.

La segunda etapa constituye el relevamiento y recolección de datos: el relevamiento jurídico político e institucional permite contar con la actualización de datos acerca de las estrategias llevadas adelante por la gestión nacional como política ambiental en materia de protección de los recursos naturales. Ello implica una primera sistematización.

En la tercera etapa el análisis para caracterizar y describir la política ambiental en materia de preservación de los recursos naturales, reconstruir a partir del análisis de disputas y debates la política ambiental y la modalidad de su manifestación en el caso, estableciendo

similitudes y diferencias con la política de la provincia de San Luis. Ello permitirá avanzar en el análisis de datos para la elaboración del informe final.

El estudio de las relaciones intergubernamentales es un desafío tanto para reforzar el análisis en Argentina y más aún en el campo ambiental donde permanentemente interfieren estas relaciones en los abordajes de las problemáticas concretas sobre recursos compartidos. La gobernanza multinivel plantea la necesidad de relaciones intergubernamentales a la hora de ejecutar las políticas ambientales en el territorio y tiene que ver con el tipo de problemas complejos, la diversidad de escalas de análisis que requieren y aparece también la necesidad de estudios multiescalares en estos temas.

Las políticas públicas ambientales en el interior de los estados tienen el desafío de pensarse no solamente transversales, multiniveles, multiescalares e intergubernamentales dada la complejidad de los fenómenos que comprenden, se inician estudios para tener en cuenta esta situación y los posibles abordajes.

Partiendo de un análisis constitucional, normativo ambiental, identificamos las principales relaciones intergubernamentales, donde se toma en cuenta el sistema federal y el rol de los consejos federales en la concertación de las políticas. Para luego abordar la gestión gubernamental (su arquitectura jurídica-institucional).

Para ILPES, la planificación multinivel, en el contexto de la gobernanza multiescalar, es el “proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo con múltiples esfuerzos, por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (ILPES 2015: 18). Sus fundamentos son -por tanto- la participación y apropiación de los y las agentes sociales, políticos y económicos, en la deliberación y decisión sobre los asuntos públicos de los países (CEPAL, 2017:51).

La protección jurídica de los recursos naturales en los territorios se realizó a través del tiempo en instrumentos diversos, en los diferentes niveles u órdenes de protección internacional, nacional o provincial, orientada a recursos en forma aislados (flora, fauna, suelo, agua, etc.) o a territorios específicos que representan ecosistemas, regiones, áreas, etc.

La intergubernamentalidad en materia de áreas naturales que se expresa en los territorios de las provincias enfrenta áreas de competencias concurrentes (ambientales), exclusivas (no delegadas a la nación) y también excluidas como es el caso de los parques nacionales. Los objetivos de desarrollo sostenible, definidos por Naciones Unidas para alcanzar a 2030 por los países, nos muestran una gama de aspectos que se encuentran relacionados entre sí, por lo tanto tomar un punto de partida no excluye a los demás. En nuestro trabajo consideramos, en forma central, el objetivo 15 que nos indica: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica. (<https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>)

La primera distinción sobre las políticas de protección de los recursos naturales y los territorios que comprenden, la realizamos en las regulaciones contenidas en instrumentos internacionales que luego pueden implementarse en cada país. La protección, conservación o preservación que establecen en este nivel está asociado a regiones, ecosistemas, áreas específicas o a un recurso puntual (agua, fauna, flora, entre otros).

Se destaca que “Uno de los grandes errores que se comete al incorporar la dimensión ambiental en las estrategias y políticas de desarrollo es el de hacer generalizaciones sobre el territorio. Cada país tiene zonas de vida y ecosistemas muy diferentes. Presentar estadísticas agregadas y, en particular, generalizar comportamientos puede llevar a cometer grandes errores en las políticas, tanto ambientales como de ámbito general. Distinguir en regiones, ecosistemas, áreas definidas o recursos específicos no muestra una variedad en la categoría que se le asigna de protección como la modalidad que se implementa en un territorio determinado” (CEPAL, 2020:59).

Las categorías de manejo de áreas protegidas de la Unión Internacional por la conservación de la naturaleza (UICN) han sido definidas y adoptadas por los diferentes países, en una descripción general nos informa: Las áreas protegidas no son en modo alguno entidades uniformes, antes bien, abarcan un amplio abanico de objetivos y están administradas por un gran número de actores muy diversos. Así, podemos encontrar un número de sitios cuyo acceso está totalmente prohibido debido a su enorme importancia y fragilidad, pero también otro tipo de áreas protegidas que engloban territorios y espacios marinos tradicionalmente habitados, donde la acción humana ha moldeado los paisajes

culturales con una alta biodiversidad. En algunos casos, la propiedad y la gestión de los sitios están en manos de los gobiernos, mientras que en otros esta propiedad y gestión corresponde a particulares, empresas privadas, comunidades y grupos religiosos.

“Hace más que 25 años, la UICN desarrolló un sistema preliminar de categorías para la gestión de áreas protegidas para ayudar a organizarlas y definirlas. La intención original del sistema de Categorías de Gestión de Áreas Protegidas de la UICN era crear un entendimiento común y un marco internacional de referencia para las áreas protegidas tanto entre países como dentro de ellos” <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-uicn>

Realizamos una comparación con la regulación que realiza la Nación sobre los Parques Nacionales en Argentina y la regulación legal de las Áreas Naturales Protegidas en la Provincia de San Luis. Ello implica un abordaje de la Ley Nacional n° 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales promulgada en el mes de noviembre del año 1980 y de la Ley Provincial n° 5421 de Creación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas promulgada en el mes de diciembre del año 2003.

Debemos considerar qué se entiende por Área Natural Protegida, cuál es su clasificación y cuáles son los de Argentina y de la provincia de San Luis. En el marco internacional, dentro de los acuerdos firmados por Argentina, tomamos en cuenta que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), establece en su artículo segundo que un Área Protegida es un “área definida geográficamente que ha sido designada o regulada y es administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.

La importancia de las Áreas Protegidas viene a raíz de que constituyen una estrategia fundamental para la conservación a largo plazo de la diversidad biológica y cultural, proporcionando bienes y servicios ecosistémicos esenciales para la sociedad y la vida en general. Algunos beneficios y valores que brindan son: proteger las cuencas hidrográficas y los suelos, colaborar con la regulación del clima, proveer recursos y materias primas, alimentos y medicinas, contribuir al control biológico de plagas y enfermedades, brindar el marco ideal “in situ” para la investigación científica, la educación y la capacitación ambiental, permitir el desarrollo de actividades turísticas y recreativas sustentables que habilitan el desarrollo social y económico local y regional, proporcionar valores culturales,

emocionales y espirituales obtenidos de las relaciones del ser humano con los ecosistemas, y constituir escenarios de integración de la conservación de la biodiversidad con su uso sustentable. (Argentina.gob.ar, s.f.)

Las áreas protegidas en San Luis en el informe resumen SiFAP 2020, elaborado por el organismo nacional, se presenta en el caso de la provincia de San Luis la información sobre la cantidad de áreas afirmando que son 13, 1 nacional y 12 provinciales, cuenta con 1 sitio Ramsar, 9 provinciales, 2 reservas privadas y 1 municipal, lo que involucra en territorio 7.674.800 ha. (<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/areas-protegidas>).

La provincia de San Luis ha creado el sistema de áreas naturales a través de la Ley N° IX-0309-2004 (5421), donde en su artículo 1 establece en la primera parte “Entiéndase por Áreas Naturales Protegidas a aquellas áreas comprendidas dentro de ciertos límites bien definidos, especialmente consagradas a la protección, que sobresalen en el contexto natural, destacándose por sus condiciones ambientales, por su flora y fauna, por sus bellezas escénicas, convirtiéndose por estas razones en ámbitos de un valor excepcional para las regiones que las contienen. Se adopta para la definición de área natural, el criterio utilizado por UNESCO en el Artículo 1° de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. El criterio utilizado por la ley de San Luis es el mismo que utiliza la UNESCO en el artículo 1 de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

Con respecto a la clasificación que establece la ley provincial, señalas las siguientes:

- Áreas Naturales Propiamente Dichas: son las que se destacan principalmente por calidad o excepcionalidad natural desde el punto de vista geológico, paleontológico o por su belleza escénica distintiva.

- Áreas Naturales-Culturales: son aquéllas que se diferencian por tener algún rasgo cultural excepcional dentro del ámbito natural (Por ejemplo: Pinturas Rupestres).

- Áreas Naturales Modificadas: son aquéllas en las que el medio natural ha sido modificado por el hombre, generando un cambio distinguible en el paisaje y en los ecosistemas locales (Diques y Embalses), y que fundamentalmente inciden significativamente en el Desarrollo Regional.

Esta es la primera distinción con la ley nacional 22.351 la clasificación general que realiza la ley y vamos a observar que cuenta con muchas categorías de protección siguiendo los sistemas de gestión establecidos por la UICN.

El marco normativo ambiental contiene un conjunto de normas que pueden asociarse a la protección de los territorios en diferentes aspectos. Por una parte, a partir de las leyes de presupuestos mínimos como es el caso de la ley de ordenamiento territorial del bosque nativo, la gestión ambiental de aguas, la ley de glaciares y la ley de adaptación y mitigación al cambio climático, donde podemos encontrar algunas acciones a realizar en los territorios para su protección.

En la ley 26.331 de bosque nativo con el ordenamiento del territorio en zonas rojas, amarillas y verde de acuerdo a las categorías de conservación restringe en las zonas rojas y amarillas actividades que pueden impactar en los recursos que protege.

En la ley de gestión ambiental de aguas 25.688 si bien es muy escueta utiliza el concepto de cuenca y establece los requerimientos para el uso del agua en el marco de las cuencas.

La ley 26.639 de preservación de glaciares y ambiente periglacial establece el objeto de considerarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público. En aquellas provincias que cuentan con este recurso existen una serie de acciones a realizar.

La ley 27.520 de adaptación y mitigación al cambio climático global establece criterios principios, crea el gabinete nacional de cambio climático, los objetivos del plan nacional a desarrollar, las medidas de acciones y mitigación, entre otros aspectos.

Las leyes especiales por otra parte establecen modalidades de protección, entre otras podemos citar: la ley de conservación de la fauna silvestre 22.421. La ley de riqueza forestal 13.273, y la ley de conservación de suelos 22.428, en los aspectos que aún están vigentes. Y las leyes de ratificación de los convenios internacionales dado que hemos visto cómo la escala internacional ha tenido una fuerte incidencia en las modalidades de protección y

preservación. Así, la ratificación de la Convención Protección del Patrimonio Mundial 21.836, ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica 24.375 y la ratificación del Protocolo de Nagoya 27.246.

A todo ello debemos agregar que en función del Art. 124 CN la legislación en materia de recursos naturales se concentra en las normativas provinciales ya que son las dueñas de sus recursos.

A partir de todo ello se elaboró una tipología de protección utilizadas en la provincia de San Luis como producto a partir del cual se puede realizar un análisis más comprensivo.

En relación a la Meta 14.5., se debe considerar que el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) fue creado por Res. Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) 70/03 con el fin de promover las áreas protegidas, fortalecer la capacidad institucional de las áreas protegidas provinciales y nacionales y disponer de un ámbito federal de coordinación entre las Provincias y la Nación para la implementación de las políticas públicas sobre áreas protegidas. Ello permite la planificación de sistemas regionales de áreas protegidas a escala birregional, sistemas comunes de evaluación de la situación de conservación, gestión y representatividad de las áreas protegidas, la elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Áreas Protegidas y además la elaboración de planes de manejo y homogeneización de las categorías de manejo de las áreas protegidas.

El SIFAP cuenta con la sinergia de la Administración de Parques Nacionales (APN), la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAyDS) y el COFEMA. Su gestión es ejercida por un Comité Ejecutivo, conformado por una Presidencia (COFEMA), una Secretaría Técnica Administrativa (SGAyDS) y la Administración de Parques Nacionales que ejerce un rol de coordinación (Informe voluntario nacional 2020).

La Argentina desarrolló su Estrategia Nacional de Especies Exóticas Invasoras (ENEEI), siendo la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable el organismo a su cargo, junto con la participación del CONICET, Instituto Nacional de Tecnología Agraria, Sistema Nacional de Saneamiento Ambiental y la Administración de Parques Nacionales. En el marco de esta estrategia se trabajó en el desarrollo de una lista categorizada de Especies Exóticas Invasoras como base para la regulación de su uso, análisis

de datos, proporción de insumos técnicos y formulación de todos los componentes de la ENEEI.

Tomando en su conjunto a los ODS vinculados a la dimensión ambiental (ODS 6, 12, 13, 14 y 15), durante el 2016 el gobierno creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático con la participación de organizaciones ambientalistas, sociales y sindicatos. Se actualizó la contribución Nacionalmente Determinada.

Se desarrollaron seis planes sectoriales (bosques, transporte, agricultura, industria o producción, energía, infraestructura). A fines del 2019 se sancionó la ley de Cambio Climático. La gestión del gobierno saliente intentó mostrar un reverdecimiento del sector energético y se aumentó la participación de las energías renovables en la matriz energética nacional, pero el desarrollo de hidrocarburos no convencionales con su consecuente impacto ambiental y vulneración de derechos generó contradicciones con los compromisos verdes. Se aumentó la superficie de áreas protegidas y se crearon reservas marinas, pero no se dio ningún avance en la correcta implementación de la ley de bosques que sigue desfinanciándose. La actividad minera sin controles y el avance de la producción agropecuaria en detrimento de los ecosistemas y las poblaciones suscitaron conflictos por la vulneración de derechos, la degradación del ambiente, el uso y apropiación del territorio. El Convenio sobre Diversidad Biológica utiliza un indicador similar para medir la protección.

Se presentó la tipología utilizada en la provincia de San Luis y a partir de esta el análisis de las relaciones intergubernamentales que se observan en el territorio, los conflictos o disputas entre los diferentes niveles de gobierno, los acuerdos en las modalidades de protección y las acciones en el territorio.

La tipología de protección permite caracterizar las modalidades utilizadas, los sectores territoriales que comprenden, el tipo de recurso o área territorial involucrada, de manera tal que se puede indagar en las zonas concretas y las problemáticas existentes.

El análisis de las tipologías con la información territorial de la provincia de San Luis con un total de nueve departamentos y 65 municipios que interactúan en el territorio.

También se formuló el ejemplo del Parque Nacional Sierra de Las Quijadas, único parque nacional en la provincia, y ello permitió observar los conflictos existentes y las particularidades de la situación actual.