

DERECHO Y POLÍTICA AMBIENTAL. APROXIMACIÓN A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS

Autoras: Marta S. Juliá, María Eugenia Pérez Cubero¹

Comisión: Derecho Público.

Resumen: en la presentación realizada se mostraron los principales avances del proyecto sobre “Derecho y Política ambiental”, PROICO 15-1020 el que se encuentra radicado en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Se describieron los avances en materia de construcción del marco teórico, elaboración de tipologías de protección y selección de casos para la observación de la intergubernamentalidad en áreas de protección.

Palabras claves: derecho ambiental- política ambiental- áreas protegidas

Introducción

En esta presentación se muestran los principales avances del proyecto sobre “Derecho y Política ambiental”, PROICO 15-1020 el que está radicado en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

Por una parte, se ha expuesto las formas de protección existente en los distintos niveles internacionales, nacionales y provinciales a partir de lo cual se detalla la construcción de una tipología de protección legal en la provincia de San Luis. Por otra parte, se destacan que tipos se utilizan en la provincia, que lugares protegen y que relaciones gubernamentales se establecen.

La aproximación a la intergubernamentalidad y su relación con las políticas públicas involucra observar múltiples aspectos que se ven relacionados e interactúan en la problemática como: las políticas sectoriales, el campo ambiental, los recursos compartidos, las diferentes gestiones gubernamentales, las acciones e interacciones, las actividades. Cada aspecto se vincula con el resto y son dimensiones que atraviesan la gestión.

¹ Dra. Marta Susana Juliá, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora titular por concurso de Derecho Ambiental de La Universidad Nacional de San Luis. Docente e investigadora.
Dra. Eugenia Pérez Cubero, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Córdoba, Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis

Nuestro proyecto profundiza a partir del ciclo de las políticas públicas en la intergubernamentalidad en la provincia de San Luis centrado en la protección del territorio asociado al objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 15 vida de ecosistemas terrestres, cuyo objetivo es gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo general:

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 gestión de las áreas naturales y recursos naturales

Las políticas de protección del territorio se ejecutan, en el ámbito gubernamental, a través de la gestión de los recursos naturales (en áreas específicas o regulando cada recurso) cuya formulación normativa proviene del nivel internacional, nacional y provincial bajo el formato de áreas de protección en cada nivel (tipologías) que las gestiones utilizan en su implementación ambiental de los territorios.

La gestión ambiental gubernamental de las áreas protegidas y de los recursos naturales, o de sectores ambientales, se observa en los elementos que componen la gestión (derecho, política, administración). En el derecho nos muestra que tenemos un marco normativo general ambiental y de los recursos naturales, leyes de parques nacionales, áreas naturales con los tipos y modalidades de protección. En cada nivel y de acuerdo a las normas se formulan los planes de manejo, las obligaciones en las áreas creadas, entre otros aspectos.

La política ha sido formulada en los tres niveles de gobierno en Argentina y cada nivel gubernamental ha generado un marco legal con programas y acciones concretos para sus áreas protegidas, con presupuestos asignados para la ejecución en los territorios.

En el ámbito administrativo se gestiona a través de espacios en las distintas administraciones gubernamentales donde las áreas de protección se encuentran organizadas, cuentan en muchos casos con guardaparques, infraestructura específica y mecanismos administrativos propios.

En el informe resumen SiFAP, elaborado por el organismo nacional, se presenta la información de la provincia de San Luis sobre la cantidad de áreas: Total son 13 áreas, lo que involucra en territorio 7.674.800 ha., distribuidas de la siguiente forma: 1 nacional, 12 provinciales, cuenta con 1 sitio Ramsar, 9 provinciales, 2 reservas privadas, 1 municipal.

Fuente <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/areas-protegidas>

El recorrido para describir y caracterizar la protección parte de la identificación de las formas de protección en general, de las tipologías existentes en los diferentes niveles y de la tipología que se utiliza específicamente en la provincia de San Luis.

El camino o proceso de aproximación en nuestro proyecto parte de la identificación del territorio protegido como un paso central, la gestión ambiental que se realiza sobre ese territorio y las situaciones de intergubernamentalidad que se observan. Allí aparecen las políticas formuladas en normas sobre recursos naturales y ambiente, que enmarcan la protección de los recursos naturales y su gestión en el territorio. Las relaciones intergubernamentales establecidas: nación-provincia, provincia-municipio. Los mecanismos de implementación de políticas: jurídico, político y administrativo.

En el territorio de la provincia de San Luis encontramos un conjunto de tipologías de protección que provienen del ámbito internacional, nacional, provincial y municipal.

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. Adóptase 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.”

La provincia de San Luis está organizada territorialmente en departamentos y municipios, donde se puede observar el territorio dividido en nueve departamentos que son los siguientes: Dpto. Juan Martín de Pueyrredón, Pedernera, Gobernador Vicente Dupuy, coronel Juan Pascual Pringles, Belgrano, Ayacucho, Chacabuco, Junín y San Martín. A su vez encontramos diferentes municipios en cada departamento.

La particularidad del sistema de áreas protegidas de la provincia combina el sistema nacional, las tipologías de la UICN y agrega modalidades propias de la provincias como son por ejemplo las áreas de los diques y embalses.

Casos de interés en análisis

Existen dos sitios de interés, que se encuentran en el análisis, para profundizar en la intergubernamentalidad;

1. Sierra de las Quijadas, que integra el Sistema de Parques Nacionales reconocido por la Ley Nacional de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.

Las particularidades del parque nacional Sierras de las Quijadas, se encuentra ubicado en la región centro dentro de la organización de parques nacionales. La Administración de Parques Nacionales (APN) tiene como objetivos diseñar, conducir y controlar la ejecución de las políticas necesarias para conservar y manejar los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales existentes actualmente y las que eventualmente se incorporen, con el objeto de asegurar el mantenimiento de su integridad en todo lo relacionado con sus particulares características fisiográficas, asociaciones bióticas, recursos naturales y calidad ambiental de los asentamientos humanos y promover la creación de nuevas áreas en el marco de la Red Nacional de Áreas Protegidas.(<https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional>)

En la ficha del parque se destaca: Provincia: San Luis Ecorregión: Chaco Seco y Monte de Llanuras y Mesetas Superficie: 73.785 ha, Creación: 1991 (Ley Nacional N° 24.015) Sitio Ramsar (Humedales de Importancia Internacional)

Se firma un convenio entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el gobierno de la provincia de San Luis en octubre de 2021. A partir de este acuerdo, la Nación, la provincia de San Luis y la Comunidad Huarpe Guanacache podrán trabajar de manera conjunta para la preservación del área protegida.

El Parque Nacional Sierra de las Quijadas está ubicado hacia el noroeste de la provincia de San Luis, lo que quiere decir que se encuentra puntualmente en el centro-oeste de Argentina, entre los departamentos de Ayacucho y Belgrano.

Este importante acuerdo se trata de una reparación histórica para la Comunidad y se enmarca en una política de conservación de los recursos naturales y culturales que promueve la inclusión y el desarrollo de las comunidades locales.

En el parque nacional se planteó un conflicto entre nación y provincia, se pide la restitución de la jurisdicción (situación única en la historia de APN) y llega a la corte donde no se hace lugar a lo solicitado por la provincia.

2. Sitio RAMSAR. Humedales de Guanacache, Desaguadero, del Bebedero. Humedales del Sur, en los Departamentos Pedernera y Dupuy

El sitio se encuentra en el Centro-Oeste argentino, al pie de los Andes Centrales, en la zona limítrofe de las provincias de San Juan, Mendoza y San Luis, alimentado por la Cuenca Desaguadero – Salado. El área incluye en parte la zona Sur de los Departamentos de Sarmiento y 25 de mayo de la Provincia de San Juan, la zona norte y este del Departamento de Lavalle y el borde este del Departamento de La Paz, ambos de la Provincia de Mendoza.

En la Provincia de San Luis, el Parque Nacional Sierra de las Quijadas (dentro de los límites de esta provincia) y el territorio limitado por la ruta 147 hacia el este, continuando hacia el sur por la cota 480 m.s.n.m. incluyendo la totalidad de la Salina del Bebedero hasta el Puente La Horqueta que cruza el río Desaguadero (Ruta Nacional N° 146).

El 14 de diciembre de 1999 fue designado el Sitio Ramsar Lagunas de Guanacache incluyendo 580.000 ha. de las Provincias de Mendoza y San Juan.

El 5 de junio de 2007 fue ampliado pasando a denominarse Lagunas de Guanacache, Desaguadero y Del Bebedero, incluyendo 962.370 ha. de las Provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

Constituye un sistema de lagunas y bañados encadenados, alimentados por los Ríos Mendoza, San Juan y esporádicamente por los Desagües del Bermejo. Es un sistema exorreico que descarga por el Río Desaguadero. Alcanza una extensión de más de 1.000.000 de hectáreas, incluyendo diversos tipos de humedales y ambientes de secano. Según su aporte hídrico podemos dividirlo en dos sectores: 1) área del río Mendoza y San Juan – Lagunas del Rosario incluyendo los humedales del N-O de Mendoza y Sur de San Juan pertenecientes a la provincia del Monte y 2) área Desaguadero – Salinas del Bebedero incluye a los humedales del norte y oeste de San Luis, este sector conformaría, dentro de la provincia puntana, un corredor biológico entre el Monte y el Chaco que a su vez se conecta con el gran corredor biológico que discurre a través de las provincias del oeste de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar/guanache-desaguadero-d-elbebedero>

Las relaciones intergubernamentales que se plantean en las áreas, de acuerdo a la protección, a quienes intervienen y con qué características.

1-El parque nacional Sierra de las Quijadas es de jurisdicción nacional cuenta con presupuesto asignado, a través de subprogramas (19), cuya unidad ejecutora es la Intendencia del Parque Nacional Sierra de las Quijadas. El presupuesto se divide en gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso.

En septiembre de 2009 representantes de la comunidad huarpe Guanacache de San Luis solicitaron al gobernador la entrega de las tierras de las sierras de las Quijadas, donde según antecedentes históricos, habitaron sus ancestros. Ese año el gobernador gestionó la restitución de las tierras ante el Gobierno Nacional, sin lograrlo.

La provincia de San Luis decidió transferir las 73 534 ha del área protegida al pueblo huarpe mediante la sanción de la ley provincial n.º V-0721-2010 el 28 de julio de 2010

—promulgada por decreto n.º 1520-MGJyC-2010—, que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación, los derechos cedidos al Estado Nacional

*“ARTÍCULO 1: Declárese de utilidad pública, y sujeto a expropiación, los derechos cedidos al Estado Nacional, mediante Convenio celebrado entre el Gobierno de la Provincia de San Luis y la Administración de Parques Nacionales, de fecha tres de julio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por Ley Provincial N. VII-0226-2004 (4844 *R) y Ley Nacional N. 24.015, relativos a los inmuebles del Estado Provincial que comprenden el actual Parque Nacional Sierra de Las Quijadas, manteniendo su status jurídico de área natural protegida, a los fines que se restituyan a sus ancestrales y originarios pobladores, el Pueblo Nación Huarpe de San Luis, para la preservación y manejo sustentable de dicha región.”*

El Ministerio de Turismo de la Nación acudió a la Corte Suprema de Justicia con una medida cautelar para evitar la expropiación del parque nacional dispuesta por la provincia de San Luis.¹⁰ El 12 de octubre de 2010 la Corte Suprema dictó una medida cautelar de «no innovar» y a octubre de 2018 el litigio sigue pendiente.

“...Que la cesión que comprometiera a la Provincia, nunca comprendió la posesión por parte del Organismo Nacional, no habiéndose tampoco producido la transferencia de dominio de los inmuebles afectados, existiendo solamente el otorgamiento de un permiso precario de uso y explotación a favor del Estado Nacional, que es el que se encuentra ejerciendo en la actualidad y el cual, con el dictado y promulgación de la Ley V-0721-2010, ha sido revocado en todas sus partes...”

Demanda de expropiación de la fiscalía de estado de San Luis ante el juzgado federal

Entidades conservacionistas de Argentina, entre ellas el Comité Argentino de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la entidad Aves Argentinas y la Fundación Vida Silvestre Argentina, mostraron su rechazo a la medida dispuesta por la provincia.

El 16 de octubre de 2021 se anunció un acuerdo que resolvió la disputa. La Administración de Parques Nacionales, la provincia de San Luis y la Comunidad Huarpe Guanacache establecerán una mesa de trabajo para trabajar de manera conjunta para la preservación del área protegida.

Aquí se plantea un conflicto entre nación y provincia, el que se manifiesta con posterioridad a la cesión de la jurisdicción por parte de la provincia de San Luis. Llega hasta la corte.

2-En el caso del sitio Ramsar Humedales de Guanacache, la protección internacional como sitio RAMSAR al humedal del cual forman parte tres provincias: Mendoza, San Juan y San Luis.

El sitio se encuentra en el Centro-Oeste argentino, al pie de los Andes Centrales, en la zona limítrofe de las provincias de San Juan, Mendoza y San Luis, alimentado por la Cuenca Desaguadero – Salado. El área incluye en parte la zona Sur de los Departamentos de Sarmiento y 25 de mayo de la Provincia de San Juan, la zona norte y este del Departamento de Lavalle y el borde este del Departamento de La Paz, ambos de la Provincia de Mendoza. En la Provincia de San Luis, el Parque Nacional Sierra de las Quijadas (dentro de los límites de esta provincia) y el territorio limitado por la ruta 147 hacia el este, continuando hacia el sur por la cota 480 m.s.n.m. incluyendo la totalidad de la Salina del Bebedero hasta el Puente La Horqueta que cruza el río Desaguadero (Ruta Nacional N° 146). <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar/guanache-desaguadero-d-elbebedero>

El desvío de los ríos para el uso del agua en los oasis productivos aguas arriba, sumado a los eventos climáticos extremos, resultaron en la desecación de las lagunas de Guanacache, situación que se vio potenciada desde el año 2010. Este escenario de crisis hídrica y sequía extrema amenaza la supervivencia de los pobladores del Sitio Ramsar, los cuales no tienen agua para riego o para darle de tomar a su ganado. (<https://lac.wetlands.org/>)

La selección de las áreas mencionadas permite observar situaciones vinculadas

Debates en las jornadas reflexiones

La presentación del trabajo teórico y metodológico realizado en el proyecto para la elaboración del marco teórico, los detalles de profundización para una adecuada conceptualización de la gubernamentalidad, nos permitió delinear las áreas protegidas en la provincia, la tipología propia, en variedad y diversidad.

Por otra parte, el trabajo para definir las tipologías de protección existente y en particular la utilizada en la provincia de San Luis fue un tema destacado en los comentarios de quienes participaron en la exposición del proyecto. Se destacó en el trabajo al interior del proyecto las tareas realizadas para alcanzar claridad para una descripción que explicita las tareas de relevamiento, análisis y sistematización de la información existente.

La problemática de la intergubernamentalidad está presente en las temáticas ambientales en los diferentes territorios donde las competencias ambientales son concurrentes, donde los espacios a proteger superponen jurisdicciones con mayor o menor intervención.

Todo ello, constituyó un eje para el intercambio de observaciones en la exposición del proyecto y los principales resultados hasta el momento.

En las tareas pendientes se destacó la necesidad de combinar la situación de cada área protegida con la legislación sectorial (agua, bosques, suelo, etc.) nacional a la que la provincia adhirió o las leyes provinciales que regulan los recursos naturales y las actividades en la provincia. A todo ello se suma las formas de protección que se realizan a nivel municipal y colaboran en la preservación de los territorios.