



Informe Argentina (*)

Proyecto “Análisis de Impacto de la Variabilidad y el Cambio Climático en Áreas Costeras de ambas márgenes en las nacientes del Río de la Plata. Acciones para la prevención y adaptación”

IIED-AL y Sociedad Amigos del Viento. Financiado por el International Development Research Centre (IDRC).

Marzo 2014

(*) Este informe fue elaborado por Ana Di Pangrazio (Directora Adjunta de FARN) y contó con la colaboración y aportes de distintos miembros del equipo técnico de FARN.

Contenido

a) INTRODUCCION	4
b) ORDEN NACIONAL	4
I. Normativa y marco institucional	4
Constitución Nacional	4
Leyes nacionales y convenios internacionales	6
<i>General</i>	6
<i>Sectorial</i>	8
Gestión del Riesgo	15
Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres	16
ORGANISMOS LIGADOS A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS QUE CONTRIBUYEN A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO	17
Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH)	17
Instituto Nacional del Agua	17
Dirección de Vialidad Nacional	18
Secretaría de Obras Públicas	18
Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)	19
Iniciativas en el ámbito de la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública	19
Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)	19
Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU)	20
Sistema Federal de Emergencia (SIFEM)	21
Grupo de Manejo de Riesgos de Desastres	21
Red de Gestión de Riesgos de la República Argentina	22
Cambio Climático	22

Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la gestión y Planificación Local	28
Sector Forestal	30
Humedales	31
Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)	32
EL ENFOQUE DE LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (SAYDS)	34
INICIATIVA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS.....	35
c) ORDEN PROVINCIAL.....	46
I. Normativa y marco institucional	46
d) ORDEN LOCAL	59
I. TIGRE.....	59
i. Normativa y marco institucional	59
II. SAN FERNANDO	68
i. Normativa y marco institucional	68
e) Palabras de cierre. Recomendaciones generales.	77
I. De lo nacional a lo local	77
Normativa y marco institucional	77
Acceso a la información	87
Ordenamiento Ambiental del Territorio.....	88
Evaluación Ambiental Estratégica	92
Conclusión.....	93

a) INTRODUCCION

-“Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención de las Naciones Unidas de Cambio Climático¹”,

-“Aportes para ser incluidos en el documento de compilación que servirá de base para la preparación del documento de la Conferencia de Desarrollo Sostenible (Río + 20)²”

-“Documento País 2012, Riesgo de Desastres en la Argentina”³.

ORDEN NACIONAL

I. Normativa y marco institucional

La Federación se compone de cuatro niveles: el Nacional, el Provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipal. Cada una de estas jurisdicciones posee facultades (potestades) que le son propias en comparación con el resto, y que además deben ser ejercidas en un área geográfica o territorio determinado.

las provincias “*conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*” (artículo 121). Por lo tanto, las provincias poseen una competencia general, y el Estado Federal (la Nación) solamente una competencia de excepción de acuerdo con las especificaciones de la misma Constitución. Esto se debe a que en la historia de esta república, fueron las provincias las que preexistieron, y las que posteriormente conformaron la Nación.

Dado que son las provincias las que tienen una competencia primordial, la Constitución prevé que “*cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure (...) su régimen municipal (...)*” (Art. 5). De allí surge la organización municipal que luego se refuerza cuando establece -respecto de los Municipios- que “*cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”(Art. 123). Esto quiere decir que los Municipios poseen una autonomía basada en los elementos poblacionales y territoriales que lo conforman, de

¹ Documento disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc2s.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

² Documento disponible en <http://www.uncsd2012.org/content/documents/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

³ <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=370>

acuerdo a como cada Constitución provincial lo haya detallado. Lo importante en este caso es que los Municipios ocupan un lugar fundamental en la relación directa entre los vecinos y el desarrollo de su territorio, y de acuerdo con las condiciones de cada provincia, puede cobrar una escala central para las cuestiones ambientales.

No obstante el poder directo que tienen las provincias y los municipios sobre sus territorios en el sentido expresado, es de destacar otro elemento previsto por la CN con relación a la jerarquía de las normas: las previsiones de la Constitución Nacional y los tratados Internacionales poseen una jerarquía superior a las leyes y demás regulaciones (decretos, resoluciones), y por lo tanto todas las leyes y normas que dicte tanto el gobierno federal como las provincias deben respetar las disposiciones de categoría superior.

Organizada la competencia, es decir, la posibilidad de actuar y decidir en cada materia, correspondiente en forma inicial y general a las provincias, resulta necesario conocer de quién es el dominio, es decir, quién posee los derechos sobre los recursos naturales que existen en cada territorio provincial. La Constitución reconoce expresamente que lo que denomina como el “*dominio originario*” de los recursos naturales pertenece a las provincias. El “dominio” tiene que ver con el derecho de poder someter una cosa a la voluntad y a la acción de una persona⁴, y “originario” es un término que afirma la ya mencionada preexistencia de las provincias a la Nación, explicando el motivo de su dominio.

Esta cuestión es fundamental en cualquier aspecto ambiental en el país, ya que poseer el dominio de los recursos implica que son las provincias las que tienen un poder trascendente para intervenir en la regulación, y en el uso y manejo, de dichos bienes. Este es un derecho constitucional de las provincias, aunque en particular para la gestión integral del medio y ecosistemas, la variedad de posibilidades para la acción entre provincia y provincia permite que exista un mapa de profundas diferencias en las condiciones en las que son manejadas áreas que tienen una lógica ecosistémica compartida, lo cual puede resultar en una desventaja para la conservación y sustentabilidad de los medios naturales.

Esta cuestión fue de algún modo resuelta por la reforma constitucional del año 1994, lo que dio lugar a la incorporación de los denominados “*presupuestos mínimos de protección ambiental*” y a la consagración del derecho a un ambiente sano y apropiado. Es el art. 41⁵ -incorporado por la

⁴ Art. 2506 Código Civil de la Nación.

⁵ Artículo 41.- “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad*

mencionada reforma- el que establece que “*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*”.

Asimismo, y en el marco de la referida organización federal de la República Argentina, en el tercer párrafo de ese mismo artículo, encontramos una referencia muy concreta a la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias en materia ambiental. La Nación debe determinar los “presupuestos mínimos⁶” para la protección ambiental, mientras que las Provincias deben complementar estos presupuestos dictando normas complementarias que atiendan a las particularidades de sus jurisdicciones. Es destacable que no obstante las provincias tienen la potestad para regular y manejar sus territorios considerando el dominio sobre sus recursos, el artículo 41 trajo una nueva mirada, integral, que implica poner atención en el ecosistema en su conjunto.

En materia ambiental, también es importante el art. 75 inc. 22 de la Constitución. Dicho artículo dispone que los convenios internacionales (entre ellos los de materia ambiental) aprobados por el Congreso Nacional poseen una categoría supra legal y que aquellos que versan sobre materia de derechos humanos, son de categoría constitucional.

Leyes nacionales y convenios internacionales

General

En virtud de la potestad otorgada a la Nación por intermedio del referido artículo 41 de la Constitución Nacional, el Congreso sancionó la Ley General del Ambiente (LGA) y diversas leyes sectoriales (sobre temáticas particulares) de presupuestos mínimos⁷. Es importante tener en

biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”

⁶ Cabe mencionar que la Ley General del Ambiente (25.675) define al presupuesto mínimo como “*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.*”

⁷ La Ley General del Ambiente es la Nº 25.675 (B.O. 21/11/2002), y las leyes sectoriales sancionadas hasta el momento son: Ley Nº 25.612 de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio (B.O. 20/07/2002), Ley Nº 25.670 de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs (B.O. 19/11/2002), Ley Nº 25.688 de Gestión Ambiental de Agua (B.O. 03/01/2003), Ley Nº 25.831 de Acceso a la

cuenta que aún resta sancionarse varias leyes de presupuestos mínimos⁸. La LGA establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Además, incluye principios, herramientas e instrumentos que deben observarse el ambiente. Asimismo, introduce instrumentos de suma importancia tales como, el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) y la Evaluación de Impacto Ambiental. (EIA)

Esta norma es de suma envergadura ya que las provincias deben cumplir – como mínimo – con lo establecido en la misma, la cual constituye una suerte de “ley marco” respecto de la normativa ambiental argentina y en especial respecto de las restantes normas de presupuestos mínimos de protección ambiental (de aguas, bosques, residuos, etc.)

El segundo párrafo del art. 41 impone a las autoridades el “*deber de proveer información ambiental*”. Esta obligación no debe confundirse con el derecho de acceso a la información pública ambiental, en tanto las obligaciones impuestas en uno y otro caso, son sustancialmente distintas. La obligación de proveer a la información ambiental implica que el Estado asume en ese aspecto dos deberes: por una parte su recolección y procesamiento adecuado; y por la otra, el suministro, difusión y actualización de la información acumulada, todo ello de modo eficaz y constante.

El acceso a la información pública fue formulado por el Principio 10⁹ de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 1992 y luego fue incluido en la LGA.

Asimismo, en el año 2003 se sancionó el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública (Ley 25.831) que establece los presupuestos mínimos a fin de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrase en poder del Estado. En este contexto, cabe

Información Pública Ambiental (B.O. 07/01/2004), Ley Nº 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O. 07/09/2004), Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (B.O. 26/12/2007), Ley Nº 26.562 de Presupuestos Mínimos Para Control de Actividades de Quema (B.O. 16/12/2009) y Ley Nº 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares y el Ambiente Periglacial (B.O. 28/10/2010).

⁸ Por ejemplo en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Ambiental del Territorio, Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, Biodiversidad, Cambio Climático, etc.

⁹ Principio 10: “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*”

mencionar al Sistema de Información Ambiental Nacional¹⁰ (SIAN) que recopila y procesa la información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales ambientales, no gubernamentales y la comunidad. Cabe mencionar que la Resolución 94/04 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) reconoce al SIAN como el sistema que administra los datos y la información ambiental disponible de acuerdo a lo solicitado por la Ley General del Ambiente¹¹.

Sectorial

La Argentina es altamente vulnerable a la variabilidad climática. Los elevados niveles de incertidumbre asociados a las tendencias climáticas futuras constituyen un fuerte obstáculo para la gestión. Esta incertidumbre está vinculada, por un lado, con la escasez de datos climáticos que impide tener un panorama más ajustado sobre la variabilidad climática pasada y la situación presente. Por otro lado, los escenarios futuros asumen una serie de supuestos en relación a procesos y variables socioeconómicas que, a su vez, implican ciertos niveles de emisiones de GEI. Como lo afirma el propio IPCC, la posibilidad de que las emisiones evolucionen tal como se las describe, es muy remota¹². Estos niveles de incertidumbre se trasladan, luego, a la simulación o modelado de otras variables que dependen del clima, como el balance hídrico, los caudales de los ríos, los hidrogramas, el retroceso de glaciares, etc. No obstante, el país carece a la fecha de una ley que aborde específicamente la temática de gestión del riesgo de desastres. Actualmente, el marco normativo nacional que se vincula de algún modo a la gestión del riesgo está conformado por leyes y decretos que regulan la estructura ministerial, sus organismos, misiones y funciones y a situaciones particulares de desastres y emergencias, tras la ocurrencia de eventos concretos. Así, la normativa es de carácter más reactivo que prospectivo. Esta fragmentación normativa se traduce en la falta de un enfoque integral y compartido por todos los actores del gobierno. El actual marco regulatorio argentino requiere entonces de incentivos que faciliten el surgimiento de un sistema articulado en sus objetivos y resultados, como así también amplíen y mejoren los niveles de coordinación entre los niveles de gobierno¹³.

¹⁰ Creado mediante Decreto 146/98, reglamentado por Resolución 459/98.

¹¹ El Art. 17 de la LGA dispone que *“la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).”*

¹² NAKICENOVIC, N. y SWART, R (Ed) (2000). *“Escenarios de Emisiones. Resumen para responsables de políticas”*. Informe especial del Grupo de trabajo III del IPCC. IPCC, PNUMA, OMM. 27 pp.

¹³ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

Existen varias medidas en el plexo normativo que intentan prevenir y/o mitigar los daños derivados de factores climáticos. En la producción agropecuaria, la Ley 26.509 de Emergencias Agropecuarias creó el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria. Asimismo, la mencionada ley crea la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios cuya misión principal es proponer al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) la declaración de emergencia agropecuaria de la zona afectada.

Cabe mencionar la existencia de la Ley 25.688 sobre Gestión Ambiental de Aguas, que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. No obstante la importancia de la mencionada ley, hasta el día de la fecha, la misma se encuentra sin reglamentar¹⁴.

Adicional normativa argentina que apunta a la mitigación de las emisiones de GEIs pueden advertirse en el cuadro a continuación.

Norma	Objetivo	Implementación
Ley 24.051. Residuos Peligrosos¹⁵ (Reglamentación mediante Decreto 831/93)¹⁶	Establece normas que deben cumplir los generadores, transportistas y operadores de residuos peligrosos, desde que el mismo nace hasta que muere. Posee capítulos de responsabilidad civil y penal.	Esta ley establece que serán considerados peligrosos los residuos indicados en el Anexo I. En el Anexo I en la Categoría Y4 de la norma hace mención a los “desechos resultantes de la producción, la preparación

¹⁴ Ver CANO, Juan Pedro (2012). “Gestión integrada de los Recursos Hídricos en Argentina”. Informe Ambiental Anual FARN 2012. Pág. 267. <http://www.farn.org.ar/informe2012.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

¹⁵ En su Art. 2 la presente ley define como residuos peligrosos a “todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”. Por tanto, los residuos de las diversas actividades ganaderas deben incluirse en esta categoría.

¹⁶ Cabe señalar que esta norma es anterior a la reforma constitucional argentina de 1994, y no determina presupuestos (requerimientos) mínimos. Es norma nacional aplicable a aquellos residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, o en provincias que hayan adherido a la ley mediante ley propia, o, según la misma ley, a residuos que aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación. Sin embargo, el Art. 67 invita a las provincias y municipios a dictar normas de igual naturaleza para el tratamiento de los residuos peligrosos. Por otra parte, los capítulos de responsabilidad civil y penal de la ley de residuos peligrosos son aplicables en todo el país, por tratarse de normativa de fondo.

		y utilización de biocidas y productos fitosanitarios”. Existe un Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos que funciona desde el año 1993 ¹⁷ .
Ley 25.612. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre la Gestión Integral de Residuos Industriales y de Servicios (Decreto de promulgación parcial 1343/02)	Establece las pautas para la gestión integral de residuos industriales ¹⁸ y de actividades de servicios, involucrando los conceptos de niveles de riesgo, las obligaciones de los generadores, transportistas y operadores de tratamiento y disposición final. Además, establece el funcionamiento de los registros en cada jurisdicción, cuya integración en un Sistema de Información Nacional debe llevar a cabo la autoridad nacional.	Esta ley no se ha reglamentado y en la actualidad por esta causa carece de herramientas concretas para su cabal implementación.
Ley 26.562. Presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional	Regula la quema caracterizándola como toda la labor de eliminación de la vegetación o residuos de vegetación mediante la utilización del fuego, con el fin de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo. Prohíbe que dicha actividad sea realizada sin la autorización pertinente, que deberá ser tramitada ante la autoridad competente de cada jurisdicción.	Fue sancionada como consecuencia de la fuerte humareda que invadió la Ciudad de Buenos Aires provocada por la quema intencional de pastizales en el año 2008. Un déficit que presenta esta ley, es la falta de designación de una autoridad de aplicación a nivel nacional, la que podría encargarse de llevar estadísticas sobre autorizaciones, técnicas empleadas, resultados, protocolos de quema, etc.
Resolución 515/2006 de la SAyDS	Crea el Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados. Procura remediar aquellos sitios que se encuentran contaminados por actividades industriales, agropecuarias y urbanas ¹⁹ .	Se encuentra realizada una base de datos de Sitios Potencialmente Contaminados ²⁰

¹⁷ Resolución 413/1993 de la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

¹⁸ Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidente, del cual su poseedor, productor, o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo (Art. 2).

¹⁹ La implementación del Programa se realiza a través de cinco proyectos: Inventario Nacional de Sitios Potencialmente Contaminados; Categorización y Priorización Preliminar de Sitios Potencialmente Contaminados; Plan Nacional de Recuperación de Sitios Contaminados y Prevención de la Contaminación; Bases Normativas para la Gestión de Sitios Contaminados; y Sistema Nacional de Vigilancia Ambiental de Sitios Contaminados y Restaurados.

<p>Ley 26.093. Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles</p>	<p>Tiene por objeto el corte obligatorio de combustibles minerales con biocombustibles, considerando tanto el biodiesel como el bioetanol.</p>	<p>Establece en su art. 17 que “<i>todos los proyectos calificados y aprobados por la Autoridad de Aplicación serán alcanzados por los beneficios que prevén los mecanismos —sean Derechos de Reducción de Emisiones; Créditos de Carbono y cualquier otro título de similares características— del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997, ratificado por Argentina mediante Ley N° 25.438 y los efectos que de la futura ley reglamentaria de los mecanismos de desarrollo limpio dimanen.</i>” Sin embargo, según el listado de proyectos presentados en el marco del MDL (ver Anexo II) se encuentran tan sólo dos proyectos de biodiesel, ambos suspendidos y no se identificaron proyectos vinculados al bioetanol. Asimismo, los proyectos de biodiesel no pertenecen a empresas registradas en el Registro de Empresas Elaboradoras de Biocombustibles de la Secretaría de Energía²¹.</p>
<p>Ley 26.639. Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.</p>	<p>Tiene el objeto de preservar los glaciares y el ambiente periglacial 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.</p>	<p>La Ley establece las pautas para la elaboración del Inventario Nacional de Glaciares que será responsabilidad del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Pero el punto clave de la ley es la prohibición de realizar determinadas actividades en zona glaciar entre las cuales se incluye: la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura, la exploración y explotación minera e hidrocarburíferas.</p>
<p>Ley 22.351. Parques Nacionales.</p>	<p>Permite -mediante la creación de parques nacionales o áreas protegidas- limitar las</p>	<p>Según la base de datos (actualizada al 2006) del Sistema de Federal de Áreas</p>

²⁰ Documento Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Rio + 20, Septiembre 2011, p. 28, disponible en http://issuu.com/fundses/docs/rio_20_-_documento_posicion_argentina/28 (Última visita 15.03.2014).

²¹ SECRETARÍA DE ENERGÍA, Registro de Empresas Elaboradoras de Biocombustibles. Disponible en <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3037> (Última visita 15.03.2014).

	<p>posibilidades de deforestación y por tanto, conservar masas boscosas con un alto valor ambiental.</p>	<p>Protegidas, la Argentina cuenta con 436 áreas protegidas de diferentes categorías que cubren aproximadamente 215.151 Km² (7,71%) del territorio nacional (sector continental y la Isla de Tierra del Fuego). De estas áreas protegidas 36 (1,41% del territorio nacional) constituyen territorios de jurisdicción nacional que se encuentran bajo la autoridad de la Administración de Parques Nacionales (APN). Las restantes áreas protegidas (5,6% del territorio nacional) presentan diferentes tipos de dominios distribuidos en las veintitrés jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las mismas se encuentran sujetas a distintos tipos de gestión, ya sea del órgano competente en materia ambiental, de recursos naturales o de turismo; a cargo de municipios; o de centros científico-tecnológicos (universidades, INTA²², CONICET²³). Hay además áreas protegidas privadas, pertenecientes a organizaciones no gubernamentales (ONG) o a particulares en convenio con una ONG o con el órgano provincial. Finalmente existen las áreas protegidas de gestión mixta, entre las que se incluyen las 11 reservas de biosfera y algunos de los 21 sitios Ramsar²⁴.</p>
<p>Ley 25.080. Bosques Cultivados.</p>	<p>Establece incentivos económicos con miras a promocionar el desarrollo forestal. Fomenta el establecimiento de nuevas plantaciones y también su utilización racional al exigir que se adopten las medidas necesarias para que la actividad sea realizada en forma ambientalmente sostenible. Asimismo, cuando la extensión forestal supera las 100 hectáreas, todos los emprendimientos deben ir acompañados</p>	<p>Desde el año 2000 al 2011²⁵, se han destinado a este fondo \$427.002.032,80 de los cuales fueron recibidos el 46% por Misiones y el 27% por Corrientes.</p>

²² Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

²³ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

²⁴ S AyDS (2010), "Cuarto informe nacional". Convenio sobre Diversidad Biológica. Disponible en <http://www.cbd.int/doc/world/ar/ar-nr-04-es.doc> (Última visita: 15.03.2014).

²⁵ Información disponible en <http://64.76.123.202/new/0-0/forestacion/regimen/estadistica/diciembre11/MONTOS%20APROBADOS%20POR%20A%C3%91O%20POR%20PROVINCIA.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

	de una evaluación de impacto ambiental.	
Ley 22.351. Parques Nacionales.	Permite -mediante la creación de parques nacionales o áreas protegidas- limitar las posibilidades de deforestación y por tanto, conservar masas boscosas con un alto valor ambiental.	Según la base de datos (actualizada al 2006) del Sistema de Federal de Áreas Protegidas, la Argentina cuenta con 436 áreas protegidas de diferentes categorías que cubren aproximadamente 215.151 Km2 (7,71%) del territorio nacional (sector continental y la Isla de Tierra del Fuego). De estas áreas protegidas 36 (1,41% del territorio nacional) constituyen territorios de jurisdicción nacional que se encuentran bajo la autoridad de la Administración de Parques Nacionales (APN). Las restantes áreas protegidas (5,6% del territorio nacional) presentan diferentes tipos de dominios distribuidos en las veintitrés jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las mismas se encuentran sujetas a distintos tipos de gestión, ya sea del órgano competente en materia ambiental, de recursos naturales o de turismo; a cargo de municipios; o de centros científico-tecnológicos (universidades, INTA ²⁶ , CONICET ²⁷). Hay además áreas protegidas privadas, pertenecientes a organizaciones no gubernamentales (ONG) o a particulares en convenio con una ONG o con el órgano provincial. Finalmente existen las áreas protegidas de gestión mixta, entre las que se incluyen las 11 reservas de biosfera y algunos de los 21 sitios Ramsar ²⁸ .

En este sentido, cabe señalar que la Argentina suscribió y aprobó mediante leyes nacionales, varios convenios internacionales en materia de protección ambiental y biodiversidad. Particularmente, en materia de cambio climático, la Argentina aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) por medio de la Ley 24.295 y por Ley 25.438, el Protocolo de Kioto (PK) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

²⁶ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

²⁷ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

²⁸ SAyDS (2010), "Cuarto informe nacional". Convenio sobre Diversidad Biológica. Disponible en <http://www.cbd.int/doc/world/ar/ar-nr-04-es.doc> (Última visita: 15.03.2014).

La CMNUCC obliga a los miembros a presentar con regularidad las denominadas “comunicaciones nacionales” –que incluyen el inventario de los gases de efecto invernadero, estudios de vulnerabilidad al cambio climático y una descripción de las políticas que se llevan a cabo para dar cumplimiento a los objetivos de la Convención.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África–aprobada por Argentina mediante Ley 24.701– dispone que cada dos años los estados parte deben presentar sus Informes Nacionales. La Argentina presentó el primer informe en abril de 2000, el segundo informe en abril del 2002 y el tercer informe se presentó en el año 2006.

Existen varios convenios internacionales ratificados por la Argentina tendientes a mitigar las emisiones de GEIs (medidas de mitigación).

Norma	Objetivo	Implementación
Convenio de Estocolmo, Contaminantes Orgánicos Persistentes²⁹.	El Convenio, y por tanto la ley nacional, tienen por objeto la reducción y la eliminación de aquellos contaminantes listados que por su toxicidad impactan negativamente en la salud humana y en el ambiente.	La Unidad de Sustancias y Productos Químicos, dependiente de la Subsecretaría de Control y Prevención de la Contaminación de la SAyDS, es la encargada de atender los compromisos emergentes del Convenio de Estocolmo.
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación³⁰.	Obliga a cada Parte a reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y a asegurar, en la medida de lo posible, la existencia de instalaciones de eliminación en su propio territorio. Establece pautas para el transporte y la eliminación de residuos entre países.	Argentina tomó como modelo el Convenio de Basilea y sancionó la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos que contiene sus mismos anexos. Bajo la órbita de la SAyDS, se encuentra la Dirección de Residuos Peligrosos que entiende en todo asunto relativo a la gestión de residuos peligrosos.
Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional³¹.	Establece productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos. Obliga a las Partes a comunicar a la Secretaría las medidas reglamentarias firmes que haya adoptado con respecto a productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos, para	Es la misma Unidad de Sustancias y Productos Químicos mencionada previamente, la encargada de atender los compromisos emergentes del Convenio de Rotterdam.

²⁹ Ley 26.011.

³⁰ Ley 23.922.

³¹ Ley 25.278.

	información de las demás Partes y su posible inclusión en el Convenio.	
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y enmiendas³².	Los óxidos nitrosos, liberados por los fertilizantes nitrogenados, destruyen el ozono y tienen larga vida. El fin de este protocolo internacional es la reducción de la producción y el consumo de numerosas sustancias que afectan negativamente a la capa de ozono, a través de metas graduales consensuadas a nivel internacional.	El Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral del Protocolo ha aprobado más de 80 millones de dólares para proyectos del país y desde el año 1994, se llevaron a cabo las siguientes actividades ³³ : a) Proyectos de reconversión industrial individuales y grupales en los sectores de espumas de poliuretano, refrigeración, aerosoles industriales y medicinales, esterilización y solventes; b) Plan Nacional de Eliminación del Uso de CFC en el Sector de Espumas; c) Plan Nacional de Eliminación de SAOs en el Sector Solventes; d) Plan Nacional de Eliminación del USO de CFC en el Sector de Refrigeración; e) Proyecto de Cierre del Sector Producción de CFC; f) Sistema de Licencias de Importación y Exportación de SAOs; g) Banco de Halones; h) Preparación del Plan Nacional de Eliminación de HCFCs.

Gestión del Riesgo³⁴

En el ámbito nacional participan diversas dependencias estatales con misiones y funciones específicas, que en algunos casos son concurrentes y/o complementarias en lo referente a la gestión del riesgo. Así, se vinculan transversal y sectorialmente subsistemas que forman parte de la Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio del Interior y Transporte, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y Ministerio de Turismo.

Estos subsistemas sectoriales de gobierno, pueden agruparse en grandes líneas según su función:

³² Ley 23.778.

³³ ARGENTINA, "Aportes para ser incluidos en el documento de compilación que servirá de base para la preparación del documento de la Conferencia de Desarrollo Sostenible (Río + 20)", p.58. 59. Disponible en <http://www.uncsd2012.org/content/documents/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

³⁴ Se sigue en este punto al Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

- Planifican para la preservación, protección y defensa (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias-DINESA-, Coordinación del Plan Nacional de Manejo del Fuego, entre otros);
- Contribuyen con información básica y/o con la gestión de sistemas de alerta y avisos (Servicio Geológico Minero Argentino-SEGEMAR-, Comisión Nacional de Actividades Espaciales-CONAE-, Organismo Regulador de Seguridad de Presas-ORSEP-, Instituto Nacional de Prevención Sísmica-INPRES- , Servicio Meteorológico Nacional SNM-, entre otros); y
- Brindan respuesta ante situaciones de emergencia en el país (Gendarmería Nacional Argentina, Policía Federal Argentina –PFA-, Ejército Argentino, Consejo Nacional de Bomberos Voluntarios, entre otros).

Si bien en Argentina no existe una normativa específica respecto de la gestión del riesgo, a nivel nacional la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) -como organismo parte de la Secretaría de Provincias del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación- ha articulado esfuerzos en los últimos años para llevar a cabo la gestión del riesgo dentro del país. La DNPC tiene a su cargo la función de *“implementar acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del estado nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción”*, como así también el desarrollo del análisis del riesgo para la definición de políticas y formulación del planteamiento estratégico en materia de protección civil nacional. Posteriormente, se adicionó a la DNPC la función de prevención y respuesta en coordinación con los gobiernos provinciales y la elaboración de medidas para definir políticas de protección a la comunidad e intervenir en la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM). La Protección Civil sigue siendo el mecanismo institucional más consolidado en el país, aunque tradicionalmente enfocado en los temas de preparativos y respuesta a emergencias.

Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres

El Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres se desarrolla desde el año 2006 en el marco de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública³⁵. Fue ejecutado en su primer año a través de un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como parte integrante del PET. Su objetivo es promover la inserción de la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial en todos los niveles del Estado a través de la sensibilización y capacitación de actores clave, incluyendo el

³⁵ <http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2620> (Última visita: 15.03.2014).

análisis del riesgo como dimensión de referencia en la planificación y la evaluación de proyectos de inversión pública.

En el año 2010 se publicó el primer avance de El Riesgo de Desastres en la Planificación del Territorio, producto de la implementación del Programa. En ese mismo año y a partir de la firma de una Carta de Intención con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil, se delinearon estrategias comunes de reducción del riesgo, en particular referidas al riesgo climático, a diversas escalas, trabajo que permitió la edición del Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la Gestión y Planificación Local.

En 2012 se participó en la elaboración del Documento País sobre Riesgo de Desastres en la Argentina, impulsado por el PNUD y la Cruz Roja Argentina, en el contexto de los Proyectos DIPECHO VII del Programa de Preparación ante los Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

En la actualidad, se está asistiendo a la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la Provincia de Neuquén para la implementación del Programa Provincial de Reducción del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático. Con el propósito de implementar la Ley Provincial 2.713, que demanda la incorporación del enfoque de riesgos en la planificación del territorio, se iniciaron las acciones con la conformación de una Red Provincial de Riesgo para generar un espacio de encuentro entre las áreas de planificación provinciales y locales.

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) pretende constituirse como un instrumento de gobernanza, entendida como el conjunto de instituciones y procesos de toma de decisiones que condicionan y posibilitan las políticas públicas, involucrando al Estado en relación interdependiente con actores de la sociedad civil y el mercado local y global. En efecto, existe una relación estrecha entre el OAT y la definición de un modelo de desarrollo para las comunidades porque es de importancia clave definir el horizonte de desarrollo al que una comunidad aspira, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos del territorio y de desarrollo de actividades. Y la participación ciudadana tiene un lugar preponderante en estas decisiones.

ORGANISMOS LIGADOS A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS QUE CONTRIBUYEN A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO

Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH)

Impulsa una gestión integrada de recursos hídricos, que incluye un enfoque de cuenca, donde se incorpora el abordaje conceptual la reducción del riesgo de desastres.

Instituto Nacional del Agua

Muestra avances al incluir consideraciones de reducción del riesgo de desastres y la influencia del cambio climático en la modelación hídrica e hidráulica, atendiendo a que las nuevas condiciones climáticas requieren la redefinición de los parámetros de diseño de las obras de infraestructura. En ciertos casos, también es necesaria la adecuación de infraestructura existente³⁶.

Dirección de Vialidad Nacional

Se ocupa del tema ambiental vinculado a la infraestructura vial desde 1993, cuando se aprobó el Manual Mega (Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales) como documento obligatorio para contratistas y consultores, en el pliego de especificaciones técnicas generales con el que se licita y contrata la obra vial. El MEGA II, de 2007, ha incorporado unos primeros criterios de reducción del riesgo, indicando la sensibilidad de cada región ecológica a ciertos eventos. Se trata de una aproximación al tema que funciona de alarma para que los ejecutores de los proyectos (tanto privados como públicos) lo tengan en cuenta, y busquen información adicional.

Secretaría de Obras Públicas

Se ejecutan medidas estructurales que incluyen la reducción del riesgo en la gestión de los asentamientos humanos. Es el caso, por ejemplo, del Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano, llevado a cabo por la Secretaría de Obras Públicas. Su propósito es reducir la vulnerabilidad de las provincias de Misiones, Chaco, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos frente a las inundaciones a través de: a) el fortalecimiento de su capacidad para hacer frente a las emergencias por inundaciones y la reducción de riesgo de inundación; b) la implementación de un programa de viviendas que beneficiaría a la población de menores ingresos que habitan en zonas inundables; y c) el fortalecimiento de defensas contra las inundaciones en áreas geográficas que registran una importante actividad económica y son vulnerables a inundaciones recurrentes. Otros programas que ha desarrollado la Secretaría apuntan a la reconstrucción luego de grandes inundaciones, como fue el caso del “Programa de Emergencia para la Recuperación de las Zonas Afectadas por Inundaciones”, del año 2003³⁷³⁸.

³⁶ SAyDS (2007). “Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” SAyDS, Argentina. 199 pp.

³⁷ Detalles de dicho programa en el sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR0242> (Última visita: 15.03.2014).

³⁸ Informe financiero de la Auditoría General de la Nación (AGN) sobre la iniciativa disponible en el siguiente enlace: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR0242> (Última visita: 15.03.2014).

Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)

El SEGEMAR ha desarrollado estudios aplicados a la aptitud de uso del territorio a los fines de mitigar los peligros geológicos y la gestión sustentable de los recursos naturales. Los estudios consideran los principales factores de las amenazas naturales, sus causas, distribución e impacto. Asimismo se brindan pautas de ordenamiento territorial aplicadas a la identificación de las características naturales del suelo para la urbanización y otros usos, de acuerdo con la aptitud natural del terreno. Estos estudios apuntan a evitar daños y peligros para la localización de la población y futuras inversiones y emprendimientos. Como ejemplos de tales iniciativas se pueden mencionar la serie de investigaciones denominada “Estudio geocientífico orientado al ordenamiento territorial”, que se desarrolló -con el apoyo brindado por el Instituto Federal de Geociencias de Alemania- en las ciudades de San Carlos de Bariloche (Río Negro) y San Ignacio (Misiones).

Iniciativas en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

En el marco del Plan Estratégico Territorial (PET) y con el objetivo de “validar una cartera de proyectos de infraestructura -de alcance provincial y nacional- que contribuyan a la consolidación del Modelo Deseado Nacional” (SSPTIP, 2011), se han diseñado herramientas que han permitido, entre otros propósitos, ponderar y ajustar la selección de proyectos desde la visión “ambiental” incluyendo la dimensión de riesgo. Se aplicó una metodología que incluye mapas conceptuales, análisis de decisión y análisis de impacto cruzado. Asimismo, entre los aspectos operativos y su vinculación con la problemática del riesgo, se han formulado preguntas orientadas a la definición de criterios de evaluación de impactos territoriales según las dimensiones del desarrollo territorial: económica, sociocultural, espacial y ambiental. Una forma de profundizar esta propuesta metodológica –de modo de analizar en detalle la dimensión del riesgo- es la construcción de una matriz se propone la construcción de una matriz sencilla que analiza el impacto del proyecto partiendo de la evidencia de amenazas y procesos de degradación presentes en cada uno de los departamentos –unidades administrativas- donde se localiza cada proyecto.

Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)

En 2005 se realizó la reunión mundial en la que se aprobó en Japón el Marco de Acción de Hyogo, con la presencia de la Argentina, que inició a partir de ese momento una intensa relación de trabajo conjunto con la Estrategia Internacional para la Reducción de los Riesgos (ISDR/EIRD). Argentina constituye en 2007 la Plataforma Nacional Argentina para la Reducción de Desastres (PNRD), según los lineamientos de la EIRD, y lleva desarrollados hasta la fecha una serie de 7 encuentros de alcance nacional.

La Plataforma Nacional Argentina es coordinada por la Comisión Cascos Blancos y la Dirección Nacional de Protección Civil. Dicho espacio está constituido actualmente por un centenar de miembros, representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales. En tal sentido, cabe destacar a:

- Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales;
- Instituciones especializadas (actividades espaciales, nucleares, manejo de cuencas);
- Sector académico proveniente de universidades públicas y privadas;
- ONG's que abarcan organizaciones de diverso porte y temática, como Cruz Roja, Scouts, Caritas, Sociedad Argentina de Psicología en Emergencias y Desastres, Sociedad Argentina de Psicotraumas, Médicos sin Fronteras, Hábitat para la Humanidad, Fundación Metropolitana, ADRA, Save the Children y otras;
- Sector privado, con representación de compañías de seguros y bancos y proveedores de insumos humanitarios;
- Medios de comunicación, en particular redes y revistas especializadas con la temática³⁹.

Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU)

A nivel regional y a iniciativa de la República Argentina, los presidentes y cancilleres de la región decidieron crear la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU), durante la Cumbre del MERCOSUR de Asunción, Paraguay, celebrada en julio de 2009. La REHU, integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y abierta a la participación de los Estados Asociados del bloque (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), constituye el primer paso en el camino hacia la consolidación de un mecanismo de asistencia mutua dentro del Mercado Común en el terreno de la gestión de riesgos y la respuesta a desastres.

La REHU integra el Foro de Coordinación y Cooperación de los Mecanismos Subregionales de Gestión del Riesgo de Latinoamérica y el Caribe, junto al Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), y la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias (CDEMA). El Foro se constituyó en Pisco, Perú, en 2009, y se encuentra en etapa de institucionalización, en la búsqueda de generar herramientas formales de coordinación de los diversos mecanismos subregionales, consolidar un espacio de diálogo y concertación, para avanzar en la creación de una Agenda Estratégica Común⁴⁰.

³⁹ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

⁴⁰ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

Sistema Federal de Emergencia (SIFEM)

La instauración de Consejos Federales ha servido como instancias para presentar y compartir problemáticas, discutir, buscar consensos y coordinar la ejecución de políticas sectoriales. Por otra parte, y en lo que constituye un antecedente normativo para la gestión del riesgo de desastres, la República Argentina tiene vigente el Decreto 1250/99, que crea el Sistema Federal de Emergencia. Actualmente, el SIFEM no constituye un mecanismo institucional activo y su pertenencia dentro de la estructura estatal ha atravesado un complejo proceso de reasignaciones (formó parte de la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y finalmente el Decreto 1066 de agosto de 2004 transfirió las competencias del SIFEM a la órbita del Ministerio del Interior)⁴¹. En términos prácticos, el Ministerio del Interior solo pone en funcionamiento al SIFEM ante el caso puntual de catástrofe

Grupo de Manejo de Riesgos de Desastres

La participación argentina en el grupo de DRM (Manejo de Riesgos de Desastres, por sus siglas en inglés) del G20, se oficializó en febrero de 2012 desde el Grupo de Trabajo “G20 y Otros Asuntos Económico-Financieros Internacionales” de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación, quedando a cargo de la Subsecretaría de Servicios Financieros, que produjo un informe sobre el estado de situación del tema en Argentina. Para ello se intercambiaron información con la Oficina de Riesgo Agropecuario del Ministerio de Agricultura, con la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior (que coordina el Sistema Federal de Emergencias –SIFEM-) y con el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Luego de una serie de reuniones, las diferentes dependencias expusieron sus puntos de vista y pautaron el desarrollo del tema y su abordaje desde una óptica interdisciplinaria entre las diferentes competencias de las carteras ministeriales involucradas.

El resultado del análisis se encuentra reflejado en el libro preparado y presentado el 16 de Junio de 2012 por el Banco Mundial, denominado “*Improving the Assessment of Disaster Risks to Strengthen Financial Resilience*⁴²”, que recopila la información que los países proveyeron oportunamente. A partir de los encuentros y de la documentación presentada por las diferentes dependencias, se concluyó que la Argentina tiene la oportunidad de desarrollar un sistema efectivo y eficiente de manejo de riesgo de desastres a nivel nacional, abordando la complejidad del tema y contando con información centralizada y constante producida y procesada en el país. A las áreas señaladas se sumó la Dirección Nacional de Servicios Financieros y se comenzó a trabajar en el diseño de una estrategia nacional de gestión del riesgo de desastre. A partir de un

⁴¹ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

⁴² Disponible en el siguiente enlace: <https://www.gfdrr.org/G20DRM> (Última Visita: 15.03.2014).

estudio que está realizando el Banco Mundial y la Dirección Nacional de Protección Civil sobre cinco de los desastres más importantes ocurridos en la Argentina en los últimos 15 años, se busca conocer el impacto económico-financiero de tales eventos a nivel municipal, provincial y nacional.

El informe elaborado por el Grupo de Trabajo “G-20 y Otros Asuntos Económico-Financieros Internacionales” reseña una cantidad importante de desastres naturales que sufrió el país. Destaca que la Argentina es un país con una gran participación del sector agropecuario en su economía y que la extensión del territorio y las diversas características geográficas hacen que el manejo de los riesgos pueda variar entre las distintas regiones. Es así que los productores mitigan los riesgos por medio de la diversificación de cultivos, rotación y otras técnicas, así como también utilizan los seguros agropecuarios, instrumentos con los cuales se cuenta en la actualidad para la transferencia de riesgos al sector privado.

A junio de 2010, existían 28 compañías que ofrecían seguros agrícolas. Este mercado es el que mayor desarrollo ha tenido en la última década en el país, con el seguro contra granizo como la principal cobertura contratada. Se pasó de un 10% de la superficie sembrada asegurada en el año 2000, a cerca de un 50% en el año 2010. Pero se resalta que el grueso de lo cubierto son granos y cereales, lo que denota que muchos cultivos regionales no se encuentran asegurados.

Asimismo, en el año 2009, la Ley N° 26.509 de Emergencia Agropecuaria, que procura mitigar el efecto de los problemas climáticos sobre el agro y contempla la posibilidad de refinanciamiento de créditos, la postergación del calendario impositivo y el otorgamiento de subsidios a productores, entre otras medidas.

Red de Gestión de Riesgos de la República Argentina

Dentro de esta Red, organizaciones de la sociedad civil, gobierno y organismos internacionales articulan y desarrollan actividades relacionadas con la prevención, preparación y respuesta ante las emergencias, e intercambian experiencias, información y conocimientos. Esta red está actualmente conformada por: Fundación Save the Children Argentina, Acción contra el Hambre-Acción Sur, Cruz Roja Argentina, Comisión Cascos Blancos y Scouts de Argentina (estas Instituciones suscribiendo un Acuerdo Marco de Cooperación en el 2012); complementándose con la participación del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM. Por otra parte, a fin de reconocer, organizar y sistematizar las instituciones que se especializan y realizan aportes a la gestión del riesgo, la DNPC impulsó el Registro Nacional de ONG. La convocatoria y proceso de registro se concretó en julio de 2011.

Cambio Climático

En el marco de la SAYDS existe en Argentina una Dirección Nacional de Cambio Climático, dependiente de la Dirección Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable. Tal Dirección tiene por función asesorar al Director Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable en todos aquellos aspectos relacionados con la implementación de la Ley 24.295 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; proponer y propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas contenidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incluyendo el desarrollo de actividades locales de concientización para la mitigación del cambio climático; elaborar y proponer al Director Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable, para su aprobación, los lineamientos de políticas en materia de cambio climático; la identificación de áreas sectoriales prioritarias para implementar actividades de mitigación; la determinación de las metas nacionales para la posible reducción de emisiones por sector; y la definición de estrategias y lineamientos para las actividades de mitigación por sector, concordantes con las políticas nacionales de desarrollo sustentable; coordinar la elaboración de las Comunicaciones Nacionales que forman parte de los compromisos resultantes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y asistir técnica y administrativamente a la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

Con motivo de las obligaciones de reportar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Argentina ha realizado dos comunicaciones, y en la actualidad se encuentra en proceso la elaboración de la tercera comunicación gracias al apoyo de un proyecto GEF⁴³ y el Banco Mundial (U\$S 2,5 millones), Proyectos AR-TF098640, P116974⁴⁴. Si bien el proyecto debía estar finalizado en mayo de 2013 se obtuvo una extensión hasta 2014. Esta comunicación apunta no solo a reportar sobre lo hecho en la materia por el país en estos años sino a reforzar la agenda nacional sobre adaptación al cambio climático con propuestas factibles de políticas y medidas que mejoren aquélla en sectores relevantes, entre ellos la planificación urbana. Busca además constituirse en una herramienta para la toma de decisiones en distintos sectores en el orden nacional, provincial y municipal.

Otros proyectos de interés llevados adelante por la SAYDS, aunque no aún relativos a áreas urbanas, son “*Aumentando la Resiliencia Climática y Mejorando el Manejo Sostenible de la Tierra en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires*” y “*Adaptación y resiliencia de la agricultura familiar del noreste de Argentina (NEA) ante el impacto del cambio climático y su variabilidad*” que se encuentran en una etapa inicial y que de todas formas no apuntan a atender todas las necesidades del país en la materia, pero sí a establecer una base de trabajo interesante⁴⁵.

⁴³ Inglés para Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

⁴⁴ http://www.thegef.org/gef/project_detail?projID=3964 (Última visita: 15.03.2014).

⁴⁵ Janches, F., Henderson, H. y MacColman, L. (2014) “Urban Risk and Climate Change Adaptation in the Reconquista River Basin of Argentina”. Lincoln Institute of Land Policy - Working Paper.

En la actualidad la SAyDS se encuentra trabajando en la elaboración de una Estrategia Nacional de Cambio Climático. El 22 de diciembre de 2009 se constituyó el Comité Gubernamental de Cambio Climático como instancia de articulación institucional, siendo uno de sus objetivos el de impulsar y ser partes del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional en Cambio Climático (ENCC) y el Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo. El Comité se reunió en trece oportunidades entre 2009 y 2010. En paralelo, se realizaron reuniones bilaterales con los organismos que forman parte del Comité para identificar líneas comunes de trabajo, programas y acciones que puedan encuadrarse dentro de acciones de mitigación y/o adaptación al cambio climático.

Como resultado del trabajo realizado en el 2010, se elaboró un primer documento: “Estrategia Nacional en Cambio Climático: Estructura. Antecedentes. Objetivos Generales y Medios” que fue adoptado por los miembros del Comité el 25 de octubre de 2010 y ratificado por las autoridades jerárquicas, el 27 de noviembre de 2010 durante un segmento de alto nivel.

A lo largo de 2011 se han hecho avances en la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Entre los meses de marzo y agosto, en el marco del Comité Gubernamental de Cambio Climático, se trabajó en la elaboración de un documento titulado “Primera Fase del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional en Cambio Climático”. El proceso consistió en la realización de veinticinco reuniones entre los diferentes órganos de gobierno con competencias en la materia, a fin de consolidar un documento que sentará las bases de la Estrategia Nacional en Cambio Climático. En este sentido, se acordó la estructura general del documento y una serie de acciones, tanto de adaptación como de mitigación, las cuales se organizan en torno a ejes de acción. Se realizaron además, reuniones en las provincias (a partir de encuentros regionales organizados en el marco del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), con la finalidad de presentar los estados de avance del documento e incorporar de manera directa aportes de la agencias provinciales vinculadas a la temática.

Asimismo, y con el fin de fortalecer la articulación institucional entre el gobierno nacional y los diferentes sectores también participaron del proceso los sectores privado y científico-académico, organizaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil. Dicha participación redundó en un documento que contempla perspectivas múltiples sobre la naturaleza de la Estrategia. Este documento fue presentado oficialmente el 30 de septiembre de 2011⁴⁶. Desde entonces, pocos han sido los avances en la elaboración e implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

⁴⁶ Disponible en el siguiente enlace: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/ENCC%2030-9-11\(1\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/ENCC%2030-9-11(1).pdf) (Última visita: 15.03.2014). Más Información sobre esta Estrategia en el siguiente enlace: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9752> (Última visita: 15.03.2014).

Hoy en día, debido a aspectos que aún son informales en el proceso de participación (por ejemplo comentarios que se han hecho en el proceso participativo y no se han tomado en cuenta, que no han sido explicados por las autoridades), se ha realizado desde el grupo de organizaciones de la sociedad civil una propuesta de reglamento del Comité Ampliado de Cambio Climático (el cual incluye a los representantes gubernamentales y de los distintos sectores sociales).

Asimismo, a pesar de no pertenecer al grupo de los “Países Anexo I” y por tanto, no estar obligada a compromisos cuantificados de reducción de gases de efecto invernadero, la Argentina asumió -en el marco del Protocolo de Kioto- ciertas obligaciones tales como formular programas nacionales y/o regionales para mejorar la calidad de los factores de emisión para mitigar el cambio climático tanto por medio de la diseminación de información como por medio de la cooperación en materia de transferencia de tecnología y creación de capacidades (artículo 10)⁴⁷.

Como respuesta a estas obligaciones, se creó el Fondo Argentino de Carbono (FAC) (Decreto 1070/2005) y la Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio (OAML) -organismos creados a fin de implementar el llamado “Mecanismo para un Desarrollo Limpio” (MDL) enunciado en el art. 12 del Protocolo de Kioto-. El FAC convoca a la presentación de proyectos de inversión que tengan un componente de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o de fijación de carbono, que puedan ser encuadrados en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. La gran mayoría de los proyectos se presentaron en el sector energético.

La actividad inicial del FAC consistió en un primer llamado a concurso con el objeto de asignar recursos para el financiamiento de las actividades de pre-inversión en nuevos proyectos en la Argentina destinados a ampliar la capacidad productiva, mejorar la eficiencia y aumentar la competitividad de la economía argentina promoviendo el desarrollo sostenible.

Al 2010, el país tenía 16 proyectos aprobados por las Naciones Unidas, quién -en última instancia- decide el nivel de reducción de cada uno y su valor. De estos 16 proyectos, la mayoría tiene que ver con quema de gas metano en rellenos sanitarios. Por ejemplo, el Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una sociedad mixta del Gobierno porteño y el bonaerense que gestiona la recolección y disposición de residuos domiciliarios, firmó varios acuerdos con empresas internacionales para captar y negociar bonos de carbono. El más redituable, hasta ahora, es el que logró Frío Industrias Argentina, una empresa de San Luis enfocada en la refrigeración, que invirtió en la eliminación de gases HFC

⁴⁷ ESTEVES, Belén y SIBILEAU, Agnés (2009), Cambio Climático: Instrumentos jurídicos y los escenarios hacia Pos-Kioto, EN FARN, Informe Ambiental Anual 2009, p. 59. Disponible en www.farn.org.ar/informe2009.pdf (Última visita: 15.03.2014).

23, cuyo potencial de calentamiento es 11.900 veces mayor que el dióxido de carbono. En otros términos, por cada tonelada de ese gas eliminada, la empresa recibe 11.900 bonos.

Según datos de la ONU, Argentina ha negociado 9.144.457 certificados de reducción de emisiones (CERs)⁴⁸ sobre un total de 985.845.970, representando un 1% del total de los CERs negociados a nivel mundial. En la misma línea, la OAML⁴⁹ formula directrices específicas para la presentación de proyectos para el MDL y además identifica las opciones de mitigación en los diferentes sectores que puedan encuadrarse como proyectos MDL⁵⁰.

Actualmente -según pudo recabar la FARN- tanto la Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio (OAMD L) como el Fondo solamente dan asesoramiento pero no reciben proyectos debido a la caída en el precio de los CERs.

Por último, es importante destacar que la Segunda Comunicación hace mención a dos programas que en la actualidad no se encuentran vigentes. Se trata del Programa Nacional de Escenarios Climáticos⁵¹ (Resolución 248/2005 de la SAyDS) y Programa Nacional sobre Impactos del Cambio Climático⁵² (Resolución 1121/2001 de la SAyDS). Tales programas nunca se pusieron en funcionamiento por falta de asignación de recursos para la implementación de los mismos. Si bien fueron planteados como claves para avanzar en los temas de Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación, la realidad es que se planteaban como objetivos de máxima que no se concretaron. Además, Argentina cuenta con planes y/o programas contra los desastres naturales y en particular contra las inundaciones. Así, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios posee un Programa Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres cuyo objetivo es

⁴⁸ Información disponible en <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Issuance/CERsIssuedByHostPartyPieChart.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁴⁹ Cabe aclarar que la Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio antes se llamaba Oficina Argentina de Implementación Conjunta (Resolución 240/2005). Esta última fue creada mediante Decreto 822/98 con el objeto de llevar a cabo en forma más eficiente las acciones vinculadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, apoyando las actividades a desarrollarse por medio de los mecanismos previstos a tal fin por el Protocolo de Kioto.

⁵⁰ En el Anexo II, se pueden ver los proyectos presentados ante la Oficina, que se encuentran aprobados o en evaluación.

⁵¹ Este Programa tenía como objetivo que la SAyDS proponga medidas y programas de adaptación basándose en el estudio sobre la vulnerabilidad de los sistemas humanos naturales a la variabilidad climática y su capacidad de adaptación.

⁵² Uno de los principales objetivos del Programa era el de articular las acciones en cambio climático con las de otros programas nacionales, tales como los de la lucha contra la desertificación, los de preservación de la biodiversidad, etc. Asimismo, el Programa buscaba coordinar la realización de estudios sobre los impactos del cambio climático global sobre los diversos climas existentes en el territorio nacional; sobre la sensibilidad de los sistemas naturales a la variabilidad climática; y sobre diversas estrategias de adaptación a fin de evitar o minimizar impactos negativos.

insertar en todas las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, a nivel nacional y provincial, la problemática del riesgo de origen natural y antrópico, de manera de reducir drásticamente la ocurrencia de catástrofes y/o disminuir sus efectos perjudiciales. El Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres se desarrolla desde el año 2006. Fue ejecutado en su primer año a través de un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como parte integrante del PET. Su objetivo es promover la inserción de la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial en todos los niveles del Estado a través de la sensibilización y capacitación de actores clave, incluyendo el análisis del riesgo como dimensión de referencia en la planificación y la evaluación de proyectos de inversión pública. En el año 2010 se publicó el primer avance de El Riesgo de Desastres en la Planificación del Territorio, producto de la implementación del Programa. En ese mismo año y a partir de la firma de una Carta de Intención con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil, se delinearon estrategias comunes de reducción del riesgo, en particular referidas al riesgo climático, a diversas escalas, trabajo que permitió la edición del Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la Gestión y Planificación Local. En 2012 se participó en la elaboración del Documento País sobre Riesgo de Desastres en la Argentina, impulsado por el PNUD y la Cruz Roja Argentina, en el contexto de los Proyectos DIPECHO VII del Programa de Preparación ante los Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. En la actualidad, se está asistiendo a la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la Provincia de Neuquén para la implementación del Programa Provincial de Reducción del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático.

Este mismo Ministerio cuenta con un Plan Federal de Control de las Inundaciones (PFCI) que apunta fundamentalmente a desarrollar obras de control y mitigación de inundaciones. Para el financiamiento de estas obras, el Ministerio, más específicamente, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, cuenta con el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH), creado por el decreto 1381/01, modificado por la Ley 26.181. Los fondos del FIH provienen de un impuesto que rige sobre la transferencia o importación de naftas y sobre el gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores, o cualquier otro combustible líquido que los sustituya en el futuro. Dicho impuesto se calcula aplicando la alícuota del 5% sobre los combustibles gravados por la ley y tiene vigencia hasta el año 2029⁵³.

Fue así como comenzaron a ejecutarse obras de infraestructura hídrica en el país. Los propósitos centrales del Plan eran: disminuir la frecuencia de inundaciones, realizar un manejo equilibrado de los excedentes hídricos, prevenir eventuales desbordes, proteger la infraestructura vial, resguardar los centros urbanos y recuperar tierras productivas. La puesta en marcha de las obras

⁵³ SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS, Plan Federal de Control de las inundaciones. Disponible en <http://www.hidricosargentina.gov.ar/Financiamiento.html> (Última visita: 15.03.2014).

apuntaba a dar bienestar a los asentamientos urbanos próximos a las zonas de obra, creación de puestos de empleo genuino para sus habitantes y certidumbre para los productores agrícola-ganaderos. La AGN en un informe de gestión de 2011⁵⁴ indicó que se observa la ausencia de un diagnóstico integral previo de todo el territorio nacional, que permita determinar las áreas críticas, establecer prioridades y planificar la ejecución de las obras hídricas según criterios de riesgo y recomendó instrumentar las medidas necesarias para contar con tal diagnóstico a nivel país que permita establecer según criterios de riesgo la planificación y ejecución de las obras hídricas. Asimismo, indicó se evidencia la falta de una norma de creación del Plan Federal de Control de Inundaciones que establezca los fundamentos, objetivos, metas y metodología de implementación. En ese sentido, recomendó arbitrar los medios a fin de contar con tal Plan que establezca los fundamentos, objetivos, metas y metodología de implementación. El referido informe de la AGN da cuenta q actualmente no hay un Plan Federal de Control de Inundaciones; el PFCI se discute en la actualidad en el marco del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos (PNFRH), elaborado conjuntamente por el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), donde quedaría definido el diagnóstico, las prioridades, los recursos y las metas. Por tanto, la AGN recomienda establecer el Plan Federal de Control de Inundaciones en el marco Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos. Las obras desarrolladas en el marco del Programa referido son analizadas en detalle en el informe de la AGN aquí citado.

Asimismo, el Ministerio cuenta con un Programa de Atención del Estado de emergencia por Inundaciones que tiene como objetivo apoyar la recuperación económica y social de aquellas provincias (Formosa, Chaco, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Misiones, Santiago del Estero, La Pampa y Chubut) que fueron afectadas por las inundaciones, a través de la realización de actividades de mitigación, destinadas a contribuir en forma inmediata a reducir los inconvenientes económicos y sociales de las inundaciones, como así también a través de la reconstrucción y/o rehabilitación de la infraestructura pública de transporte, saneamiento y agua potable, escolar, habitacional y sanitaria.

Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la gestión y Planificación Local

En el marco de la carta de intención firmada por la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, la Subsecretaria de Desarrollo y Fomento Provincial y la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los tres organismos trabajaron conjuntamente en el desarrollo de un manual⁵⁵ con una metodología simple con el fin de lograr la mejor

⁵⁴ http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011_093info.pdf (Última visita: 15.03.2014).

⁵⁵ <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/AdCC/file/ManualVulnerabyAdap.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

evaluación posible del estado de situación, actual y proyectado, así como de las medidas posibles a adoptar.

El manual cuenta con una introducción y cinco capítulos. La introducción brinda al lector una presentación general de la problemática del cambio climático y sus causas. El capítulo 1 define los conceptos fundamentales en la materia que serán utilizados en los capítulos siguientes. El capítulo 2 caracteriza el marco en el que se diseñan e implementan las políticas para enfrentar el cambio climático. El capítulo 3 identifica los principales impactos observados y proyectados del cambio climático en la Argentina. El capítulo 4, que es el núcleo principal del Manual, propone una metodología de trabajo novedosa, diseñada para que cada localidad pueda identificar la vulnerabilidad, el riesgo y el potencial de implementar medidas de adaptación al cambio climático en su territorio. Por último, el capítulo 5 complementa al capítulo 4, al brindar fuentes de información fundamentales para la aplicación de la metodología propuesta.

El Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la gestión y Planificación Local del cual la SAyDS tomó parte se publicó en 2012 con colaboración de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial. Pese a su atractivo, acceso gratuito y lo relevante del tema que aborda, el impacto del manual no es claro aún. En julio del año 2012 se realizó en el Partido de la Costa un evento de presentación del Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la gestión y Planificación Local y se presentó un estudio de caso aplicado justamente a esa localidad; sin embargo los esfuerzos luego se discontinuaron y las energías se re-direccionaron a otros asuntos, con lo cual la iniciativa perdió fuerza. Asimismo, no es claro si los municipios han intentado por su parte realizar evaluaciones de vulnerabilidad empleando el manual referido. También se generaron directrices metodológicas para la incorporación de la reducción del riesgo y adaptación en la planificación territorial y en la evaluación de proyectos públicos de inversión, pero tales directrices no se han hecho públicas atento cambios en las estructuras de las instituciones a cargo de la toma de decisiones⁵⁶.

En temas de gestión de riesgo y manejo de emergencias tiene competencia la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) que funciona actualmente bajo la órbita del Ministerio de Seguridad. La Dirección de Cambio Climático trabaja en proyectos conjuntos tanto con la DNPC como con la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, particularmente a partir de la carta de intención suscripta en junio de 2011 por la cual se comprometen a trabajar conjuntamente en el desarrollo de acciones dirigidas a incorporar a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático en la Planificación Estratégica del Territorio, tanto a escala nacional, como provincial y local. En ese marco, los tres organismos vienen trabajando de manera articulada desde ese entonces. Actualmente, conforme la Dirección de Cambio Climático se está desarrollando un manual de inundaciones urbanas y cambio

⁵⁶ Janches, F., Henderson, H. y MacColman, L. (2014) Op. Cit.

climático. El Manual tiene como destinatarios a decisores políticos locales y está diseñado para informar al lector sobre qué medidas tomar antes, durante y después de una inundación urbana. Esta Dirección articula sus actividades con las provincias a través del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) aunque esta interacción no se encuentra suficientemente aceptada aun. Cabe igualmente destacar que el COFEMA, órgano para el consenso de políticas públicas ambientales a nivel federal, también ha creado una Comisión para abordar el cambio climático, aunque acceso a la información producida por tal comisión o por el COFEMA no es fácilmente accesible por la sociedad civil.

Sector Forestal

En el sector forestal existen programas de conservación tendientes al aprovechamiento sostenible de las masas boscosas (medidas de adaptación y mitigación). Entre ellos se destacan los siguientes:

Programa	Objetivo	Implementación
Programa Social de Bosques (PROSOBO)⁵⁷.	Brindar asistencia técnica y financiera para obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y para incrementar el área forestada nacional. Está dirigido a favorecer a comunidades rurales, contribuyendo a evitar su desarraigo, y asegurando la sustentabilidad de las actividades forestales que promueva mediante la autogestión y la organización y participación comunitaria.	Es ejecutado por la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.
Programa Nacional de Bosques Modelo⁵⁸.	Fomentar el manejo sustentable de los ecosistemas forestales mediante la construcción de alianzas estratégicas entre los actores clave y el trabajo en red, a fin de contribuir al progreso de las comunidades involucradas, atendiendo a la equidad social, las necesidades locales y las preocupaciones globales.	El Programa Nacional de Bosques Modelo es el punto focal de la Red Internacional de Bosques Modelo y de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo. En el ámbito nacional, tiene a su cargo la coordinación de la Red Nacional de Bosques Modelo. Se encuentra a cargo de la Dirección de Bosques de la SAyDS. Actualmente el Programa se está implementando en seis Bosques modelo: Formoseño, Jujuy, Futaleufú, Norte del Neuquén, San Pedro y Tucumán.
Programa de Productos	Recopilar y sistematizar la información sobre productos forestales no madereros (PFNM) de	1) Base de Datos sobre Productos Forestales No Madereros de Especies Nativas, la cual se

⁵⁷ Decreto 1332/2002. Reglamento del PROSOBO mediante Resolución 159/2010 de la SAyDS.

⁵⁸ Resolución 444/2003 de la SAyDS.

Forestales No Madereros.	los bosques nativos; efectuar su adecuada valoración y valorización como generadores de desarrollo y como herramienta indispensable para el manejo sustentable, e incentivar la investigación y manejo vinculados a los mismos y su apropiada comercialización ⁵⁹ .	encuentra en permanente ampliación y actualización ⁶⁰ . 2) Video de divulgación “El Tesoro del Bosque – Productos Forestales No Madereros (PFNM)”. 3) Base de Datos: Normativa sobre Protección de Especies Vegetales Nativas, la cual se encuentra en permanente ampliación y actualización. 4) Informe: Situación actual y posibilidades del mercado de la harina de algarrobo en la Argentina. Desde el año 2009 hasta la fecha, no se han asignado recursos a este Programa.
---------------------------------	--	---

Humedales

De acuerdo con la Segunda Comunicación Nacional, el aumento de la temperatura que se producirá en los próximos años en el país afectará a los humedales. Mediante la Ley 23.919, la Argentina aprobó la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Esta Convención establece que cada Estado Contratante debe incluir sus humedales en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (Art 2.1.), basándose para ello, en criterios ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. Asimismo, los Estados Contratantes tienen la obligación de conservar los humedales creando reservas naturales a tal fin (Art. 4.1.).

Cabe destacar que la Argentina cuenta con 21 sitios RAMSAR⁶¹ con una superficie de 5.382.281 has⁶². Desde 2008 se continúa avanzando en la elaboración del inventario de humedales en colaboración con diversas instituciones académicas a través del Proyecto PNUD/ARG/10/003

⁵⁹ Información disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=36> (Última visita: 15.03.2014).

⁶⁰ La Base de Datos cuenta con 594 fichas, que permiten consultas por criterios múltiples de búsqueda. Partiendo del relevamiento de los conocimientos existentes, sin dejar de lado aquellos provenientes de la cultura criolla e indígena, se pretende avanzar en las bases necesarias para un aprovechamiento de los PFNM, que contribuya al uso racional de las masas forestales nativas y así, asegurar su persistencia.

⁶¹ Este nombre se deriva de la Convención sobre los Humedales, cuyo tratado fue aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, relativo a la conservación y el uso racional de los humedales.

⁶² Laguna de los Pozuelos (Jujuy), Parque Nacional Río Pilcomayo (Formosa), Laguna Blanca (Neuquén), Reserva Costa Atlántica Tierra del Fuego, Reserva Provincial Laguna de Llanquanelo (Mendoza), Bahía de Samborombón (Buenos Aires), Lagunas de Guanacache, Desaguadero y Del Bebedero (Mendoza, San Juan y San Luis), Lagunas de Vilama (Jujuy), Jaaukanigás (Santa Fé), Lagunas y Esteros del Iberá (Corrientes), Bañados del Río Dulce y Laguna de Mar Chiquita (Córdoba), Refugio Provincial Laguna Brava (La Rioja), Humedales Chaco (Chaco), Reserva Ecológica Costanera Sur (Ciudad A. de Buenos Aires), Parque Provincial El Tromen (Neuquén), Reserva Natural Otamendi (Buenos Aires), Humedal Laguna Melincué (Santa Fe), Lagunas Altoandinas y Puneñas de Catamarca (Catamarca), Glaciar Vinciguerra y Turberas asociadas (Tierra del Fuego), Palmar Yatay (Entre Ríos) y Humedales de Península Valdés (Chubut).

Ordenamiento Pesquero y Conservación de la Biodiversidad en los Humedales Fluviales en los Ríos Paraná y Paraguay. Sin embargo, en el Informe Nacional sobre Humedales⁶³, se destaca la insuficiente coordinación entre distintas jurisdicciones y autoridades de distintos sectores gubernamentales vinculados con la conservación y el uso de los humedales y sus recursos así como la insuficiente financiación para el desarrollo de proyectos de investigación y monitoreo, entre algunas de las principales dificultades a la hora de implementar la Convención.

Asimismo, existen dos estrategias regionales tendientes a la conservación de aquellos humedales que son compartidos por varios países de la región.

Estrategia	Objetivo
Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Altoandinos.	Se trata de una iniciativa colectiva, cuyo diseño fue el resultado de un trabajo entre los puntos focales de Ramsar y un conjunto de organizaciones de apoyo que conformaron el llamado Grupo de Contacto ⁶⁴ . El objetivo general de la Estrategia es promover la conservación y el uso sostenible de los humedales altoandinos, a través de un proceso de gestión regional de largo plazo entre los países involucrados a fin de mantener los bienes y servicios que ellos prestan, y reducir los impactos y amenazas existentes ⁶⁵ .
Estrategia de Conservación y Uso Sustentable de los Humedales Fluviales de la Cuenca del Plata.	Es una estrategia entre los países que conforman la Cuenca del Plata. Tiene como principal objetivo la cooperación técnica de aquellos países para promover la conservación y el uso sustentable de los humedales de la Cuenca del Plata.

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

El OAT es una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos, y que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. Esa organización espacial de actividades implica la representación en el territorio de muy diversos intereses y aspiraciones de los diferentes grupos y

⁶³ Sitio oficial de la Convención Ramsar, Informes Nacionales presentados a la Conferencia de las partes. Disponible en http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-natl-rpts-national-reports-2012/main/ramsar/1-31-121%5E25327_4000_2 (Última visita: 15.03.2014).

⁶⁴ El Grupo de Contacto sobre los humedales altoandinos se encuentra conformado por Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Costa Rica.

⁶⁵ Más información disponible en <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/GTRA/File/HumedalesAltoAndinos.pdf> (Última visita: 15.05.2014).

actores sociales que comparten dicho espacio, siendo esta la razón por la cual la elaboración del OAT debe ser ampliamente participativa.

La concepción actual de OAT tiene que diferenciarse respecto del tradicional concepto de ordenamiento territorial. Debe basarse en la moderna concepción de ambiente desde una perspectiva más sistémica, es decir inclusiva de los bienes y valores naturales, sociales y culturales. También debe proponer un enfoque sistémico y un abordaje integral orientado al desarrollo sustentable. Debe proponer un enfoque dinámico, flexible y con capacidad adaptativa, construido de manera participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel⁶⁶.

En materia de OAT, Argentina no cuenta aún con una norma de presupuestos mínimos que aborde integralmente dicha temática. Hay aportes sectoriales interesantes a nivel nacional como son los hechos por las ya referidas leyes 26.331 y 26.639 (ordenamiento territorial de bosques nativos e inventario nacional de glaciares).

A ello se suma la llamada Ley de Tierras la cual generó oportunamente un debate muy fuerte en la sociedad y el Congreso Nacional. La Ley Nacional N° 26.737 sobre régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales tiene como objetivo principal limitar la posesión extranjera de tierras. Establece en el 15% el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional por parte de extranjeros. Esta norma también crea el Registro Nacional de Tierras Rurales que tendrá varias funciones específicas. Las provincias deben comunicar fehacientemente a la autoridad de aplicación la superficie total de cada una de ellas, sus departamentos, municipios o divisiones políticas equivalentes, discriminando las correspondientes a tierras rurales y urbanas. Asimismo, deberán informar la totalidad de predios rurales de titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras, según surja de los organismos provinciales competentes, o en posesión de extranjeros, ordenados por departamento, municipio o división política equivalente. En su defecto, deberán remitir el índice completo de titulares de dominio y de poseedores obrantes en sus órganos competentes, en caso de contar con tales registros. De igual modo, deberán informar la nómina completa de sociedades extranjeras o con participación extranjera inscriptas en su jurisdicción, así como toda información adicional que la autoridad de aplicación requiera para dar cumplimiento a la Ley N° 26.737. La autoridad de cada gobierno local será responsable de informar a la autoridad de aplicación sobre cualquier cambio en la zonificación que signifique una modificación en la superficie de tierras rurales correspondiente a esa jurisdicción, dentro de los diez días de que la misma entre en vigencia.

Cabe destacar que, previo a la entrada en vigor de la Ley N° 26.737, estaba vigente desde 1944 y lo sigue estando a la fecha, el Decreto-Ley N° 15.385 de 1944 que declara de conveniencia

⁶⁶ Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011), *“El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Volumen 1 y 2”*.

nacional a los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. Esta norma crea en todo el territorio nacional zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional que comprenden una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejerce la policía de radicación en dichas zonas, con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes.

EL ENFOQUE DE LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (SAYDS)

Según la SAYDS –organismo que cuenta con una Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental- el OAT es “*un conjunto articulado y dinámico de acciones proactivas, orientadoras y cuando corresponda reguladoras del Estado que responden a las resultantes de un proceso sistemático de planificación política, técnica y administrativa ajustado a los principios definidos en la LGA*”⁶⁷.

La SAYDS indica que para la operatividad e instrumentación de su visión, se han encarado, a la fecha, cuatro líneas de trabajo programáticas en materia de OAT:

- El Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Región Delta del Paraná (PIECAS-DP);
- El Programa de Ordenamiento de Municipios (POAM);
- El programa Hábitat Sustentable (HS); y,
- El Programa de Evaluación Ambiental Estratégica (PEAE).

Todos, según su finalidad y objetivos, constituyen instrumentos para la elaboración e orientaciones para el OAT proporcionando la información necesaria para identificar y resolver los problemas complejos relacionados con la generación de bienes y servicios, conservación de los procesos ecológicos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los programas mencionados, según la SAYDS, tienen como ejes estructurantes la información, la generación de capacidades, la participación y el mejoramiento de los procesos de toma de decisión y prevén integrar y/o construir una trama interinstitucional de coordinación y cooperación a nivel de organismos que componen el Poder Ejecutivo Nacional, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y la articulación con los Consejos Federales que

⁶⁷ <http://www.ambiente.gov.ar/?idArticulo=10334> (Última visita: 15.03.2014).

atienden temáticas sectoriales que toman resoluciones que directa o indirectamente implican formas de organizar y administrar el uso y ocupación del territorio de nuestro país.

Los programas en cuestión tienen líneas de trabajo específicas. El PIECAS-DP, ante un escenario de conflicto interjurisdiccional ambiental que involucraba de manera directa a las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable decidió proponer e implementar un modelo de gestión proactivo que apuntara a resolver el citado conflicto y atendiera la instalación de un proceso para el logro del desarrollo sostenible para la Región.

El POAM apunta a comprender las interacciones entre territorio y hábitat urbano tomando como unidad de análisis un recorte de la totalidad de los asentamientos humanos. Este Programa presenta dos componentes como ejes centrales para promover el ordenamiento ambiental del territorio a nivel municipal:

- El conocimiento de las problemáticas ambientales a partir del desarrollo de una caracterización ambiental de los municipios en el territorio; y,
- El fortalecimiento institucional de la gestión local a partir del uso de herramientas necesarias para su concreción.

El Programa Hábitat Sustentable por su parte, tiene como objetivos generales:

- Establecer un ámbito de reflexión, sensibilización y compromiso entre los sectores vinculados al Hábitat, la Arquitectura y la Construcción, teniendo como eje principal la dimensión de la sustentabilidad en su desarrollo;
- Tender canales de discusión y de acuerdos entre los distintos actores involucrados con la temática;
- Generar propuestas teniendo en cuenta los aspectos sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ambientales vinculados con el hábitat en la Argentina; y,
- Generar consensos sobre las propuestas de acción a futuro.

Por último, el Programa de Evaluación Ambiental Estratégica es una herramienta del planeamiento ambiental que permite evaluar, ex ante, las consecuencias ambientales de políticas, planes y programas que pueden incidir en el territorio, en la utilización de recursos naturales y en las comunidades.

INICIATIVA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Existe un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial a cargo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Desde la realización de la Primera Asamblea del

COFEPLAN en abril de 2009 en la Ciudad de El Calafate, quedó conformada, entre otras comisiones, la Comisión de Legislación coordinada por la provincia de Mendoza por ser pionera en esta materia luego de la sanción de la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo. Esta Comisión, en cumplimiento de las atribuciones que surgen en el Acta de Constitución del COFEPLAN del 16 de diciembre de 2008, asumió la elaboración de un Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para la República Argentina.

Después de varios borradores e intercambios de opiniones, con coordinación de la provincia de Mendoza y el acompañamiento de la Secretaría Permanente del COFEPLAN, se realizaron avances, los cuales fueron plasmados en un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que fue puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales el día 7 de septiembre de 2010 en la última Asamblea del Consejo. Hasta ahora el referido Anteproyecto no ha prosperado por no contar con suficiente fuerza en términos de consenso político ni momentum en el Congreso Nacional.

Los contenidos fundamentales de dicho Anteproyecto son:

- Ordenamiento Territorial: entendido como un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen 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. Se considera una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo al interés general;
- Principios Rectores del Ordenamiento Territorial: estos son carácter general (equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico; suelo como recurso natural; ciudad como producto colectivo; racionalidad del uso y explotación del suelo urbano y no urbano); institucional (respeto por las autonomías; articulación institucional; interjurisdiccionalidad; participación ciudadana) y operativo (planificación estratégica; coherencia de los planes; cooperación técnica y financiera; actualización y revisión; recuperación de plusvalías; concentración de usos industriales; accesibilidad universal);
- Institucionalización de la Planificación: se establece al Plan Estratégico Territorial Nacional como el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la obligatoriedad de su actualización cada cuatro años. Establece la necesidad de que las distintas jurisdicciones realicen sus planes de ordenamiento territorial, con contenidos mínimos obligatorios; y,
- Conceptualización del suelo: establece los derechos y obligaciones del mismo con relación al ordenamiento territorial, entendiendo que las políticas públicas relativas a la

regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo tienen como finalidad común su utilización conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable.)

En términos generales, 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 los 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. A continuación se destacan algunos otros proyectos de ley con estado parlamentario en el Congreso Nacional, pero que no han tenido aún mayores avances por falta de consenso necesario para que prosperen en tablas⁶⁸.

	Definición OAT	¿Establece PPMM de protección ambiental?	Características principales	Participación ciudadana
Presupuestos Mínimos para la Ordenación Territorial (Exp. S-	La proyección espacial de las políticas económicas, sociales,	SI	1-Establece los objetivos para la planificación territorial urbana y rural.	En la formación de instrumentos que inciden directamente sobre

⁶⁸ Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011), Op. Cit.

<p>3313/07. Marino, Juan Carlos.)</p>	<p>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>2- Establece los principios y los efectos principales de la planificación territorial. 3- La planificación se articula en los tres niveles, en base a los principios de subsidiariedad, adecuación, diferenciación y de participación. 4-Plan Territorial Nacional (instrumento de programación que define objetivos para asegurar el desarrollo y la cohesión social). 5- Plan Territorial Paisajístico Nacional (considera valores paisajísticos, ambientales y culturales del territorio nacional).</p>	<p>situaciones jurídicas subjetivas debe estar garantizada la participación de los sujetos interesados.</p>
--	---	--	--	---

<p>Régimen de uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico (Exp. 1764-D-2009. Augsburgger, Silvia y Otros.)</p>	<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>	<p>NO</p>	<p>1-Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 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. 3- Establece régimen de deberes y derechos de los habitantes. 4- Establece los instrumentos de gestión del ordenamiento territorial (Sistemas de Planificación Estratégica del Territorio, Progresividad del Impuesto Inmobiliario,</p>	<p>Todos los instrumentos de ordenamiento territorial y ordenación y ejecución urbanísticos deben ser sometidos a trámite de información pública.</p>
--	--	-----------	---	---

			Derecho de Preferencia).	
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	1-Toma al suelo como recurso estratégico. Adoptar buenas prácticas agropecuarias que permita conservación del suelo. 2- Ministerio de Agricultura (Autoridad de Aplicación). 3- Programa Nacional de conservación y de recuperación a la capacidad productiva de los suelos. 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). 5- Se otorgarán	NO

			a los beneficiarios (lleven buenas prácticas agropecuarias) un incentivo económico por buenas prácticas agropecuarias.	
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (Exp. 6048-D-2009. Martín, María Elena y Otros.)	No establece una definición.	NO	1 Definir políticas que establezcan directrices generales para un desarrollo territorial sostenible. 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. 3- Establece las etapas del Programa de Ordenamiento Territorial (diagnóstico, elaboración y definición, aprobación y por último	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.

			control y seguimiento del plan). 4- Desarrollar planes para la protección de los diferentes recursos en cada región (protección humedales, ríos, acuíferos).	
Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial).	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 o ambientalmente sustentable y democrático de los recursos, económicos, sociales, naturales y	NO	1- Establece como principios rectores: equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, entre otros. 2- Da los contenidos mínimos que deben contener los Planes de Ordenamiento Territorial.	Promueve el acceso a la información y la participación ciudadana en la elaboración, implementación y revisión de los instrumentos de planificación.

	culturales.			
Disponer la planificación y el ordenamiento territorial nacional. (Exp. 2843-S-2013. Diaz, Maria Rosa y otros)	Constituye una función pública, que permite tomar decisiones en materia de política territorial para lograr que el proceso de producción social del espacio se desarrolle en un determinado sentido, el cual se encuentra en constante tensión entre los diferentes actores sociales. El ordenamiento territorial (OT) se desarrolla a través de la utilización de instrumentos jurídicos (leyes, decretos, convenios, etc.), prácticas administrativas y el ejercicio de planificación con carácter y abordaje multidisciplinar. Asimismo, en	NO	Son sus objetivos: 1. Definir y establecer los lineamientos del ordenamiento territorial en el marco de un proceso donde el Estado es quien guía la distribución, ocupación y uso justo y equitativo del suelo. 2. Garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional. 3. Establecer las bases económicas y medioambiental es del uso del suelo y la responsabilidad de las administracione	Reconoce como derechos de los ciudadanos: promover la democratización de la gestión de las ciudades favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones representativas de la comunidad, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las leyes, decretos, planes, programas, proyectos y convenios de planeamiento territorial y desarrollo urbano; participar de manera efectiva en la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de las políticas territoriales.

	<p>tanto que función pública, el OT no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de los objetivos y directrices definidas en la ley.</p>		<p>s públicas en la materia, teniendo en cuenta la condición socioeconómica de los habitantes.</p> <p>4. Brindar un marco normativo e instrumental para promover el desarrollo del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del paisaje y del patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental.</p> <p>5. Promover la concurrencia armoniosa de la Nación, las provincias y los municipios y demás organismos de planificación para el ordenamiento territorial.</p>	<p>Dicha participación podrá ser ejercida mediante mecanismos efectivos de información, opinión y decisión; y acceder a toda la información sobre el ordenamiento territorial, regulatoria de usos del suelo, convenios de política territorial y de otras disposiciones o actos administrativos, siempre que lo solicite y acorde a los términos de la legislación reguladora respectiva.</p>
--	--	--	--	--

Plan Integral Estratégico para la Conservación y Uso Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP)

Los incendios y fuegos en el Delta del Paraná, sucedidos en el año 2008 y con posterioridad, han traído a la escena pública nacional un problema de interés general, dado que dichos incendios repercuten en el medio, destruyendo el hábitat natural de especies, generando contaminación aérea, y otro conjunto de impactos ambientales y sociales negativos que son considerables. Esta situación puso el foco en lo que sucedía en ese entonces en el Delta, movilizándolo un reclamo público por el tema desde distintos sectores, y dejando entrever una variedad de cuestiones que debían ser abordadas desde las distintas jurisdicciones involucradas y también a nivel nacional.

El 25 de septiembre de 2008 se firmó la Carta de Intención del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Uso Sostenible del Delta del Paraná, denominado PIECAS por sus siglas. Esta Carta fue acordada entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos.

Se trata de un acuerdo en forma de intención, es decir, de manifestación de decisiones conjuntas que luego deberá ser desarrollado en la práctica. Esta Carta presenta consideraciones como fundamento, que permiten arribar a la manifestación conjunta, la cual contiene las siguientes decisiones: Primera: se “comprometen esfuerzos” para impulsar un proceso de elaboración del Plan de manejo, el cual deberá ajustarse a distintos principios allí enunciados. Los principios abarcan la protección y conservación del área, su restauración, la previsión del desarrollo de actividades sustentables, la participación de los distintos sectores en su elaboración e implementación, la armonización normativa y la solución a la problemática de los incendios.

La segunda decisión es el acuerdo por medio del cual la SAyDS es designada como la coordinadora y ejecutora, en consulta con los gobiernos provinciales, la gestión para el logro de la cooperación técnica y el financiamiento para la elaboración del plan. En un tercer lugar se encuentra la creación de un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de la Región del Delta del Paraná, como un organismo de coordinación de las distintas acciones que serán llevadas a cabo en el marco de la Carta.

Finalmente, y como cuarta decisión, las provincias se comprometen a convocar a los Municipios con competencia territorial en el área para la integración en la elaboración del Plan. El fundamento central de este acuerdo se encuentra en uno de sus considerandos cuando expresa que “en orden al bien común el Delta del Paraná debe constituir un claro ejemplo de intervención proactiva y orientadora del Estado, ajustando a logros de conservación y desarrollo sostenible, basada en una trama político institucional que reconozca la construcción de consensos desde la diversidad de perspectivas, ámbitos de intervención e intereses”. Este apartado reconoce la

importancia de tratar en forma coordinada una región que presenta características naturales comunes.

Actualmente, el PIECAS se encuentra en la primera etapa de construcción de acuerdos y conformación de consensos entre los actores involucrados, a fin de poner en práctica los primeros pasos en la elaboración del Plan. La SAyDS viene avanzando en la conformación del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel, y a su vez, trabajando en un Proyecto GEF “ordenamiento pesquero y conservación de la biodiversidad de los humedales fluviales, Ríos Paraná y Paraguay, República Argentina”, el cual que tendrá como uno de sus componentes al fortalecimiento del PIECAS; las provincias han abierto distintos caminos de acción para fortalecer el trabajo realizado en cada uno de sus territorios, y participar a su vez de este proceso histórico de reunir a varias jurisdicciones para un manejo común. Será un período de grandes desafíos para el desarrollo del PIECAS, en tanto se asentarán sus primeras bases de acuerdo, participación intersectorial, y elección de vías de acción, metodologías, tiempos y productos a llevar a cabo.

b) ORDEN PROVINCIAL

I. Normativa y marco institucional

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (PBA) reconoce a sus habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano, a la vez que obliga a conservarlo y protegerlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras. También, establece que toda persona física o jurídica que por medio de sus acciones u omisiones pudiera degradar el ambiente, se encuentra obligada a tomar todas las medidas necesarias para evitar dicho daño (art. 28).

Por su parte, y en el marco de dicha previsión constitucional, la Provincia cuenta con una norma provincial marco en materia de medio ambiente. La Ley de Medio Ambiente provincial N° 11.723⁶⁹ tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y el ambiente en el ámbito provincial, a fin de garantizar a las generaciones presentes y futuras, la calidad ambiental y la conservación de la diversidad biológica (art. 1).

El diseño de la política ambiental es de responsabilidad del Estado (art. 4), para lo cual se establece que el Poder Ejecutivo provincial y los municipios deberán garantizar no sólo el goce efectivo de los derechos, sino que deberán ajustarla a varios principios (art. 5), entre los que se

⁶⁹ De protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, N° 11.723.

encuentran el mantenimiento de los biomas, el de la realización de una evaluación de impacto ambiental previa, y la restauración del ambiente.

En sus artículos 7 y 8, la Ley establece que para el aprovechamiento de recursos naturales (especies de flora y fauna) deberán tenerse en cuenta las características de los biomas y sus alteraciones por causa de actividades económicas, asentamientos y fenómenos naturales; y la vocación de cada región en función de sus recursos, distribución de la población y condiciones geo-económicas.

Uno de los aspectos interesantes de esta normativa es que cuenta con un capítulo especial sobre “aguas”, fijando los principios que regirán la implementación de políticas para la protección y mejoramiento del recurso agua, que incluyen los siguientes (art. 39): Unidad de gestión, Tratamiento integral de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, Economía del recurso, Descentralización operativa, Coordinación entre organismos de aplicación involucrados en el manejo del recurso y Participación de los usuarios.

Entre otras previsiones al respecto de la temática, la Ley establece que *“cuando el recurso sea compartido con otras jurisdicciones provinciales o nacionales, deberán celebrarse los pertinentes convenios a fin de acordar las formas de uso, conservación y aprovechamiento”* (art. 44). La norma aborda con el mismo detalle los recursos de suelo, aire, energía, flora y fauna.

La provincia de Buenos Aires tiene un marco normativo que presenta otras normas de interés, en cuanto a aspectos que pueden tener incidencia en el medio ambiente, como ser normas sobre industrias, producción agrícola y cualquier otra actividad con posibles impactos en los ecosistemas y sus recursos, áreas protegidas, entre otras, las que tendrán que ser consideradas para el diseño y elaboración de la gestión ambiental del área de interés.

Por el contrario, la provincia carece de una norma integral y específica para las materias de cambio climático o gestión de riesgos, más allá de las normas de declaración de emergencia ante eventos puntuales de inundaciones.

Buenos Aires cuenta con la Ley 11.964⁷⁰ de 1997 que dispone las normas sobre demarcación en terreno, cartografía y preparación de mapas de zonas de riesgo, áreas protectoras fauna y flora silvestres y control de inundaciones. Esta ley provincial regla la incorporación a la zonificación de áreas protectoras de fauna y flora silvestres, la obligatoriedad de hacer la evaluación de impacto ambiental, y el procedimiento correlativo, de las obras y trabajos a ejecutar, la imposición a los beneficiarios del pago del costo de construcción, de mantenimiento, y operación

⁷⁰ Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11964.html> (Última visita: 15.03.2014).

de obras de control de inundaciones y la definición y la demarcación, en el terreno y en cartografía y la preparación de mapas de zonas de riesgo que incluyan:

- Líneas limítrofes delimitando la zona prohibida;
- Líneas limítrofes delimitando la zona con restricciones severas;
- Líneas limítrofes delimitando las zonas con restricciones parciales;
- Líneas limítrofes delimitando la zona de advertencia; y,
- Los deslindes a que se refiere el artículo 2.750° (2° párrafo) del Código Civil.

Las definiciones y demarcaciones a que se refiere la Ley 11.964 tienen que ser hechas para todos los efectos que deriven del dominio, competencia y jurisdicción de la provincia y son independientes de actividades similares que el Gobierno Nacional cumple para la regulación y control de la navegación y comercio interjurisdiccionales.

Por su parte, la Ley N° 11.723, en sus artículos 7 y 8, aborda el planeamiento y ordenamiento ambiental. Allí se determina que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta: la naturaleza y características de cada bioma; la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general; y las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.

Plantea la obligación para 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, de obtener una declaración de impacto ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el Anexo II de la norma. Al mismo tiempo, las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental. Dicha información sólo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial.

En materia de suelos, la Ley N° 11.723 dispone que los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento de este recurso son: unidad de gestión; elaboración de planes de conservación y manejo de suelos; participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso;

descentralización operativa; implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos; implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y de tecnologías apropiadas; y tratamiento impositivo diferenciado.

La autoridad provincial de aplicación debe efectuar en ese sentido, la clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas, el establecimiento de normas o patrones de calidad ambiental y la evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso.

Buenos Aires sí cuenta, y desde hace varias décadas, con normativa específicamente relativa al ordenamiento territorial. La norma que resalta es el Decreto-Ley N° 8912/1977⁷¹ y modificatorias⁷². Esta norma rige el ordenamiento del territorio de la provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Sus objetivos fundamentales son:

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; prohibir
- La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos ya producidos;
- La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente;
- La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos;
- La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad; participación ciudadana
- Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades; y,
- Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación preservar y recuperación de los valores ambientales.

⁷¹ Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁷² Ordenado por Decreto 3389/1987 y modificado luego por Decreto-Ley N° 10128 y las Leyes N° 10.653, 10.764, 13.127 y 13.342.

Como principios en materia de ordenamiento territorial el Decreto-Ley referido establece que:

- Deberá concebirse como un proceso ininterrumpido en el que un conjunto de pautas y disposiciones normativas orienten las decisiones y acciones del sector público y encaucen las del sector privado, hacia el logro de objetivos predeterminados., reajustables en función de los cambios no previstos, que experimente la realidad sobre la que se actúa;
- Las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico;
- En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado con criterio integral, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las mismas, adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas a la realidad que se presenta en su territorio. Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial;
- Deberá tenerse fundamentalmente en cuenta el tipo e intensidad de las relaciones funcionales que vinculan a las distintas áreas entre sí; y,
- La localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se hará con criterio racional, a fin de prevenir, y en lo posible revertir, situaciones críticas, evitando las interrelaciones de usos del suelo que resulten inconvenientes.

El Decreto-Ley N° 8912/1977 establece que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y que es obligatorio para cada partido como instrumento sectorial. Define al ordenamiento territorial como *“proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias.”* Y agrega que en todo proceso de ordenamiento se deberá considerar especialmente el sistema general de transporte y las vías de comunicación.

Los organismos a cargo del proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales, y a nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales. Los municipios tienen que contar, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido. El proceso de planeamiento tiene que instrumentarse mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos, el

Decreto-Ley 8912/1977 establece las siguientes etapas: delimitación preliminar de áreas; zonificación según usos; planes de ordenamiento municipal; y planes particularizados.

En cada una de las etapas del proceso de planeamiento establecido se deberá proceder a la evaluación de las etapas precedentes (excepto en los casos de planes particularizados), a fin de realizar los ajustes que surjan como necesidad de la profundización de la investigación de los cambios producidos por la dinámica de crecimiento e impactos sectoriales, y por los resultados de la puesta en práctica de las medidas implementadas con anterioridad. El artículo 77 del Decreto-Ley define delimitación preliminar como “áreas al instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos”. Esto permite dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo.

Por su parte, el artículo 78 define la zonificación según usos como el “instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas.” La zonificación según usos puede realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas.

Conforme el Decreto-Ley N° 8912/1977 el plan de ordenamiento organiza físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, sub-áreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. En adición, fija los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas. Por otro lado, los planes de ordenamiento pueden tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal, abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deban adoptar soluciones integradas. Las mismas se concentrarán de acuerdo con los mecanismos técnico-administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal.

Las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento pueden sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, a los efectos de:

- Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial, así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos; y ,
- Verificar si se ajustan en un todo al marco normativo referencial dado por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para ello.

Los Municipios están habilitados por la normativa vigente a declarar, mediante ordenanzas, determinadas zonas en que el suelo urbano se encuentre total o parcialmente inactivo, como: de provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario; de edificación necesaria; y de englobamiento parcelario.

La declaración de provisión prioritaria de servicios y equipamiento implica el compromiso de dotar a determinada zona de la infraestructura necesaria y de orientar hacia la misma la inversión pública y privada que posibilite un más racional ejercicio de usos predominantes. Esto obliga a los organismos provinciales y municipales a incluir como prioridades en sus programas de obras la realización de los trabajos necesarios para permitir la prestación de los servicios y dotación de equipamiento. Se requiere que los organismos nacionales competentes consideren dicha declaración para compatibilizar también la prestación de los servicios a su cargo.

Cuando las obras estuvieren ejecutadas, y a fin de lograr el máximo aprovechamiento de las inversiones realizadas, los municipios pueden establecer un gravamen especial a las parcelas baldías o con edificación derruida, que se aplicará a obras de infraestructura y equipamiento comunitario. La declaración de un área como de edificación necesaria afecta a las parcelas baldías como a las con edificación derruida o paralizada, pudiendo el municipio establecer plazos para edificar. Ello deberá ajustarse a las siguientes condiciones:

- Los plazos para edificar no pueden ser inferiores a tres ni superiores a ocho años, contados a partir de la declaración de edificación necesaria;
- Los plazos señalados no se alteran aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio, y cuando esto ocurra deberá hacerse constar en la escritura y publicitarse en el Registro de la Propiedad;

- Transcurrido el plazo correspondiente sin que se haya hecho obra alguna será de aplicación multas de hasta cincuenta por ciento de la valuación fiscal de la parcela.
- Si la obra se hubiera indicado, pero no concluido, las multas a aplicar serán proporcionales al grado de construcción faltante para concluir la misma por un monto máximo del treinta por ciento de la valuación fiscal de la parcela;
- Producido el incumplimiento a que alude el párrafo anterior la parcela respectiva queda por la presente ley declarada de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte de la municipalidad respectiva;
- Las multas que se hubieren aplicado pueden deducirse de la indemnización que correspondiere abonar;
- Puede también optarse por aplicar un gravamen especial; y,
- Se entiende por edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.

Expropiada la parcela, la municipalidad deberá ofrecerla en venta pública subasta dentro de los seis meses de inscripto el dominio a su nombre, asumiendo el adquirente el compromiso de concluir la edificación en un plazo no superior a los tres años, contados también desde la inscripción del dominio en el Registro de la Propiedad. La venta se realizará con la referida condición, cuyo incumplimiento dará lugar a la revocación del dominio y a la aplicación de multas proporcionales al grado de construcción faltante para concluir la obra y por un monto máximo del treinta por ciento de la valuación fiscal. La obligación asumida deberá anotarse en el Registro de la Propiedad. Estos plazos se consideran suspendidos en caso de fuerza mayor o caso fortuito debidamente probado.

La declaración de englobamiento parcelario respecto de una determinada zona o área, a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria, implica su declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte de la municipalidad.

El Decreto-Ley N° 8912/1977 regula en su capítulo V además las urbanizaciones cerradas. Establece dos tipologías de urbanizaciones cerradas: los Barrios Cerrados y los Clubes de Campo. Las ordenanzas y decretos provinciales y municipales definen las diferencias en función de la localización, las dimensiones de los parcelamientos y las densidades. Estas dos denominaciones son las únicas definidas por la normativa vigente, esto es, el Decreto-Ley referido y la Resolución N° 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, las tipologías ofrecidas comercialmente en el mercado inmobiliario son diferentes y más diversas. Incluyen barrios cerrados, Clubes de chacras, Barrios de Chacras, Barrios náuticos, Chacras náuticas, Poblados y Megaurbanizaciones.

El artículo 2° del Decreto 27/98 señala que los Barrios Cerrados podrán localizarse en cualquiera de las áreas definidas por la Ordenanza Municipal de Ordenamiento Territorial (Urbana, Complementaria o Rural). En los casos que corresponda la comuna deberá propiciar el cambio normativo pertinente a fin de dotar al predio de los indicadores urbanísticos. En tal sentido, numerosos municipios debieron adecuar sus normas para permitir la localización de Barrios Cerrados, sean estas puntuales o generales, estando su aprobación técnica sujeta a la convalidación de las mismas mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial.

Algunos municipios han previsto la inclusión de este nuevo modelo de urbanización modificando la normativa. Son ejemplo de ello: el Código de Zonificación de Tigre, la modificatoria del Plan Regulador de Luján (año 2000) y la modificación del Código de Planeamiento Territorial de Exaltación de la Cruz (año 2000) entre otros, que por su carácter amplio y general para todo el distrito establecieron zonas aptas que permitieron la localización de importantes proyectos de urbanizaciones cerradas, generando un significativo incremento en las inversiones inmobiliarias, con su consecuente impacto en los recursos municipales de una manera planificada. Esto demostraría que los municipios en general no tienen prevista una zonificación preventiva sino por el contrario, van adaptándose a las propuestas de particulares⁷³.

Desde la promulgación del Decreto 27/98 no se ha realizado ningún estudio en la Subsecretaría de Asuntos Municipales que permita conocer las consecuencias que esta nueva forma de urbanización produce en la ocupación del territorio (en los ejes de movilidad, centros y ejes de urbanización, consecuencias ambientales, etc.). Beneficios económicos como por ejemplo el aumento de las recaudaciones, del valor de la tierra, de la mano de obra ocupada, etc. son fuente de numerosas convalidaciones por Ordenanzas realizadas exclusivamente para permitir que estos emprendimientos puedan desarrollarse, aún cuando no es lo deseable, para un municipio resolver lo coyuntural sin realizar el debido estudio urbanístico integral previo⁷⁴.

La regulación específica del Decreto-Ley N° 8912/1977 marca los objetivos fundamentales y principios que deben respetarse a la hora de proteger el ambiente y manda a implementar un adecuado proceso de ordenamiento ambiental territorial. Por su parte además, el Decreto N° 27/98 condiciona la implementación de urbanizaciones cerradas, entre otras cuestiones, a la presentación de un estudio de impacto previo que incluya cuestiones urbanísticas, socioeconómicas y fisicoambientales (art. 3). Pero adicionalmente, las urbanizaciones cerradas se encuentran sujetas a los requerimientos de evaluación de impacto ambiental y audiencia pública según normativa provincial y nacional vigente. (Ley N° 11.723 y 25.675, respectivamente). Casos emblemáticos de barrios que no habiendo cumplimentado con tales requerimientos habían empezado a construirse fueron judicializados y motivaron ajustadas

⁷³ Calvo, Ana (2011) Op. Cit.

⁷⁴ Calvo, Ana (2011) Op. Cit.

respuestas del poder judicial (por ejemplo, Colony Park o Parque de la Isla en el municipio de Tigre).

En términos prácticos, el Decreto-Ley N° 8912/1977 ha cumplido ya 37 años, desde entonces sólo se retocaron algunos de sus artículos. Emerge como necesaria una actualización de la misma para incluir nuevos instrumentos de gestión del territorio, un nuevo enfoque participativo y descentralizado del planeamiento urbano, criterios de ocupación del suelo y densidad adaptados a las distintas realidades sociales y regionales, y la formulación de instancias locales e integrales de planeamiento. Como marco de referencia y norma prescriptiva, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano, aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales y al poder político real de la Oficina, Dirección o Secretaría de Planeamiento. En este sentido, se destaca el artículo 75 que determina las cuatro etapas del proceso de planeamiento. Hace una minuciosa especificación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento que permitió a los municipios, realizar zonificaciones preventivas y según usos, que establecieron cierto orden urbano y lograron algún freno sobre la especulación inmobiliaria. Los artículos 84 al 92 refieren a lo que hoy se denomina genéricamente como "instrumentos de gestión" y dan el marco legal para la intervención concreta del Estado Municipal en relación a la mejora del ambiente urbano. En un sentido amplio, la provincia de Buenos Aires carece de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin los cuales la normativa termina siendo solo un instrumento formal pero sin incidencia sobre la ciudad a la que se apunta. Una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento. Esta centralización atenta contra la necesaria dinámica de los procesos de planificación y normativa de los municipios, y genera una inseguridad jurídica al respecto⁷⁵.

El llamado que hace su artículo 2 a la "*participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial*", se considera hoy un requisito indispensable para el éxito de cualquier actuación o intervención urbana sin embargo, ha sido evidente su falta de aplicación en la práctica. El Decreto-Ley N° 8912 carece de los instrumentos preliminares y / o complementarios (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales. Los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos y con marcadas falencias o superposiciones de objetivos⁷⁶. Tampoco distinguió en su

⁷⁵ I-CAPBA, Op. Cit.

⁷⁶ I-CAPBA (Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires). Ver <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/ACERCA%20DE%20LA%20LEY%208912.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

aplicación entre el Conurbano Bonaerense y el interior provincial. De acuerdo a la normativa vigente la clasificación del territorio a adoptar es la misma para los diferentes rangos de población existentes en la provincia. Si bien la norma prevé, un área de planeamiento en cada municipio, (arts. 70 y 74) el seguimiento en los mismos, muestra que en las referidas, no se ha implementado en muchos casos, adecuadamente el rol que éste proponía para el desarrollo urbanístico, con todo lo que ello implica, para encauzar y conducir los procesos de desarrollo urbano-territorial⁷⁷. Se presenta como necesario reforzar niveles profesionales y técnicos en los municipios bonaerenses para poder desarrollar procesos planificadores en los mismos. El acceso de los municipios a la bibliografía sobre cuestiones espaciales, muchas veces es difícil. Si bien la información sobre la temática es abundante, muchas veces requiere de un grupo profesional entrenado en la interpretación de cuestiones espaciales, ya que obtener una síntesis integradora de dicha información no es una tarea simple de realizar. El estancamiento de la información en cada una de las áreas de los municipios es una consecuencia lógica de no entender las interrelaciones necesarias para la toma de decisiones cuando estas afectan a la ciudad en su globalidad. Asimismo, para los casos intermunicipales se ha carecido de la necesaria cooperación sostenida entre los municipios involucrados en cada caso⁷⁸.

No se ha incorporado en la práctica la temática ambiental como un concepto clave de desarrollo a nivel provincial y municipal. La debilidad institucional del OPDS (principal organismo ambiental e la provincia) tampoco coadyuva en la actualidad a tan necesaria incorporación. Como destaca Calvo⁷⁹ los tiempos políticos suelen ser menores que los requeridos para llevar adelante la implementación de un plan de desarrollo urbano, lo que sumado a la limitación en el respaldo de un área técnica que continúe las propuestas más allá de estos plazos, provocan el consiguiente fracaso del plan. Además, los municipios se constituyen a veces en la práctica como los encargados de aplicar algunos aspectos parciales de las políticas ministeriales sin poder desarrollarse en forma autónoma sobre las temáticas adaptadas a los problemas locales.

Respecto de las instituciones relevantes, y no obstante que todas las agencias deben implementar la ley ambiental marco y sus previsiones, la PBA tiene una autoridad ambiental específica. Se trata del Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS). De acuerdo con la Ley de Ministerios N° 13.757 se establece la creación del organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), el cual ejerce la autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

⁷⁷ Calvo, Ana (2011) Ficha N° 8 del Taller LEY 8912. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://blogs.unlp.edu.ar/planeamientofau/files/2013/05/Ficha-8-LEY-8912.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

⁷⁸ Calvo, Ana (2011) Op. Cit.

⁷⁹ Calvo, Ana (2011) Op. Cit.

En el marco del OPDS existe un Área de Cambio Climático que tiene como principales objetivos: el conocimiento del cambio climático global y su impacto sobre la región; el conocimiento de la vulnerabilidad de la región, en los ecosistemas, en los asentamientos humanos y en las actividades económicas; el desarrollo de estrategias de adaptación de los sistemas; y el desarrollo de estrategias de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEIs). Sus principales líneas de acción son:

- Capacitación y difusión: acerca de la problemática, vulnerabilidad de la región; y de las posibles medidas a tomar, tanto en adaptación como en mitigación hacia los diferentes actores de la provincia;
- Información: recopilación y sistematización de la información necesaria de la provincia de Buenos Aires, tanto para la determinación de líneas de base como para la elaboración de estrategias de adaptación; y,
- Seminarios: informativos sobre las consecuencias del cambio climático y las respuestas a ello, la mitigación y la adaptación, de identificación de alternativas de proyectos MDL en la provincia.

Por Resolución N° 338/10⁸⁰ del OPDS se aprobó el “Programa Provincial de Forestación – Mitigación al Cambio Climático” que tiene por objetivo general promover la forestación y reforestación con especial énfasis en especies nativas en la provincia de Buenos Aires en parques, paseos, márgenes de ríos y arroyos, rutas provinciales, caminos y zonas rurales. Asimismo reconoce la función de los ecosistemas forestales en la regulación del aire y su rol sobre la mitigación del cambio climático.

Si bien la autoridad de aplicación del Decreto-Ley N° 8912 está compartida por dos Ministerios bonaerenses, el de Infraestructura y el de Gobierno, que actúan en distintas etapas del trámite de convalidación de las ordenanzas de cambio de uso de suelo emanadas de los municipios, la práctica de los planteles técnicos en la aplicación de la norma durante años, ha generado la necesidad creciente de intervención, consulta de la autoridad ambiental provincial. En esa línea, existe desde hace un par de años en la estructura del OPDS la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial en la cual se intenta abordar al ordenamiento territorial de la provincia a la luz de la tutela del ambiente introducida en 1994, considerando como pilares tanto al Decreto-Ley por su expertise en la planificación y ordenamiento del suelo, así como la Ley N° 11.723 de la Provincia en tanto fija la política y sus instrumentos para el cuidado del ambiente.

Por otro lado, el Ministerio de Asuntos Agrarios, también de acuerdo con la Ley de Ministerios provincial, asiste al Gobernador en la determinación de las políticas conducentes al ordenamiento, promoción y desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras.

⁸⁰ Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/opds-10-338.html> (Última visita: 15.03.2014).

Para la región del Delta, además de las dos instituciones recién referidas, se destaca la existencia de la Dirección Provincial de Islas en Buenos Aires, la cual entre sus funciones tiene la de planificar las acciones tendientes al desarrollo económico y social de las islas del litoral fluvial y marítimo de la Provincia de Buenos Aires.

Existe una “Comisión Provincial de Emergencia” en el marco del régimen especial de emergencia creado por Decreto-Ley 9927/83⁸¹ destinado a implementar las acciones tendientes a la reparación de los daños producidos o que se produzcan en la Provincia de Buenos Aires, como consecuencia de las inundaciones provocadas por la crecida del Río Paraná. Tal Comisión - presidida por el Gobernador, o por el funcionario en quien delegue dicha función e integrada por los Ministros/Secretarios del Gabinete Provincial e Intendentes de las zonas involucradas, tiene a su cargo las siguientes funciones: evaluar los alcances del daño causado, parcial y globalmente; analizar las propuestas de las “Comisiones Locales de Emergencia”, y disponer las medidas conducentes a paliar la situación; disponer medidas de prevención, con el propósito de disminuir los daños que pudiera causar la situación imperante; y establecer prioridades en las acciones a desarrollar. Se desconoce si la Comisión referida se encuentra operativa ante eventos de inundaciones debidas a crecidas del Río Paraná.

El 31 de julio de 2013, por Resolución N° 1697⁸² del Ministerio de Justicia y Seguridad de la PBA, se creó el “Plan de Contingencia para Inundaciones por Crecidas del Río Paraná⁸³” – conforme Decreto-Ley 11001/63⁸⁴ y modificatorias y Ley 10.917⁸⁵ y modificatorias- para ser utilizado por todos los organismos provinciales ante la necesidad de brindar respuesta ante una inundación provocada por la crecida del Río Paraná. Autoriza asimismo, a la Subsecretaría de Planificación y/o Dirección Provincial de Defensa Civil a realizar modificaciones al “Plan de Contingencias para Inundaciones por Crecidas del Río Paraná”, en caso de ser necesarias. En la norma referida se detallan además las organizaciones integradas al plan, la organización del plan que supone dos etapas (preparación y respuesta), la activación del plan de contingencia, el seguimiento técnico y operativo, las estructuras de gestión para la respuesta y la contingencia, áreas prioritarias de actuación, sistema de telecomunicaciones y seguimiento, evaluación y mecanismos de actualización del plan en cuestión.

⁸¹ Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9927.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁸² Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/r-jys--13-1697.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁸³ Desde San Nicolás a San Fernando.

⁸⁴ De creación de la Junta Provincial De Defensa Civil. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/dl-11001.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁸⁵ Sobre organización y funcionamiento de asociaciones de bomberos voluntarios. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10917.html> (Última visita: 15.03.2014).

Desde la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, en el marco del Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, y a través del área abocada a la planificación regional, se contribuye a la definición de líneas de acción estratégicas que se traducen en instrumentos de gestión, los cuales acompañados a una sistematización de datos se constituyen en el soporte a partir del cual el Ministerio de Infraestructura interviene en las instancias de Planificación Nacional, Provincial y Municipal. Tal es el caso de la contribución al Plan Estratégico Territorial (PET), impulsado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, y de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En el marco del Ministerio de Seguridad, funciona la Dirección Provincial de Defensa Civil. Se trata de un sistema de protección de la población, cuyo concepto más moderno consiste en la coordinación de los medios públicos y privados para la atención de emergencias. Su objetivo es evitar, mitigar y atender los efectos que producen los desastres a la comunidad. Estos desastres pueden ser de origen natural o antropogénicos. Las actividades que realiza Defensa Civil se divide en tres fases: antes, durante y después de la ocurrencia de un evento adverso. En la fase antes se realizan las actividades de prevención, mitigación y preparación. En la fase durante se realizan las acciones de respuesta, y en la fase después se desarrollan las tareas de rehabilitación y reconstrucción⁸⁶. La Junta Provincial de Defensa Civil, creada por Decreto-Ley 11.001/963⁸⁷ tiene a su cargo la planificación, organización y coordinación superior de la defensa civil dentro del ámbito provincial y en todo lo que sea compatible la Junta Provincial de Defensa Civil, se atiene a las leyes y demás disposiciones que sobre la materia dicta la Nación.

c) ORDEN LOCAL

I. TIGRE

i. Normativa y marco institucional

El Municipio de Tigre carece de normativa específica sobre cambio climático y gestión del riesgo. Pero sí tiene normativa interesante sobre ordenamiento del territorio, aunque con fuerte enfoque en el Delta, pero no el sector de islas.

Plan de Manejo del Delta del Tigre

⁸⁶ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/defensacivil/PaginalInicial.html> (Última visita: 15.03.2014).

⁸⁷ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/defensacivil/legislacion/decret963.htm> (Última visita: 15.03.2014).

Cabe destacar que en el Municipio de Tigre en julio de 2012 se conformó la Comisión Especial del Plan de Manejo Ambiental para la Primera Sección de Islas del Delta. Apuntaba a la elaboración de un Plan de Manejo del Delta que promoviera el desarrollo sustentable de todas las actividades humanas en las islas y planteara como ejes estratégicos preservar el humedal y el recurso agua; adecuarse a las condiciones ambientales del lugar; regularizar la situación dominial; favorecer el arraigo y la inclusión de la población actual, así como su integración; estudiar la tipología de ocupación más adecuada al territorio; mejorar las condiciones de circulación y accesibilidad; mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad; propiciar la protección del patrimonio natural y cultural de las islas; establecer pautas de localización y modalidades constructivas; tender a la sustentabilidad económica del área; mejorar las actividades culturales y el esparcimiento para la población de las islas; y promover la coordinación de acciones entre jurisdicciones.

Por Ordenanza 3343/13⁸⁸ se sancionó el Plan de Manejo del Delta del Tigre. Dicho Plan se presenta como la expresión sistémica de la política socio-territorial y ambiental del gobierno municipal para con el Delta bajo su jurisdicción. Su función es la de fijar los criterios y estrategias centrales de ordenamiento ambiental del territorio, constituyéndose en el instrumento indispensable para gestionar el desarrollo sustentable del área insular a través de sus programas y proyectos. Tiene como objetivo de trazar los criterios y estrategias centrales del ordenamiento ambiental y territorial del Delta y es la guía para la realización de las ordenanzas que le siguen. Los principios rectores del Plan son: insularidad y accesibilidad, transparencia hidráulica, inundabilidad, biodiversidad y sustentabilidad del humedal. Por otro lado, el Plan de Manejo conforma sus programas a partir de tres ejes estratégicos: la protección del humedal, el fortalecimiento de la identidad isleña y la gestión del desarrollo sustentable.

Su formulación está estructurada en 5 capítulos. En el Capítulo 1 se define el Marco Conceptual que guía el trabajo. Se establecen y definen los principales argumentos y preceptos rectores del Plan, así como las directrices particulares de la política territorial en el Delta que posibiliten su desarrollo sustentable. En el Capítulo 2 se elaboran escenarios tendenciales, considerando contextos alternativos, y se establece el posicionamiento hacia un escenario objetivo. La elaboración de escenarios supone concebir al Plan alejado de una expresión de deseo, y cercano a las posibilidades reales de actuación. La planificación por escenarios funciona como un reestructurador de los dilemas futuros que aquejan al humedal, y plantea hipótesis que expliquen el comportamiento de las diferentes variables de incertidumbre y la evaluación de las diferentes alternativas que permitan la elección y afirmación de ese escenario objetivo. Asimismo, la construcción consensuada del escenario objetivo otorga legitimidad al proceso de planificación y actúa como una brújula, durante y luego de la puesta en marcha del Plan.

⁸⁸ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=636&Itemid=234 (Última visita. 15.03.2014).

En el Capítulo 3 se define el Modelo Proyectual del Territorio Isleño, las estrategias centrales (protección del humedal, fortalecimiento de la identidad isleña, gestión de desarrollo sustentable), los lineamientos, los criterios de manejo, zonificación, usos y ocupación del suelo, coherentes con la estructuración territorial propuesta. El objetivo es regular el proceso antropizador con las condiciones ambientales naturales y revalorizar el altísimo valor estratégico del Delta.

En el Capítulo 4 se mencionan los principales programas y proyectos sectoriales destinados a fortalecer el modelo en materia ambiental, infraestructura, turismo y producción sustentable, movilidad y vivienda sustentable; que se desprenden de las estrategias, y de los problemas puntuales reconocidos durante el proceso participativo, de los talleres con Funcionarios del Poder Ejecutivo, y del trabajo con la Comisión Redactora.

Como parte del eje estratégico de protección del humedal se prevé en el Plan de Manejo la formulación de un Plan de Contingencias (PdC) para atender las necesidades durante las contingencias derivadas de incendios, derrames de sustancias contaminantes, inundaciones y fenómenos climáticos extraordinarios, contemplando roles, medios a aplicar, lugares de alojamiento provisorios y centros de atención. Sus contenidos mínimos serán:

- Datos de la organización: a cargo de la cual estará el desarrollo e implementación del PdC
 - Ubicación
 - Actividad
 - Instalaciones destinadas a la contingencia
 - Planta de personal
 - Recursos asignados al PdC

- Identificación del Riesgo
 - Metodología de evaluación del riesgo
 - Evaluación de Áreas de Riesgo

- Organización de la Contingencia
 - Estructura del comando de emergencia
 - Enlace con los servicios externos de emergencia
 - Relaciones públicas
 - Materiales, Equipos y Brigadas para afrontar la Contingencia
 - Planes y Procedimientos ante la Emergencia
 - Plan de Capacitación y Simulacros

- Retorno a las Condiciones Normales
- Revisión del PdC.

Asimismo, deberá proveer instrucciones claras y precisas al personal de construcción sobre los procedimientos a llevar a cabo ante cualquier contingencia, para proteger el ambiente y a la población, minimizando los impactos negativos. Prever un sistema de comunicación inmediato con los distintos organismos de control y emergencia, a los efectos de obtener una rápida respuesta, especialmente en el caso de que una contingencia supere las medidas del Plan de Manejo; y formular y aplicar actas de accidentes ambientales informando sobre todo lo sucedido cuando ocurran eventos considerados riesgosos para el ambiente.

También se propone la elaboración de un Plan de recuperación de la dinámica hidráulica isleña en áreas alteradas. Sus componentes serán: relevar y evaluar las áreas alteradas por polderizaciones, alteos y zanjas persistentes; planificar la recomposición de las áreas con alteraciones al perfil natural de las islas y mitigar sus efectos negativos; y programas y ejecución de obras y su financiamiento.

Por último, en el Capítulo 5 se definen los principales aspectos sobre la modalidad de gestión del Plan de Manejo; se definen las Normas de aplicación supletoria, así como los aspectos de la Interpretación, Sanciones y Responsabilidades en el cumplimiento de las normas que componen el Plan. En este capítulo se incluye un Glosario sobre la terminología utilizada en todas las normas y anexos del Plan de Manejo.

Tigre cuenta además con un Código de Zonificación (Ordenanza 3344/13⁸⁹) y la Normativa de Construcciones (Ordenanza 3345/13⁹⁰). La normativa de Ordenamiento Territorial (OT) plantea una norma específica respecto de la clasificación de las distintas unidades territoriales conforme a sus aptitudes, características y cualidades, con la intención de encauzar el crecimiento y desarrollo ordenado de cada área en particular. En tanto que la normativa sobre construcciones establece las especificidades técnicas para cada tipo de construcción.

Normativa de Ordenamiento Territorial para el Delta del Tigre

La Normativa de Ordenamiento Territorial para el Delta del Tigre, que se integra al Código de Zonificación de Tigre, es uno de los Proyectos integrantes del Plan de Manejo para la Localidad

⁸⁹ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=637&Itemid=234 (Última visita. 15.03.2014).

⁹⁰ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=638&Itemid=234 (Última visita. 15.03.2014).

de Delta de Tigre, integrada por las islas de la 1^{ra} sección del Delta, bajo jurisdicción del Municipio de Tigre. Las disposiciones alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados con el uso del suelo, los volúmenes edificables, su accesibilidad, el espacio público y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento territorial, ambiental, urbano, y edilicio en el área insular del partido de Tigre, que conforma la Localidad de Delta de Tigre y se halla delimitado por el Río Lujan, el Canal Arias, el Río Paraná de las Palmas, el límite impuesto por la Ley provincial 12.599/00. No son de aplicación en el Delta las normativas municipales de carácter general, urbanístico y de construcciones, a excepción de los aspectos procedimentales y complementarios no regulados explícitamente por la normativa específica de OT, por el Plan de Manejo o por la Normativa de Construcciones para el Delta.

El modelo territorial del Delta se reconoce como diferente al urbano territorial en función de las particularidades distintivas del área y tiene como base para el desarrollo de las normas urbanísticas principios básicos:

- La identidad: Mantenimiento y fomento de la identidad del territorio isleño a partir del respeto por la insularidad, la transparencia hidráulica y la construcción palafíticas;
- La Calidad Ambiental: Mantenimiento del perfil natural de las islas, de bordes o costas más altos que la zona interior deprimida, que provoca que en el territorio alternen la inundabilidad y el escurrimiento. La inundabilidad es intrínseca y componente esencial del ciclo natural;
- La Accesibilidad: Definición de un sistema de conectividad fluvial que garantice la libre accesibilidad al territorio insular y la transitabilidad alternativa mediante un sistema de conectividad peatonal que asegure condiciones para el hábitat colectivo y el desarrollo de actividades comerciales, productivas y turísticas. El espacio público constituido por las vías navegables es un valor paisajístico y ambiental a preservar;
- La Diversidad de Sectores: Definición de sectores a partir del reconocimiento de la situación actual, sus fragilidades, y potencialidades de modo tal que contribuyan al desarrollo sustentable de la región, considerando que existen áreas a preservar, a reconvertir, a consolidar y a evolucionar. En todos los casos se propiciará y consolidará el tejido isleño donde las construcciones contribuyan al paisaje natural respetando las condiciones ambientales del lugar y evitando los impactos negativos para el ambiente.

En cuanto a los usos, apunta a regular el asentamiento de viviendas permanentes, de fin de semana, desarrollos turísticos, comerciales de pequeña escala y productivos apropiados.

Normativa de Construcciones para el Delta del Tigre

Por su parte, la Normativa de Construcciones para el Delta del Tigre, que se integra al Código de Edificación, es una herramienta específica para la regulación municipal de los espacios construidos y su entorno en la Localidad Delta de Tigre, constituida por las islas de la 1^a Sección

de las Islas del Delta del Paraná bajo jurisdicción del Municipio de Tigre. Debido a las características ambientales del humedal, su calidad paisajística y patrimonial, y considerando la particularidad de fragilidad a la que están sometidas, el objetivo más amplio que persigue este instrumento es conciliar la protección de las islas en sus atributos naturales, reencauzando la antropización tradicional del área bajo nuevos patrones de desarrollo sustentable.

Se establecen normas técnicas para su aplicación en los distintos tipos de construcción; desde la ejecución de obra nueva, a obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, construcciones particularizadas y normalización de las existentes. Asimismo se formulan los procedimientos de autorizaciones y licencias, los parámetros para monitorear el progreso de las obras y la aplicación de sanciones para las situaciones de incumplimiento. Por último, se plantean incentivos que persiguen fomentar determinadas prácticas o acciones, pretendiendo dar respuesta a la demanda de la sociedad en cuanto a la optimización de la calidad de la edificación mejorando por consiguiente, la protección del usuario.

El objetivo de este modelo es ofrecer directrices a la municipalidad y desarrollar un instrumento con procedimientos simplificados para el control de la actividad de la construcción. Actuando como marco normativo de construcción, este Código trata cuestiones relativas a la estructura, función, forma, seguridad y salubridad de las construcciones, así como cuestiones relacionadas con el fomento y rescate de los sistemas y materiales constructivos locales y el uso racional de los mismos. Aspira además a abordar cuestiones emergentes que están recibiendo más y más atención de la sociedad y al mismo tiempo, evitar que su implementación genere una barrera técnica que obstaculice la aplicación de innovaciones tecnológicas al proceso de edificación. Cuestiones emergentes en este modelo son: confort ambiental, conservación de la energía, accesibilidad para personas con discapacidad y adaptabilidad en el tiempo. Puesto que el enfoque no pretende ser sólo de carácter prescriptivo, procura configurar un entorno normativo flexible que favorezca el uso de las nuevas tecnologías en este sector, sin perder de vista los elementos tradicionales del método de la construcción; y que integre de forma más directa los avances logrados e n el desarrollo constante e innovación característica de la sociedad imperante dentro del marco específico de la protección del patrimonio natural y cultural del Delta.

Las disposiciones de la Normativa de Construcciones para el Delta de Tigre, especifican las características especiales que deberán cumplir todas las construcciones que se realicen en la Localidad Delta (Islas de la 1ra Sección del Delta bajo jurisdicción del Municipio de Tigre) y alcanzan a los asuntos que se relacionan con:

- La gestión, construcción, ampliación, reforma, refacción, demolición, registro, inspección, ocupación, uso y mantenimiento de predios, estructuras y edificios, cualquiera sea su destino y sus instalaciones complementarias y se aplicarán por igual tanto a las propiedades gubernamentales como a las particulares;

- La seguridad edilicia y/o estructural, ampliada a los aspectos de utilización y accesibilidad en aquellas tipologías o usos que así se determinen al igual que la seguridad en caso de incendio y de prevención de accidentes en la etapa de obra, para todos los casos;
- Los procedimientos relacionados con la Salubridad en términos de higiene, salud y protección del ambiente; que nuclearán las condiciones que regularán el suministro de agua y el tratamiento de efluentes domésticos, la recogida y evacuación de residuos, la calidad de aire interior y las protecciones frente a la humedad.

En concordancia con el modelo de protección ambiental y desarrollo sustentable dispuesto en el Plan de Manejo y la Normativa de Ordenamiento Territorial, bajo las modalidades establecidas en dichas normas, se prohíbe ocupar, construir, modificar o intervenir, ya sea temporal o permanente, en el área denominada Centro de Isla, que viene determinada por la franja que comienza a partir de los 45m desde la Línea de Ribera hasta el límite opuesto de las parcelas que componen las Islas del Delta de Tigre. El límite interno de edificabilidad podrá extenderse hasta los 75 m. de la Línea de Ribera. Cualquier movimiento de suelo, actividad, o construcción que se pretenda desarrollar en dicha área de exclusión (ej.: torres de observación, antenas o soportes de redes eléctricas aéreas), deberá exponerse ante la autoridad de aplicación del Plan de Manejo, la que evaluará conforme las escasísimas excepciones a esta regla establecidas en la normativa de Ordenamiento territorial y/o en el Plan de Manejo Ambiental, mediante informes técnicos, impacto ambiental, dictámenes o certificados que acrediten la pertinencia y procedencia de los mismos. Su autorización deberá dictarla la autoridad de aplicación a través de resolución fundada. Está prohibida la construcción de ningún tipo de cerco en el Centro de Islas.

Las protecciones contra inundación vendrán dadas por el Plan de Manejo Ambiental y el protocolo de actuación por las autoridades competentes y toda otra normativa de carácter general o específico que se complemente o amplíe al respecto.

Adicionalmente cabe resaltar la Ordenanza N° 1170/91⁹¹ prohíbe en toda jurisdicción del Partido de Tigre, en el ámbito fiscal o municipal, la destrucción indiscriminada o injustificada de árboles y arbustos.

Por Ordenanza 3261/12⁹² el Municipio convalidó el convenio de ejecución del Proyecto “Equipamiento por Emergencia Climática”, celebrado el 18 de noviembre de 2010 con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, destinado a la compra de mobiliario para la asistencia primaria de familias carenciadas afectadas por inundaciones, que fuera registrado por Resolución 3282/10.

⁹¹ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=113:arboles-ordenanza-117091&catid=40:arboles&Itemid=226 (Última visita: 15.03.2014).

⁹² Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=386:convenios-ordenanza-326112&catid=42:convenios&Itemid=226 (Última visita: 15.03.2014).

En 2011, conforme Ordenanza N° 3178/11 y Decreto 696/11 Tigre estableció un Régimen de Protección Cautelar Ambiental en la Localidad Delta de Tigre, Informe Plan de Manejo Etapa I Pre-Diagnóstico y Protección Cautelar del Área del Delta Convenio de colaboración Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional General Pacheco y Municipio de Tigre, registrado por Resolución N° 830/10.

El marco institucional y de programas e iniciativas de acción del Municipio se presenta como más interesante y abundante en comparación al normativo. Tigre cuenta dentro de su estructura administrativa con secretarías de control urbano y ambiental⁹³, de política sanitaria y desarrollo humano⁹⁴, de inversión pública y planeamiento urbano⁹⁵ y de servicios públicos y conservación de infraestructura⁹⁶ como las entidades con mayor vinculación a la temática abordada en el presente informe.

La Secretaría de Control Urbano y Ambiental está conformada por tres Sub-Secretarías: control urbano, gestión ambiental y planeamiento urbano. La primera se compone de una Dirección General de Inspección General (subdivida en Dirección Coordinadora de Inspección de Comercios y Dirección Coordinadora de Bromatología). La segunda se compone de una Dirección General de Inspección de Industrias. La Sub-Secretaría de Planeamiento Urbano se compone de tres Direcciones Generales: de diseño y planeamiento urbano, de obras particulares y de coordinación, comisión, interpretación y análisis del código de zonificación.

La Secretaría de Política Sanitaria y Desarrollo Humano tiene como función principal asistir al Intendente en la determinación de las políticas y acciones relacionadas con la prevención, recuperación, asistencia y mantenimiento de la salud de la población y en el diseño, instrumentación, ejecución y control de la política general de desarrollo humano⁹⁷. Se conforma de tres Sub-Secretarías (de política sanitaria, de promoción social y de educación), de un Consejo Municipal de Política Social, de una Dirección Coordinadora de Administración y de una Dirección General de RSE.

La Secretaría de Inversión Pública y Planeamiento Urbano asiste al Intendente en la determinación de las políticas de planificación, ejecución y control de las obras públicas y de desarrollo urbano. Tiene por objetivos: efectuar la planificación y programación de las obras públicas, en coordinación con el gobierno provincial y nacional; realizar los análisis necesarios para el dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las

⁹³ A la fecha a cargo de Carlos Vittor.

⁹⁴ A la fecha a cargo de Malena Galmarini de Massa.

⁹⁵ A la fecha a cargo de Antonio Carlos Grandoni.

⁹⁶ A la fecha a cargo de José María Paesani.

⁹⁷ <http://www.tigre.gov.ar/index.php/secretarias/5235-secretaria-de-politica-sanitaria-y-desarrollo-humano>
(Última visita: 15.03.2014).

obras públicas.; programar, proyectar y construir obras viales e hidráulicas; asistir en la ejecución y la reparación de las construcciones de propiedad del Estado Municipal y Provincial, incluyendo obras de infraestructura hospitalaria y escolar; estudiar, proyectar y ejecutar obras para el desarrollo del Delta y promover, formular y ejecutar proyectos de construcción de viviendas y coordinar acciones con consorcios vecinales, cooperativas y entes⁹⁸. Dispone de dos Sub-Secretarías, una de inversión pública y otra de coordinación técnica y administrativa. La primera, a su vez, está integrada por tres direcciones generales (obras de saneamiento y redes urbanas, de obras viales y de obras hidráulicas).

Por último, la Secretaría de Servicios Públicos y Conservación de Infraestructura se compone de seis Sub-Secretarías: servicios públicos, servicios complementarios, urbanizaciones cerradas, conservación de infraestructura, proyectos y trabajo de economía social y gestión territorial de servicios. Asimismo, contiene una Dirección General de Actividades Centralizadas (corralón) y Delegaciones Municipales⁹⁹. Esta Secretaría es la encargada de asistir al Intendente en la determinación de las políticas de planificación, ejecución y control de los servicios públicos y el mantenimiento de la infraestructura municipal. Tiene como objetivos planificar, programar, controlar y ejecutar la prestación de los servicios públicos; desarrollar el transporte público fluvial y carretero, coordinando acciones con otros organismos nacionales y provinciales; atender la prestación de agua potable en situaciones de emergencia y participar en el saneamiento hídrico, intervenir en la programación y gestión del mantenimiento de la infraestructura pública y puesta en valor del patrimonio municipal; proyectar, ejecutar, dirigir e inspeccionar todas las obras de equipamiento social y coordinar y supervisar el funcionamiento de las delegaciones municipales¹⁰⁰. Las Delegaciones acercan el Municipio a los vecinos de las distintas localidades del partido, a fin de escuchar sus necesidades y responder de la forma más adecuada e inmediata. Ellas son las encargadas de la conservación de la vía pública, mantenimiento y transitabilidad de las calles, inspección y auditoria de obras; así también como una serie de trámites que llevan a descentralizar funciones municipales.

Adicionalmente, existe en el marco municipal la Secretaría de Protección Ciudadana. La Secretaría de Protección Ciudadana, inaugurada en febrero de 2008 y creada por la Ordenanza 2860/07. Desde el punto de vista tecnológico su actividad se apoya en un convenio celebrado con la Universidad Tecnológica Nacional - Regional General Pacheco, por el que ésta brinda su apoyo y dirección para los programas que así lo requieran. En su estructura funciona el Centro de Operaciones Tigre (COT) donde se centraliza toda la información operativa del cuerpo motorizado de las diversas policías que actúan en Tigre, ambulancias del Sistema de

⁹⁸ <http://www.tigre.gov.ar/index.php/municipio/inversion-publica> (Última visita: 15.03.2014).

⁹⁹ El listado de Delegaciones Municipales está disponible en el siguiente enlace: <http://www.tigre.gov.ar/index.php/delegaciones> (Última visita: 15.03.2014).

¹⁰⁰ <http://www.tigre.gov.ar/index.php/municipio/servicios-publicos-e-infraestructura> (Última visita: 15.03.2014).

Emergencias Tigre - SET, móviles de Tránsito, autobombas de bomberos, etc.; información obtenida a través de un Sistema Informatizado de Posicionamiento Global (GPS). El Centro de Operaciones Tigre (COT) es el organismo que coordina la tecnología desarrollada por el Municipio. Alrededor de 180 operadores en diferentes turnos y durante las 24 hs, visualizan las 447 cámaras de video seguridad en vía pública, auditan el cumplimiento del plan de cuadrículas y monitorean la central de alarmas municipal. También allí funciona un laboratorio de imágenes de archivo donde especialistas buscan imágenes para esclarecer delitos que no se hayan podido prevenir, a partir de las denuncias realizadas. Además, en la Secretaría funcionan como complementos: un Centro de Atención a las Víctimas y Orientación Judicial, una oficina de Derechos Humanos y Defensa Civil Tigre. También dependen de esta Cartera, el organismo de Defensa al Consumidor (OMIC) y la Dirección General de Tránsito¹⁰¹.

Sobre la referida estructura se advierte, a partir de la información pública disponible de manera online, un inicial fuerte enfoque en el asunto seguridad y combate del delito, sin dudas una de las preocupaciones de los habitantes del municipio. Sería óptimo aprovechar tal estructura para centralizar allí esfuerzos en materia de gestión del riesgo y las implicancias locales del cambio climático, coordinando la labor de fuerzas de seguridad, con Defensa Civil y disponibilidad de datos informatizados.

En el municipio de Tigre se realizó el 17 de junio de 2013 la Primera Cumbre de Intendentes contra el cambio climático, evento que fue declarado de interés municipal (Ordenanza N°3360/13¹⁰²). El objetivo fue debatir las consecuencias del cambio climático, su impacto en la Argentina, y reunir a las voces expertas de todas las áreas sociales para desarrollar soluciones en conjunto¹⁰³.

II. SAN FERNANDO

i. Normativa y marco institucional

El Municipio no cuenta con normativa específica sobre cambio climático, ordenamiento ambiental del territorio y/o gestión del riesgo. Sí cuenta con un Código de Edificación, la versión

¹⁰¹ <http://www.tigre.gov.ar/alertatigre/index.htm> (Última visita: 15.03.2014).

¹⁰² Disponible en el siguiente enlace:

http://www.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=704:medio-ambiente-ordenanza-336013&catid=102:medio-ambiente&Itemid=226 (Última visita: 15.03.2014).

¹⁰³ Fuente: <http://www.24bares.com/municipios/26590-realizaran-en-tigre-cumbre-de-intendentes-por-cambio-climatico/> (Última visita: 15.03.2014).

última actualizada sin embargo, no se encuentra disponible online en el sitio web del municipio¹⁰⁴.

Existen una serie de ordenanzas en San Fernando que corresponde destacar. La Ordenanza N° 10.292¹⁰⁵ tiene por objeto asegurar la protección de la salud humana y del ambiente en el partido de San Fernando por intermedio de la prohibición en todo el territorio continental del municipio de la aplicación de productos agroquímicos para eliminación de pastizales y especies vegetales. El territorio de la segunda y tercera sección del Delta se rige por las normas específicas de uso del suelo y actividades en el Delta de San Fernando (Ordenanza 7470/00).

La Ordenanza N° 6463/97¹⁰⁶ dispone que los proyectos de iniciativa pública o privada que se lleven a cabo dentro del territorio continental o isleño de San Fernando, consistentes en obras nuevas, refacciones, ampliaciones, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida dentro el Anexo I de la norma, deben incluir en el trámite de su presentación una Evaluación de Impacto Ambiental, debiendo tomar intervención previa y emitir opinión favorable la autoridad ambiental municipal. Los proyectos de iniciativa privada, consistentes en obras nuevas refacciones, ampliaciones, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida dentro de la Ley N° 11.459 (radicación industrial), Decreto Reglamentario N° 1741/96, categoría 2da. y 3ra., deben incluir en el trámite de su presentación una copia de la EIA aprobada por la autoridad ambiental de la provincia de Buenos Aires.

El Decreto 1303/2000¹⁰⁷ reglamenta la Ordenanza N° 589/83 de uso del suelo en el Delta de San Fernando. Su contenido se organiza en seis capítulos (zonificación, parcelamientos, usos y actividades, urbanizaciones, medio ambiente y tramitaciones) y dos anexos (plano de zonas y línea poligonal de referencia). Allí se establece que la región de la 2da y 3ra sección de Islas del Delta del Paraná, en jurisdicción del Partido de San Fernando, estará subdividida en áreas complementarias y áreas rurales. Define como área complementaria la ribera de los siguientes ríos, canales y arroyos, en una franja de cien metros de profundidad medidos desde el perfil medio de su costa: Río Carabelas, Canal Alem, Arroyo Toledo, Canal N° 5, Canal Seoane, Río Paraná Guazú, Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Miní, Canal N° 4, Río Barca Grande, Río Barquita, Río Correntoso, Canal Arana, Arroyo Chaná, Arroyo Caracoles, Arroyo Estudiantes, Arroyo Felicaria, Arroyo Fredes, Canal de la Serna, Canal Luciano y Arroyo Grande. Define

¹⁰⁴ Un relevamiento online permitió encontrar una versión del Código de Edificación en el siguiente enlace: <http://www.altosestudiosinmobiliarios.com/wp-content/uploads/2013/10/CODIGO-EDIFICACION-2006.pdf> de un sitio web no oficial.

¹⁰⁵ Disponible en el siguiente enlace: <http://sanfernando.gmssa.com.ar/Digesto/Decretos/2910-10.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

¹⁰⁶ Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ege.fcen.uba.ar/ppm/Links%20Relacionados/Biosfera.pdf> Pág. 123. (Última visita: 15.03.2014).

¹⁰⁷ Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ege.fcen.uba.ar/ppm/Links%20Relacionados/Biosfera.pdf> Pág. 111. (Última visita: 15.03.2014).

como área rural a todo el resto de la superficie de la 2da. y 3ra. Sección de Islas del Delta del Paraná, en jurisdicción del Partido de San Fernando.

Sin perjuicio de la referida clasificación, el territorio se divide a los fines administrativos y reglamentarios en tres zonas: a) ZONA A como Núcleo de las fracciones que justifican la preservación de la diversidad biológica; b) ZONA B a modo de Tapón colindante, destinada a moderación de efectos ambientales perjudiciales sobre la primera y al fomento de actividades compatibles con prácticas ecológicas racionales, incluyendo recreación y turismo ecológico y c) ZONA C a modo de territorio de Transición entre las islas y las áreas más urbanizadas y/o continentales, destinada a las actividades agrícolas, asentamientos humanos permanentes y otros usos.

Adicionalmente, dispone la prohibición en todo el territorio de la 2da y 3ra sección de Islas del Delta del Paraná, en jurisdicción del Partido de San Fernando aquellos usos y actividades que pudieran ocasionar un daño temporal o un perjuicio permanente al medio ambiente, en lo referente a calidad del aire, suelo, agua superficial o subterránea, flora, fauna, gea, población humana estable o de tránsito y el libre uso de las vías navegables. En términos de urbanizaciones, debe ajustarse a requisitos de urbanización planificada los emprendimientos de urbanización náutica, asentamientos poblacionales permanentes y complejos de turismo ecológico, cualquiera sea su localización y envergadura.

REQUISITOS	
Emprendimientos de urbanización náutica	<p>Servicios esenciales</p> <p>Agua: deberá asegurarse el suministro para consumo de la cantidad y calidad necesaria, a fin de satisfacer los requerimientos mínimos, calculados en base a la población tope admitida por la urbanización, incluyendo las instalaciones de uso común. Podrá autorizarse el suministro mediante la instalación de una planta potabilizadora de agua, tomando el recurso de cursos de agua con circulación permanente. El agua deberá almacenarse en tanques o cisternas en volumen y disposición que garanticen la capacidad de consumo y la reserva con adecuada presión para casos de incendio.</p> <p>Desagües cloacales: será indispensable la ejecución de la red primaria y domiciliaria y de una planta de tratamiento de líquidos cloacales en función de máxima población estimada. El volcamiento al cuerpo receptor deberá contar con aprobación de la Autoridad de Aplicación hidráulica de la Provincia de Buenos Aires y el sistema adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Energía eléctrica: Se exigirá para las viviendas, locales de uso común, vías de circulación y muelles.</p> <p>Eliminación de residuos: Deberá utilizarse un sistema de eliminación de residuos que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc). Queda estrictamente prohibido el volcamiento a los cursos de agua y el sistema de tratamiento adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p>

	<p>Canalización de servicios: Todos los servicios urbanos, incluyendo los de señalización, comunicaciones, sonido y datos, deberán ser adecuadamente canalizados y no se admitirá la instalación de redes aéreas.</p> <p>Aspectos urbanísticos</p> <p>Tratamientos de calles y accesos: las vías de circulación internas deberán ser tratadas con materiales con materiales aptos a su fin y de bajo mantenimiento. Deberán vincular las viviendas con los sectores sociales y de servicio a las cotas mínimas establecidas en el Artículo 15° del Decreto Reglamentario.</p> <p>Forestación: en aquellos casos en los que por razones de proyecto no pueda respetarse la forestación existente en el predio, se presentará un plano de forestación compensatoria que deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio. Se procurará que la franja perimetral del emprendimiento sea adecuada y densamente forestada.</p> <p>Los proyectos deberán ajustarse a los siguientes indicadores urbanísticos y especificaciones básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Densidad Bruta = 100 (CIEN) habitantes por Ha., calculada sobre la superficie total. • F.O.S.= 0,25 • F.O.T.= 0,5 <p>Los indicadores de F.O.S. y F.O.T. serán calculados sobre la superficie neta de la parcela, es decir, descontando de la superficie total la destinada a espejos de agua y caminos.</p> <p>La creación de urbanizaciones náuticas estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con previa aprobación Municipal y convalidación técnica de la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires. • El patrocinador el proyecto debe asumir la responsabilidad de realizar las obras de infraestructura necesarias y la prestación de los servicios. • El área común de esparcimiento deberá ser arbolada, parqueada y equipada de acuerdo a la finalidad de urbanización náutica y a la cantidad prevista de usuarios. • La red de circulación interna deberá proyectarse de forma tal de eliminar al máximo los puntos de conflicto. Tendrá un ancho mínimo de quince metros. • En caso de adoptarse la tipología vial de "cul de sac", el diámetro mínimo será de veinticinco metros. • Las construcciones podrán tener como máximo planta baja y dos pisos altos y estarán ubicadas como mínimo a seis metros de las vías de circulación. La separación entre unidades funcionales deberá ser igual al 60% de la altura del edificio con un mínimo de tres metros. En el caso que las unidades funcionales no se generen como lotes, o se proyecten viviendas apareadas o agrupadas, la separación mínima de los bloques será igual a la suma de las alturas de cada uno de ellos. • Se respetará estrictamente los hechos existentes en el predio, tal como arboledas, lagunas, ríos, arroyos y particularidades topográficas. • En todos los casos se asegurará que los Organismos Públicos en el ejercicio del poder de policía, tengan libre acceso a las vías de circulación interna.
Emprendimientos de	Servicios esenciales

<p>asentamientos poblacionales permanentes</p>	<p>Agua: deberá asegurarse el suministro para consumo de la cantidad y calidad necesaria, a fin de satisfacer los requerimientos mínimos, calculados en base a la población tope admitida por la urbanización, incluyendo las instalaciones de uso común. El suministro se realizará mediante la instalación de una planta potabilizadora de agua, tomando el recurso de cursos de agua con circulación permanente. El agua deberá almacenarse en tanques elevados en volumen y disposición que garanticen la capacidad de consumo y la reserva con adecuada presión para casos de incendio. Deberá provisionarse la prestación del servicio a los pobladores o establecimientos en la conurbación del asentamiento poblacional.</p> <p>Desagües cloacales: será indispensable la ejecución de la red primaria y domiciliaria y de una planta de tratamiento de líquidos cloacales en función de máxima población estimada. El volcamiento al cuerpo receptor deberá contar con aprobación de la Autoridad de Aplicación hidráulica de la Provincia de Buenos Aires y el sistema adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Energía eléctrica: Se exigirá para las viviendas, locales de uso común, vías de circulación y muelles.</p> <p>Eliminación de residuos: Deberá utilizarse un sistema de eliminación de residuos que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc). Queda estrictamente prohibido el volcamiento a los cursos de agua y el sistema de tratamiento adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Canalización de servicios: Todos los servicios urbanos, incluyendo los de señalización, comunicaciones, sonido y datos, deberán ser adecuadamente canalizados y no se admitirá la instalación de redes aéreas.</p> <p>Sistemas de evacuación: Deberá contarse con superficie adecuada, libre de obstáculos y señalizada, para la operación de helicópteros.</p> <p>Muelles públicos: Deberá construirse un sector de embarcadero, con muelle y sectores cubiertos de espera aptos para el transporte público de pasajeros, así como muelle, estacado o dársena aptos para la carga y descarga de mercaderías en embarcaciones de carga.</p> <p>Aspectos urbanísticos</p> <p>Cota y nivel: la totalidad de la superficie destinada al emprendimiento y sus vías de acceso, deberá ser elevada mediante la ejecución de recintos y refulado a una cota no inferior a la establecida en el Artículo 15° del presente Decreto Reglamentario.</p> <p>Tratamientos de calles y accesos: las vías de circulación internas deberán ser tratadas con materiales con materiales aptos a su fin y de bajo mantenimiento. Las veredas serán forestadas de acuerdo a las especificaciones que establezca la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Forestación: en aquellos casos en los que por razones de proyecto no pueda respetarse la forestación existente en el predio, se presentará un plano de forestación compensatoria que deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio. Se procurará que la franja perimetral del emprendimiento sea adecuada y densamente forestada.</p> <p>Los proyectos deberán ajustarse a los siguientes indicadores urbanísticos y especificaciones básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Densidad Bruta = 150 (CIENTO CINCUENTA) habitantes por Ha., calculada
---	--

	<p>sobre la superficie total.</p> <ul style="list-style-type: none"> • F.O.S.= 0,6 • F.O.T.= 0,8 <p>• Los indicadores de F.O.S. y F.O.T. serán calculados sobre la superficie neta de la parcela, es decir, descontando de la superficie total la destinada a espejos de agua y caminos.</p> <p>Sólo podrán ser desarrollados por gestión de Organismos Públicos y deberán contar con intervención y aprobación técnica previa por parte de las oficinas técnicas del Municipio.</p> <p>La creación de asentamientos poblacionales permanentes estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con previa aprobación Municipal y convalidación técnica de la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, deberán cumplir con lo establecido en el Capítulo IV a) del Decreto/Ley 8.912/77 y normas complementarias. • Las áreas comunes de deberán ser arboladas, parqueadas y equipadas de acuerdo a la finalidad de atender a la calidad de vida material y espiritual de los pobladores y a la cantidad prevista de usuarios. • La red de circulación interna deberá proyectarse de forma tal de eliminar al máximo los puntos de conflicto. Tendrá un ancho mínimo de 15 (QUINCE) metros. • Las construcciones podrán tener como máximo planta baja y un piso de alto y estarán ubicadas como mínimo a tres metros de las vías de circulación. La separación entre unidades funcionales deberá ser igual al 60% de la altura del edificio con un mínimo de tres metros. En el caso que las unidades funcionales no se generen como lotes, o se proyecten viviendas apareadas o agrupadas, la separación mínima de los bloques será igual a la suma de las alturas de cada uno de ellos. En todos los casos de garantizará el cumplimiento de las condiciones mínimas de asoleamiento en las viviendas, utilizando para ello la metodología establecida en el Decreto N° 1210/99, reglamentario de la Ordenanza N° 6463/97. • Se respetará estrictamente los hechos existentes en el predio, tal como arboledas, lagunas, ríos, arroyos y particularidades topográficas. • Se promoverán alternativas para la conservación y el uso racional de la energía.
<p>Complejos arquitectónicos y urbanísticos destinados al eco-turismo</p>	<p>Servicios esenciales</p> <p>Agua: deberá asegurarse el suministro para consumo de la cantidad y calidad necesaria, a fin de satisfacer los requerimientos mínimos, calculados en base a la población tope admitida por la urbanización, incluyendo las instalaciones de uso común. Podrá autorizarse el suministro mediante la instalación de una planta potabilizadora de agua, tomando el recurso de cursos de agua con circulación permanente. El agua deberá almacenarse en tanques o cisternas en volumen y disposición que garanticen la capacidad de consumo y la reserva con adecuada presión para casos de incendio.</p> <p>Desagües cloacales: será indispensable la ejecución de la red primaria y domiciliaria y de una planta de tratamiento de líquidos cloacales en función de máxima población estimada. El volcamiento al cuerpo receptor deberá contar con aprobación de la Autoridad de Aplicación hidráulica de la Provincia de Buenos Aires y el sistema</p>

	<p>adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Energía eléctrica: Se exigirá para las viviendas, locales de uso común, vías de circulación y muelles. Podrán proponerse a los fines turísticos otros modos alternativos.</p> <p>Eliminación de residuos: Deberá utilizarse un sistema de eliminación de residuos que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc.). Queda estrictamente prohibido el volcamiento a los cursos de agua y el sistema de tratamiento adoptado deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio.</p> <p>Canalización de servicios: Todos los servicios urbanos, incluyendo los de señalización, comunicaciones, sonido y datos, deberán ser adecuadamente canalizados y no se admitirá la instalación de redes aéreas.</p> <p>Aspectos urbanísticos</p> <p>Tratamientos de calles y accesos: las vías de circulación internas deberán ser elevadas en forma exenta del suelo natural y sin afectación de su superficie. Deberán vincular las viviendas con los sectores sociales y de servicio a las cotas mínimas establecidas en el Artículo 15° del Decreto Reglamentario.</p> <p>Forestación: en aquellos casos en los que por razones de proyecto no pueda respetarse la forestación existente en el predio, se presentará un plano de forestación compensatoria que deberá contar con aprobación de la autoridad ambiental del Municipio. Deberá respetarse en todo lo posible el ecosistema en su estado natural, no admitiéndose la realización de parquización decorativa o con especies exóticas.</p> <p>Los proyectos deberán ajustarse a los siguientes indicadores urbanísticos y especificaciones básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Densidad Bruta = 100 (CIEN) habitantes por Ha., calculada sobre la superficie total. • F.O.S.= 0,2 • F.O.T.= 0,25 <p>Los indicadores de F.O.S. y F.O.T. serán calculados sobre la superficie total de la parcela, considerado todo el emprendimiento como un macizo único indivisible.</p> <p>La creación de complejos de eco-turismo estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con previa aprobación Municipal. • El patrocinador el proyecto debe asumir la responsabilidad de realizar las obras de infraestructura necesarias y la prestación de los servicios. • Las construcciones podrán tener como máximo planta baja, elevadas sobre el suelo natural mediante palafitos. La separación entre unidades funcionales deberá ser igual al 60% de la altura del edificio con un mínimo de tres metros. • Se utilizará para su construcción materiales característicos y tradicionales de la zona, privilegiando el empleo de artesanías regionales. • Se respetará estrictamente los hechos existentes en el predio, tal como arboledas, lagunas, ríos, arroyos y particularidades topográficas. • Se promoverán alternativas para la conservación y el uso racional de la energía. • En todos los casos se asegurará que los Organismos Públicos en el ejercicio del
--	--

poder de policía, tengan libre acceso a las vías de circulación interna.
--

En el capítulo de medio ambiente se indica que todos los parcelamientos y subdivisiones, así como la construcción de alteos, endicamientos, caminos, rellenos, desmontes y apertura de canales o vías navegables artificiales, cuando implicaren una extensión territorial superior a diez hectáreas, así como las urbanizaciones náuticas, asentamientos poblacionales permanentes, complejos de eco-turismo o inmuebles e instalaciones encuadrados en la Ley N° 11.459 de radicación industrial, deberán efectuar un Estudio de Impacto Ambiental previo al inicio de cualquier actividad, acorde con lo establecido en el Decreto 1210/99, reglamentario de la Ordenanza N° 6463/97. En ese estudio se hará especial énfasis en el análisis de los impactos sobre la cobertura del suelo, forestación y comportamiento de las aguas en las hipótesis de creciente o inundación. Quedan exceptuadas del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo anterior aquellas obras vinculadas con actividades de producción agropecuaria y forestal, las que deberán ser notificadas al Departamento de Islas del Municipio acompañando copia de los estudios presentados por ante la Autoridad de Aplicación en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 5° del Decreto N° 133/99, reglamentario de la Ley N° 25.080/99 (plantaciones forestales).

En el orden institucional, San Fernando cuenta con Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Salud Pública. En dicho marco funciona un Área de Investigación y Cuidado de los Recursos Naturales, a través de la cual el Municipio apunta a canalizar acciones dirigidas a cuidar el medio ambiente con diferentes programas y acciones¹⁰⁸.

En materia de contralor y desarrollo industrial lleva adelante el censo de industrias, auditorías de certificado de aptitud ambiental, censo de estaciones de servicio y bocas de expendio, insular y continental, certificación de censo de riesgo, tramitación de la ley 11.459 y el re-empadronamiento de industrias. Respecto de la planificación territorial, censa antenas insular y continental, analiza y realiza evaluaciones de impacto ambiental, lleva adelante el control de conexión a la red cloacal, hace un seguimiento de vuelcos clandestinos y de depresión de napas.

Reserva de Biosfera Delta Del Paraná

Un relevamiento informativo permite advertir que gran parte de los esfuerzos en materia ambiental del Municipio de San Fernando se centran en la Reserva de Biosfera Delta Del Paraná.

La Reserva se emplaza en lo que históricamente ha sido el corazón productivo del Delta Bonaerense, con gran prosperidad en la primera mitad del siglo XX. La producción forestal, hortícola y frutícola de esta zona estaba en mano de colonos europeos que se asentaron durante las dos corrientes inmigratorias de posguerra, caracterizándose

¹⁰⁸ Más información en: <http://www.sanfernando.gob.ar/> (Última Visita: 15.03.2014).

la misma por desarrollarse en “Quintas” o unidades productivas pequeñas y medianas, sostenidas con singular esfuerzo personal sobre la base de una fuerte estructura familiar y métodos tecnológicos apropiados de sus tradiciones de origen del siglo XIX. En la época de apogeo de la actividad productiva, aproximadamente en 1950, la población superaba los 30.000 habitantes. Los problemas de competencia de mercado, recurrencia de fenómenos climáticos adversos, dificultades en el transporte de la producción, envejecimiento de la población, subdivisión parcelaria por procesos sucesorios y un distanciamiento con las nuevas pautas de calidad de vida y confort producen en los últimos 30 años una brusca decadencia en la actividad y un proceso migratorio que conlleva la despoblación y abandono de tierras, instalaciones y establecimientos en muchos sectores de las islas. En ese escenario, la producción rural frutihortícola fue sustituida por la actividad forestal, menos demandante de mano de obra y tecnología, introduciendo en algunas zonas los riesgos ambientales del monocultivo, contrario a modos de producción tradicionales más favorables al mantenimiento de la biodiversidad en la región. Desde hace más de una década, en la búsqueda de definir un perfil de desarrollo acorde con las exigencias de la época y respetuoso de la tradición productiva, facilitando la repoblación del territorio insular y la conservación de su riqueza natural, el gobierno del Municipio de San Fernando está orientando y articulando esfuerzos articulados con sectores y organizaciones representativas de la producción del Delta, con el apoyo del gobierno provincial y organismos nacionales y académicos. En noviembre de 1990 funciona el Foro para el Desarrollo Integral de San Fernando (refrendado por Ordenanza N° 3087/90), con el apoyo y asistencia técnica del CFI (Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina) y el apoyo metodológico de FLACSO (Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales) en el marco del Programa de Planificación y Gestión Integrada Participativa MAB-FLACSO. En noviembre de 1991, por medio de la Ordenanza N° 3632/91 fue instituida la Cinta Verde Ambiental para distinguir las prácticas productivas respetuosas de la calidad ambiental¹⁰⁹.

El Municipio integra el Comité de gestión de la Reserva de Biosfera Delta Del Paraná lo cual implica articular con organismos provinciales, nacionales y académicos, UNESCO-MAB e Iberomab. Además ejecuta estudios de calidad del agua, recolección y selección de residuos, capacitaciones y talleres y lleva adelante la gestión de sello de calidad productiva.

Asimismo, efectúa controles por reclamos y operativos: aguas servidas, ruidos molestos, higiene urbana, olores y vuelcos clandestinos (control de plagas, programas de recolección seleccionada y reciclaje, forestación, entre otros).

En lo relativo a urbanismo y georreferenciación, el sitio web del Municipio da cuenta de un proceso de elaboración de un mapa único del partido de San Fernando para salida gráfica y mapa para asociar base de datos. Esto incluye definición de indicadores, diseño de base de datos y elaboración de los siguientes mapas, en articulación con el programa municipal VIH/SIDA:

- Realización (en proceso) de mapas donde se referencian y señalan los barrios del partido.
- Actualización y seguimiento de la información tanto en mapa como en base de datos, dicha actualización se está llevando a cabo en articulación con la Unidad Municipal de Estadística y Censos (UMEC).
- Realización de mapas donde se referencian y señalan los barrios de emergencia del partido.
- Verificación dominial del catastro del Delta sanfernandino.

¹⁰⁹ Fuente: <http://www.ege.fcen.uba.ar/ppm/Links%20Relacionados/Biosfera.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

Cabe resaltar no se ha encontrado información pública sobre la existencia de dicho mapa y su disponibilidad al público general.

Por su parte, la Secretaría de Obras e Infraestructura Pública¹¹⁰ contiene una Subsecretaría de Planeamiento que a su vez, alberga un Área de Planeamiento Urbano. Asimismo, existe una Subsecretaría de Reordenamiento Territorial, Tierras y Vivienda que incluye una Dirección General de Hábitat, Vivienda y Reordenamiento Urbano y Área Técnica, de Proyectos e Inspección.

Finalmente, dentro del área gubernamental de Seguridad, funciona la dependencia municipal de Defensa Civil.

San Fernando tiene un convenio de cooperación y asistencia recíproca con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Ordenanza N° 9754), con el CEAMSE en materia de residuos sólidos urbanos (Ordenanza N° 9265) y con la por entonces Secretaria de Política Ambiental de la Provincia De Buenos Aires para la aplicación y administración del programa de gestión ambiental territorial (Ordenanza N° 9334).

d) Palabras de cierre. Recomendaciones generales.

I. De lo nacional a lo local

Normativa y marco institucional

Argentina no cuenta con legislación específica en materia de cambio climático, ordenamiento ambiental del territorio y gestión del riesgo. El marco normativo nacional que respalda a las instituciones en ese nivel se constituye casi exclusivamente por decretos que establecen, por un lado, dentro de qué estructura ministerial se incorporan los organismos; por el otro, qué misión y funciones se les asigna. Particularmente para el caso del riesgo, abunda legislación que se refiere a situaciones particulares de desastres y emergencias, dictadas por el Congreso Nacional tras la ocurrencia de eventos concretos. Esto último es propio no solo del orden nacional, sino también provincial.

La ausencia de normativa integral, en todos los niveles, en las temáticas arriba referidas y que pudo advertirse en las secciones precedentes, supone sin embargo, una oportunidad para crear legislación que dé cuenta de los acuerdos internacionales que ha suscripto la República Argentina en la materia.

¹¹⁰ <http://www.sanfernando.gob.ar/gobierno?id=autoridades5> (Última visita: 15.03.2014).

Elaborar un marco normativo que le permita a Argentina avanzar hacia una estrategia nacional que atienda la gestión del riesgo, el cambio climático y el OAT emerge de todas formas, como una iniciativa compleja y un gran desafío atento la confluencia de una multiplicidad de instituciones con capacidades diversas, y disciplinas técnicas involucradas en razón de la transversalidad de las materias en cuestión. 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, 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 naturales¹¹¹.”* 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 emergencia¹¹².

El entramado institucional se torna aún más complejo dado el federalismo argentino. A diferencia de un sistema unitario donde la única autoridad del país rige a los gobiernos regionales y locales por medio de nombramientos, el sistema federal tiene gobiernos soberanos a nivel estatal y federal. Un sistema federal como el argentino supone la existencia de leyes nacionales que aplican en todo el país pero las provincias también pueden promulgar y hacer cumplir leyes particulares en su jurisdicción. No existe tal diversidad bajo el régimen unitario, allí las leyes y los reglamentos son consistentes de ciudad en ciudad, de provincia en provincia. Asimismo, los gobiernos unitarios están generalmente dotados de poderes más amplios. Esto se debe en gran parte a que sus responsabilidades constitucionales son más amplias, ya que no existe ningún otro nivel soberano con quien compartir el poder. Por tanto, la diversidad de legislación a nivel nacional y provincial, y el gran número de actores con los cuales lograr consensos en un sistema federal, plantean siempre un escenario complejo a la hora de acordar políticas públicas no sólo ambientales sino de cualquier otra índole, y su sostenimiento en el largo plazo, que supere a los gobiernos de turno.

Dadas las dificultades que deben enfrentar las autoridades al momento de ordenar el territorio, en un país federal como Argentina, surge un primer aspecto, el de la necesaria cooperación entre las autoridades respetando el federalismo y la preeminencia local del Ordenamiento Ambiental del

¹¹¹ <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/LIN+PLAN+DES+web.pdf> (Última visita: 15.03.2014).

¹¹² Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011), Op. Cit.

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 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.

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. 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.

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 descende 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 y los comités para abordar cuencas que atraviesan dos o más jurisdicciones. 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.

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 participación¹¹³ 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

¹¹³ 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.

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 lugar¹¹⁴.

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

Multisectorialidad: incorporar a referentes de los distintos sectores, público, privado, 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 OAT¹¹⁵.

Los alcances y limitaciones de los marcos jurídicos e institucionales de cada una de las provincias, supone un desafío aún mayor en términos de la gestión de riesgos. Tal clase de

¹¹⁴ Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo; Manual Incidencia Colaborativa en los poderes legislativos; Pág. 22

¹¹⁵ Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011), Op. Cit.

iniciativa implicará mecanismos de coordinación y articulación no sólo entre distintos sectores, sino entre niveles de gobierno y jurisdicciones, de acuerdo al alcance de cada problemática. La gestión integral del riesgo no debería limita su accionar a la respuesta a la emergencia sino incorporar también tareas de prevención, preparación, mitigación, alerta, reconstrucción y rehabilitación. El enfoque holístico que requiere una gestión integral del riesgo contribuiría así a la generación de políticas públicas que permitan el desarrollo humano de las poblaciones y la sustentabilidad y preservación del ambiente¹¹⁶.

Es importante destacar la necesidad de una vinculación de autoridades gubernamentales con organizaciones de la sociedad civil que acostumbran tener un fuerte conocimiento territorial y de la población. Para que ello resulte es necesario generar espacios y mecanismos de coordinación entre el Estado y la sociedad organizada. Si bien esta clase de articulación no está liberada de tensiones, en los últimos años se comienzan a observar incipientes prácticas de asociación y acercamiento desde ambos sectores que habilitan cierto optimismo.

La gestión del riesgo tiene asimismo, su contrapartida provincial. En este sentido, casi todas las provincias carecen de un plan integral de gestión del riesgo, incluyendo la más relevante del país, Buenos Aires. La excepción la constituye la provincia de Neuquén donde la Ley N° 2713 apunta a la articulación entre la gestión del riesgo, el ordenamiento y la planificación del territorio. Dicha norma plantea la relación desde el punto de vista del enfoque de riesgos, proponiendo su incorporación en las políticas de planificación y desarrollo territorial. En la definición de este enfoque de riesgos, se hace referencia a un proceso de construcción producto de acciones y decisiones concretas, de modo tal que se vuelve necesario actuar en las fases tempranas de la prevención para tender a reducir los efectos de los desastres. Por lo tanto, la idea de gestión integral del riesgo atraviesa el articulado de la norma, que hace explícita esta noción en su artículo 8, al asignar las responsabilidades de la autoridad de aplicación, y en los artículos 6 y 7, que establecen la creación de la Red Provincial de Riesgo, con la participación de diversas instituciones de gobierno, entre las que se pueden mencionar a la Dirección Provincial de Defensa Civil y el Consejo Provincial de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV)¹¹⁷.

El 28 de junio del 2012 se firmó un Convenio de Cooperación Mutua entre la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) y el COPADE (Subsecretaria de Planificación y Acción para el Desarrollo) del Ministerio de Desarrollo Territorial de la provincia de Neuquén, con el objetivo de poner en marcha un Programa Provincial de Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático. Este Programa incluye la definición de: a) las medidas no estructurales que acompañen las acciones de prevención; b) el proceso de elegibilidad de un proyecto de inversión pública según la evaluación del riesgo; c) los sistemas de decisión para la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial y d) la posibilidad de aplicar mecanismos que incrementen el nivel de preparación y la capacidad de respuesta y recuperación local a municipios con alta exposición a amenazas.

¹¹⁶ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

¹¹⁷ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

La formulación del Programa propuesto se justifica ante la necesidad de implementar la Ley Provincial 2713, que demanda la incorporación del enfoque de riesgos en la planificación del territorio. A través de la conformación de una Red Provincial de Riesgos, se pretende identificar las medidas más adecuadas para la prevención y mitigación del riesgo de desastres, así como obtener las bases para delinear un plan de ordenamiento territorial a escala provincial. En otro sentido, la puesta en marcha del Programa a escala provincial implica para la SSPTIP la posibilidad de capitalizar esta experiencia a modo de prueba piloto para luego replicar y/o reformular la metodología adoptada en el resto de las regiones, como paso previo a su proyección en todo el ámbito nacional. La metodología empleada se sustenta en las líneas estratégicas del PNRRD -a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de los organismos provinciales involucrados- destinado a:

- Promover el intercambio de información a cargo de los organismos responsables del manejo de la gestión de atención de desastres, la planificación territorial y la adaptación al cambio climático;
- Capacitar a los equipos técnicos provinciales y sensibilizar a los tomadores de decisión que son partícipes del proceso de planificación y de la gestión del riesgo de desastres;
- Impulsar la participación activa de todos los actores involucrados en la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, incluyendo representantes de las comunidades que frecuentemente se encuentran en situación de riesgo;
- Promover la inclusión del análisis del riesgo de desastre en la evaluación de los proyectos de inversión pública;
- Promover la cooperación técnica y el apoyo necesario en el marco de la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres¹¹⁸.

Aun así, existen en el plano provincial avances institucionales parciales en lo que se refiere a la gestión del riesgo impulsadas principalmente desde las reparticiones provinciales de Protección/Defensa Civil, las cuales cuentan con rangos institucionales que van desde subsecretarías, direcciones, hasta coordinaciones provinciales.

Otras experiencias

Incorporación del análisis de riesgo de desastres al proceso de ordenamiento territorial. Departamento Tehuelches, provincia del Chubut (octubre de 2007).

A partir del convenio firmado en 2005 entre la Subsecretaria de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental (Secretaria de Ambiente de la Nación) y la Dirección General de Coordinación y Ordenamiento Territorial de la provincia del Chubut, se formuló un Plan de Ordenamiento Territorial en el Departamento Tehuelches. Ante la necesidad institucional de validar una metodología de trabajo que incorporara el análisis de riesgo de desastres al proceso de ordenamiento territorial, se adoptó como experiencia piloto a escala micro-regional al Departamento Tehuelches. La selección de tal ámbito de estudio no sólo se justificó por la necesidad de reorganizar un territorio con potencialidades para el desarrollo de actividades económico productivas, sino que además responde a la heterogeneidad de características físico-naturales que se traducen en la aparición y profundización de procesos de degradación y amenazas.

Experiencia piloto en la provincia de San Juan.

La experiencia piloto en la provincia de San Juan se desarrolló durante la primera etapa del PNRRD, entre fines de 2006 y fines del 2007. Para su ejecución, se firmó un convenio entre la SSPTIP y la Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano (DPDU) de la provincia cuyana, durante el taller de lanzamiento de la experiencia, en diciembre de 2006. La experiencia se basó en una serie de actividades variadas, a las que se convocaron organismos técnicos

¹¹⁸ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

nacionales (con sede en la provincia) y dependencias provinciales y municipales involucrados en la gestión del riesgo y/o el desarrollo territorial. Estas actividades se plantearon para satisfacer dos grandes ejes de trabajo: 1) llegar a un mapa de amenazas múltiples a nivel provincial, avanzando además en la identificación de los vínculos entre tales peligros y las vulnerabilidades; 2) profundizar la experiencia con la selección de un municipio sanjuanino para el desarrollo de una metodología de ordenamiento territorial con enfoque de riesgos. Para la confección del mapa de multiamenazas, se realizaron talleres de consulta y discusión en los que se buscó identificar y espacializar las principales amenazas de origen natural y antrópico en la provincia. Uno de los resultados fue la elaboración colectiva de un mapa de amenazas ponderadas según la vulnerabilidad física de las infraestructuras. Además de ese avanzó en la identificación de los vínculos entre las diferentes amenazas que se manifiestan en la provincia y los factores de vulnerabilidad¹¹⁹.

En el plano institucional, se advierten dificultades en el abordaje de las problemáticas aquí tratadas ante la existencia de una fuerte vulnerabilidad institucional para hacerles frente lo cual se traduce en limitaciones en recursos humanos, técnicos y presupuestarios, superposición de funciones y falta de articulación entre sectores clave.

En segundo lugar, hay una percepción limitada del riesgo como condición, pero también como resultado, de las acciones y decisiones sobre el territorio. En tercer lugar, la ausencia de una cultura de prevención en sentido amplio y en todos los niveles estaduales, que permita entender a la planificación como herramienta clave de reducción del riesgo.

Llama la atención la falta de normas de adaptación en el sector ganadero en un país como Argentina. No ocurre lo mismo en el sector agrícola donde abundan medidas tendientes a mitigar los daños causados por cambios climáticos como es el caso de los distintos planes y/o programas contra las inundaciones y sequía como también aquellas tendientes a lograr una gestión sustentable del suelo como es el caso del PROSAP. Es asimismo llamativo que la Argentina no cuente con una política integral de adaptación al cambio climático elaborada para el sector agropecuario máxime cuando dicho sector es altamente vulnerable a la variabilidad climática y particularmente a la variabilidad de las precipitaciones. Las pocas normas de adaptación existentes responden a diversas razones; ninguna fue adoptada en el marco de una política de cambio climático. Por ejemplo, todos los planes y/o programas contra las inundaciones tienen como objetivo construir infraestructura pública a fin de mitigar las consecuencias negativas provenientes de este fenómeno. Sin embargo, estos programas y/o planes responden a la prioridad otorgada por el Gobierno Nacional a la inversión en obras públicas. Esta prioridad se ve reflejada en el PBI ya que en el año 2010, la inversión en obras públicas alcanzó su máxima participación histórica anual al superar el 5%¹²⁰. Existe una fuerte dependencia del financiamiento internacional para la concreción de los distintos programas gubernamentales y una marcada escasez de medidas a largo plazo. La mayoría de las medidas son planes o programas adoptados por las esferas administrativas lo que provoca una cierta precariedad en

¹¹⁹ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

¹²⁰ Discurso de Julio De Vido, Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación ante la 59ª Convención Anual 2011 de la Cámara Argentina de la Construcción.

cuanto a la duración y vigencia de las mismas. Se recomienda una urgente atención por parte del gobierno a fin de encauzar la adaptación, incluso más allá de la materia agrícola-ganadera, y de esta manera, minimizar sus impactos negativos¹²¹.

En la Provincia de Buenos Aires emerge como indispensable la coordinación e interacción entre agencias, y la alineación de las normativas que regulan cada área municipal y cada actividad, todo bajo el paraguas de la ley de medio ambiente provincial, la cual establece instrumentos y principios con claridad suficiente como para establecer bases de acción coherentes en todos los casos.

Sin embargo, cabe resaltar que existe en el marco del Ministerio de Desarrollo Social bonaerense el Consejo Provincial de Emergencias creado por Decreto N° 464/08¹²². Conforme se indica desde la provincia¹²³, en los últimos años, las variaciones climáticas, el desarrollo de las ciudades y las industrias, los avances tecnológicos, las guerras, etc. han obligado a los especialistas en emergencias a repensar las formas de prevenir y de responder ante los riesgos naturales y antrópicos. Como consecuencia de esto, los organismos de respuesta fueron mutando en sus estructuras para incorporar visiones multidisciplinarias formalizadas, en muchos casos, en órganos colegiados que involucran especialistas en diferentes áreas. A su vez, la Provincia de Buenos Aires posee características socio-económicas, geográficas y políticas particulares. Su extenso territorio, sus áreas rurales, sus parques, sus reservas naturales y las divisiones políticas hacen que ante una emergencia los actores estén obligados a interactuar entre ellos de maneras muy complejas y muchas veces hasta informales. Esta manera de proceder es propensa a generar fallas y errores a la hora de actuar debido a la falta de claridad en las responsabilidades y competencias que le corresponden a cada uno de ellos. Por estas razones y con el objeto de aggiornar el sistema de emergencias de la Provincia a los estándares y concepciones internacionales e intentar subsanar los problemas que acarrea la interacción entre organismos es que la provincia decidió crear el referido Consejo.

Entre sus misiones y funciones se encuentran: asesorar al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en todo lo relativo a las emergencias y desastres que pudieran acaecer dentro del ámbito de la misma, desarrollando programas a mediano y largo plazo; confeccionar un listado de hipótesis de riesgo y desarrollar los planes de contingencia a aplicar para cada situación, como así también los mecanismos para su actualización. Dichos planes deben prever, en forma expresa, el organismo que en cada caso resulte responsable de la conducción de cada una de las actividades que integran el Sistema; disponer la realización de estudios e investigaciones en materia de

¹²¹ FARN - Equipo Multidisciplinario (2009), Agricultura y ambiente, EN FARN, Informe Ambiental Anual 2009, p.110. Disponible en www.farn.org.ar/informe2009.pdf (Última visita: 15.03.2014).

¹²² <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-464.html> (Última visita: 15.03.2014).

¹²³ <http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/institucional/cpe.php> (Última visita: 15.03.2014).

emergencias y desastres conjuntamente con los organismos de incumbencia en la emergencia tanto nacional, provincial y municipal como con organizaciones no gubernamentales; organizar cursos, jornadas, congresos, seminarios acordes con las temáticas de las emergencias y los desastres en orden a fortalecer los recursos humanos; realizar la evaluación acerca de las necesidades de infraestructura y capacitación en materia de recursos humanos, tecnológicos y materiales; planificar y proponer políticas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante emergencias y desastres; proponer las reformas administrativas y legales necesarias en el ámbito provincial en materia de emergencias; y proponer y proyectar convenios de cooperación técnica.

El Consejo Provincial de Emergencias está integrado por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, Consejeros representantes de los ministerios de Justicia y Seguridad, Salud, Desarrollo Social, Producción, Infraestructura, Asuntos Agrarios, Trabajo y Economía. También de la Jefatura de Gabinete, la Dirección General de Cultura y Educación, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y de las secretaría de Deportes, de Turismo y de Medios. Ministro de Desarrollo Social

Este Consejo es un paso positivo como espacio para la concentración de las distintas dependencias provinciales con competencia en la materia y para la celebración de acuerdos y acciones conjuntas entre ellas. Esto necesita ir en línea con un proceso de planificación del territorio a nivel provincial (en base a un marco de presupuestos mínimos nacional) que necesita aun incorporar la veta ambiental, en el caso de Buenos Aires con fuerte aporte de parte del OPDS, para lo cual será necesario además su refuerzo institucional, atento en los últimos años se ha percibido tal organismo ha adolecido de un desmantelamiento y debilitamiento institucional marcado.

En lo que estrictamente al Delta del Paraná se refiere, objetivos de planificación como los planteados por el referido PIECAS-DP tienen una validación sustentada en la nueva mirada aportada por el Artículo 41 de la Constitución Nacional al instaurar el derecho y la obligación de promover un ambiente sano, no solo para las autoridades sino también para los ciudadanos, estableciendo el concepto de presupuesto mínimo como necesario para una gestión básica integral en todo el territorio de la Nación. Asimismo, para realizarlo, existen variadas normas, desde acuerdos internacionales, hasta normativa provincial, pasando por la de presupuestos mínimos específica y otras normas nacionales, que incorporan conceptos en el sentido del manejo integral de los ecosistemas y que contemplan distintos instrumentos y principios que serán de aplicación para la resolución de problemas y el enfoque de proyectos de aprovechamiento sustentable.

A nivel local, Tigre presenta el escenario legal-institucional más rico, aunque no aún óptimo. Las tres ordenanzas sancionadas en Tigre (Plan de Manejo para el Delta de Tigre, Código de

Zonificación para el Delta de Tigre y Código de Edificación para el Delta de Tigre) emergen en términos normativos como lo más relevante de lo existente en ese orden gubernamental. Tales normativas municipales constituyen herramientas fundamentales de gestión y pilares para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable e inclusivo del Municipio. Son el comienzo de un camino extenso que necesita ir acompañado de las complementaciones necesarias por parte del Poder Ejecutivo local y los acuerdos interinstitucionales que correspondan.

Es importante el Municipio de Tigre haya advertido al Delta como un humedal de valor estratégico por su singularidad dentro de la región, su condición de insularidad, la necesaria aceptación de la “inundabilidad” como condición de reproducción del ecosistema y otros atributos como su rica biodiversidad, la calidad ambiental y las características identitarias de sus habitantes tradicionales. Restan aun como debilidades, la falta de marcos regulatorios que aporten a un mejor ordenamiento del territorio isleño, las contradicciones existentes entre las prestaciones turísticas y la oferta y transformación de la naturaleza, la contaminación derivada de las actividades antrópicas en las islas, la pérdida de actividades productivas tradicionales y la falta de apoyo gubernamental necesario para su sostenimiento, la falta de control en los permisos y habilitaciones otorgados a inversores privados y el notorio incremento poblacional acaecido en el municipio en los últimos años.

Así, emerge como necesario para ambos municipios establecer un plan de gestión/manejo ambiental, revisar y redefinir la presencia del gobierno local en las islas y la representatividad política de los isleños, establecer de manera participativa un código de desarrollo urbano-ambiental, ordenar la navegación, ordenar participativamente el territorio, potenciar las políticas de desarrollo turístico bajo criterios de sustentabilidad ambiental, establecer un código de habilitaciones específico, potenciar las políticas de promoción de la producción local, promover la calidad de vida isleña mediante un programa de extensión y cualificación de la infraestructura de servicios y el abordaje específico del riesgo y los desafíos que supone en el terreno el cambio climático global, tomando en consideración las particularidades socio-ambientales de los municipios.

Acceso a la información

Un abordaje ajustado de las problemáticas que plantean el cambio climático, el riesgo, la falta de ordenamiento territorial y avances sobre ello requiere de una cuestión esencial relativa a la información, tanto la generación de la misma como la facilitación a su acceso, de manera libre y gratuita. Ello resulta fundamental tanto para prevenir como para actuar en caso de urgencia.

Se requiere de un acceso y una difusión de la información satisfactoria y organizada para poder construir líneas de base territorial y actualizarlas de manera periódica. Puntualmente, se hace evidente la necesidad de actualizar los datos del inventario de GEIs (el último corresponde al año

2000) y también de bosques (año 2004). Asimismo, el Servicio Meteorológico Nacional, se encuentra inmerso en una crisis por falta de personal y equipos que dificultan la generación de información climática fundamental para la toma de decisiones asociadas al cambio climático. Muchos asocian dicha crisis, al cierre de estaciones ferroviarias en todo el país donde existían estaciones meteorológicas para las mediciones de temperaturas y pluviométricas.

Será necesario articular la información pública proveniente de diversas fuentes en función de la competencia que tienen distintos organismos públicos, traducir a un lenguaje más sencillo y accesible la complejidad de los estudios técnicos vinculados a los usos del territorio y establecer mecanismos que garanticen la transparencia en lo que respecta a la concesión y regulación económica y ambiental de las actividades productivas.

A nivel municipal, emerge como evidente la necesidad de disponer de versiones online de Digesto Municipales¹²⁴ actualizados y fáciles de utilizar. Los de la Municipalidad de Tigre y San Fernando, si bien existen, son aún muy limitados¹²⁵ y podría mejorarse sustancialmente. El Digesto online de Tigre, según se indica en la web, no se trata de una recopilación de la totalidad de las normas dictadas en el Partido sino de una selección de normas generales, no particulares y propone un mecanismo (envío de email) para obtención del texto de la ordenanza o decreto que se busca (si se desconoce el número, aceptan se indiquen hasta tres temáticas). Se promete una respuesta dentro de las 48 horas lo cual no ha sido el caso de las consultas motivadas a partir de éste trabajo. Si bien el Digesto de San Fernando es más completo y ofrece varias posibilidades de búsqueda al instante (sin necesidad de envío de email) podría facilitarse el mismo en términos de accesibilidad.

Más desafiante aún, se presenta para los municipios, el generar, mantener actualizada y poner a disposición de cualquier interesado información en materia de cambio climático, gestión del riesgo y ordenamiento del territorio. Una colaboración fluida con autoridades provinciales y municipales será fundamental, y el marco institucional del PIECAS DP se presenta como ideal para acordar tal clase de iniciativas conjuntas.

Ordenamiento Ambiental del Territorio

La Ley General del Ambiente establece en su artículo 1 “*los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la*

¹²⁴ Recopilación de normas vigentes, de carácter general, de aplicación permanente, ordenadas por índices temáticos y por número.

¹²⁵ Disponible en el siguiente enlace: <http://www.tigre.gov.ar/index.php/municipio/145-digesto-municipal> (Última visita: 15.03.2014).

diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable". Sus disposiciones son de orden público (es decir, deben ser acatadas por todos) y deben emplearse para la interpretación y aplicación de legislación específica. Asimismo, la LGA establece que *"los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley"* (art. 5). Así, la modalidad de gestión ambiental que subyace en la LGA tiene algunas particularidades ya que en su texto hay una permanente referencia a la "coordinación interjurisdiccional", a la "concertación de intereses", a la "coordinación de autoridades competentes", a través del cual se insta un nuevo modelo para formular y ejecutar la política ambiental, desde el ámbito jurídico. La ley fija también objetivos de la política ambiental, que es una atribución de la Nación y selecciona un camino para resolver los conflictos entre las distintas jurisdicciones en forma anticipada, a través de un mecanismo de consenso y participación de los distintos actores del sistema. Uno de ellos consiste en establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de las políticas, no solo nacional sino regional. En el art. 23 se explicita este sistema, orientado al logro del desarrollo sustentable, que incluye al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires.

El organismo definido por la LGA para instrumentar la articulación entre las jurisdicciones es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). La Ley 25.675 define los objetivos de la política, los instrumentos de aplicación y gestión pero deja la formulación de la política ambiental y su ejecución en el COFEMA, el ámbito creado para concertar en materia ambiental. Entonces, la política nacional ambiental se ha pensado concertada y coordinada, limitada en su ejecución por el respeto a los principios incorporados en la ley.

El ordenamiento ambiental del territorio es un elemento imprescindible para la toma de decisión ya que el conocimiento del estado de situación del territorio, con las características de nuestro país (extensión, diversidad de regiones, climas, etc.), hacen del mismo una herramienta estratégica de gran relevancia. Para que un proceso de OAT sea efectivo, es importante promover un marco legal para el mismo a nivel nacional, que sea en armonía con el resto de la legislación vigente. También hay que promover la participación de todos los sectores. En cuanto al Estado, debería asumir el liderazgo y ejercer un rol protagónico y articulador de los intereses diversos. Un OAT que logre articularse con el desarrollo de las políticas vigentes a nivel nacional en toda su complejidad permitirá que la gestión de los recursos y las inversiones realizadas sean mucho más eficientes y efectivas. Es entonces fundamental que los fondos estén dirigidos de manera planificada y coordinada combinando las necesidades, capacidades y limitaciones de cada sector.

Es sobre la base del OAT que el resto de los instrumentos que consagra la LGA adquieren entidad. Todos los instrumentos definidos en la ley son normativamente necesarios e indiscutidos para la ejecución de una política ambiental, en cualquier nivel de decisión que se trate. Su desarrollo es un desafío para la gestión ambiental. La evaluación de impacto ambiental es un

instrumento importante en la política ambiental y la construcción de un sistema de control adecuado complementa la ejecución de políticas (art. 11, 12 y 13). Para el uso de los instrumentos antes mencionados debe contarse con el diagnóstico y la información ambiental necesaria, desarrollar educación ambiental y contar con un régimen económico que promueva el desarrollo. De esta forma, se completan los aspectos centrales que permiten hacer frente a la temática.

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 específica¹²⁶. 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*”¹²⁷. 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 interjurisdiccionales¹²⁸.

A nivel latinoamericano, los procesos legislativos orientados a dotar al Estado de capacidades para el OAT están asociados a la introducción de políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Se puede notar por ende que actualmente predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable. Existen actualmente cuatro países que han promulgado una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: Uruguay¹²⁹, Honduras¹³⁰, Colombia¹³¹ y Venezuela¹³².

¹²⁶ Ver Pirez, Pedro; “Gobernabilidad democrática en la Argentina”.

¹²⁷ Pirez, Pedro; “Gobernabilidad democrática en la Argentina”; Pág.2.

¹²⁸ 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 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.

¹²⁹ Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobado a fines de mayo 2008.

¹³⁰ Decreto N° 180-2003 de promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial, aprobado a fines de 2003.

¹³¹ Ley N° 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

¹³² Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

En América Latina si bien los procesos legislativos orientados a dotar al Estado de capacidades para el ordenamiento del territorio tienen particularidades específicas a las condiciones socio históricas locales, estos no dejan de ser comparables entre si ya que responden todas a un enfoque que busca reforzar la capacidad de regulación pública del uso del territorio. Por lo general, estos procesos están asociados a la introducción de políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Se puede notar por ende que actualmente predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, los recurrentes fracasos en la efectivización de estas políticas vinculadas, por lo general a un déficit de legitimidad o “capacidad política” orientaron las experiencias más recientes a desarrollar procesos participativos e incluyentes, multisectoriales y multinivel, de tal manera de que el proceso contribuya a generar las condiciones políticas para que la legislación pueda implementarse. En los últimos años se pueden identificar numerosos avances en lo que se refiere a marcos normativos y políticas dirigidas a promover los procesos de ordenamiento territorial en la región. Existen actualmente, cuatro países que han promulgado una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Uruguay: aprobó a fines de mayo de 2008 la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Dicha Ley define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de actuación del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.

Honduras: luego de numerosos intentos de planificación territorial, el país logró promulgar por Decreto 180 a fines de 2003 una ley de ordenamiento territorial. La misma establece que el OT se constituye en una política de Estado que incorporada a la planificación nacional, promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la Nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y a la vez como su recurso más valioso. Asimismo, la ley intentó avanzar en dos temas trascendentales para la política del país: La descentralización y la participación ciudadana.

Colombia: la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial “*establece un mandato legal de formular planes de OT y sienta las bases para el desarrollo de una extensa y variada normativa territorial*”¹³³.

¹³³ Montes Lira, Pedro Felipe; “El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”; Pág.29

Venezuela: en Agosto de 1983 el país aprobó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio la cual tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la Nación.

Evaluación Ambiental Estratégica

Otra herramienta ambiental estratégica de suma relevancia que amerita un apartado específico, y que es parte integral de un proceso de ordenamiento ambiental del territorio, es la Evaluación Ambiental Estratégica. La EAE se define como un procedimiento que tiene como objetivo la valoración 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.

La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial el marco general de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Podría decirse que se trata de una evaluación intermedia entre el Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Sin embargo, aunque la consideración del ordenamiento territorial es básica en la selección del sitio del emprendimiento, no agota el tratamiento de las dimensiones ambientales. Es decir, la compatibilización de la iniciativa con el ordenamiento territorial vigente no asegura su viabilidad ambiental. El ordenamiento del territorio es un insumo fundamental al momento de la EAE, pero no es sustituto de la misma.

Tanto el OAT como la EAE son herramientas que requieren el desarrollo de procesos ampliamente participativos: la consideración de la opinión de la ciudadanía respecto de la planificación territorial y de políticas y programas, garantiza la sustentabilidad de cualquier acción en esos campos, cuando refleja adecuadamente dichas opiniones. Por el contrario, las decisiones que se toman sin participación –no sólo serán ilegítimas cuando aquella sea un requisito de validez- sino que además, en la medida en que perturben o menoscaben el ambiente, la calidad de vida y las aspiraciones de la sociedad, encontrarán permanentes trabas en su desarrollo y sustentabilidad. Ambos son instrumentos predictivos, ya que buscan la prevención de daños en función del nivel de información que manejan. La EAE 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.

La EIA:

- Sólo influye en proyectos individuales
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No mide los impactos acumulados
- No analiza posibles alternativas
- Evalúa sólo cómo debe analizarse el proyecto

La EAE:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental para analizar cada proyecto
- Influye las políticas macroeconómicas
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos
- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar
- Especificación de las alternativas

Hasta el presente, la EAE como herramienta participativa para la planificación, no ha sido incorporada de manera general a la legislación ambiental argentina, como sí ha ocurrido con el OAT y la EIA mediante su inclusión en la Ley General del Ambiente. A nivel nacional, la Ley de Glaciares (N° 26.418) incorporó este instituto en su artículo 7, el cual establece que *“todas las actividades proyectadas en los glaciares o el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme escala de intervención, previo a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente.”*

Conclusión

Argentina ha ratificado muchos acuerdos globales de interés para las temáticas aquí abordadas y ya referidos de manera expresa oportunamente. Ello se ha traducido en el desarrollo de estándares nacionales, políticas, instituciones y planes de acción variados dirigidos a atender las temáticas en cuestión. En mucho de los casos, y sobre todo en asuntos de cambio climático, la SAyDS es la principal autoridad de aplicación por ser punto focal nacional. La Dirección de Cambio Climático de la SAyDS, antes con escaso y poco experimentado personal, se encuentra reforzada y ha crecido al punto de tomar un rol de líder en los últimos años, especialmente en el cumplimiento de los mandatos globales que emergen de los acuerdos internacionales que Argentina ratificó, asesoramiento sobre políticas para las mitigación del cambio climático, priorización de sectores y desarrollo de directrices para la mitigación. Así, dicha oficina de la SAyDS asesora y da asistencia en los temas de su expertise a otras dependencias estatales en los sectores de la agricultura, industria, transporte, finanzas y manejo de desastres. Esto es correcto atento las implicancias del cambio climático y gestionar el riesgo deben ser atendidas de manera

multidisciplinaria, construyendo sinergias y aprovechando al máximo los recursos financieros y humanos disponibles, evitando la duplicación de tareas y esfuerzos.

Las dependencias con incumbencia en tales temas necesitan trabajar en conjunto y coordinadamente (Ministerio de Planificación, SAyDS, Defensa Civil, autoridades provinciales y municipales). Tal clase de accionar es hasta ahora incipiente y mucho está aún pendiente. Si bien la Dirección de Cambio Climático de la SAyDS está consolidada aun es necesario introducir en los decisores políticos y la agenda pública más fuertemente asuntos tales como los efectos del cambio climático y la importancia de gestionar el riesgo a fin de que sea bien entendido por todos los involucrados, que cada uno advierta el rol que cumple, lo provechoso del trabajo mancomunado con otras áreas de gobierno -en los distintos niveles- y lo beneficioso de la planificación. Un paso importante fue la incorporación del cambio climático al Plan Estratégico Territorial elaborado por el Ministerio de Planificación en 2011, gesto relevante sobre todo por parte de una dependencia estatal principalmente identificada por la obra pública, pero ello es necesario llevarlo a los hechos de manera sostenida y que no sea solo meramente declarativo.

El OPDS por su parte, principal organismo gubernamental ambiental de la provincia de Buenos Aires, se encarga actualmente de asuntos relativos a planificación para la adaptación, de dar permisos y hacer controles en lo relativo a los estándares ambientales de plantas industriales y del manejo de residuos sólidos urbanos en la provincia. Asimismo, ha comenzado a desarrollar un sistema de alerta temprana para reducir los impactos del cambio climático pero atento esto trae aparejada una necesaria coordinación del OPDS con diversos organismos nacionales, provinciales y municipales, el sistema se encuentra en etapa inicial. Los gobiernos municipales por otro lado, todos sujetos a las disposiciones del Decreto-Ley N° 8912 juegan un rol fundamental en adaptación, mitigación y gestión del riesgo por sus competencias administrativas y proximidad a la población local. La referida norma les da amplias facultades en lo que a ordenamiento del territorio y zonificación residencial, comercial y recreacional se refiere como así también la dinámica de crecimiento que quieren para su ciudad. Es necesario avancen en la elaboración de planes formales que aborden diversas temáticas que les permita a los municipios gestionar el riesgo y afrontar los desafíos del cambio climático a fin de contar con una base organizativa y parámetros específicos para la ejecución de apropiadas y oportunas acciones locales. Hasta ahora su accionar ha sido más reactivo –ante la emergencia puntual- que planificado¹³⁴.

Tigre ha reportado sobre esfuerzos para identificar y cuantificar los riesgos relativos al cambio climático, que si bien son nuevos prometen dado que mayores conocimientos sobre los costos que traerá aparejados a la no adaptación incentiva la toma de medidas preventivas. Atento los impactos que ven en sus territorios, se advierte a los municipios preocupados por actuar para

¹³⁴ Janches, F., Henderson, H. y MacColman, L. (2014) Op. Cit.

prevenir, dada además la cercanía a sus electores muchas veces afectados por los cada vez más usuales eventos climáticos extremos y el riesgo de costo político que esto trae aparejado, pero necesitan aún fortalecerse institucionalmente para actuar localmente y coordinar con otros actores en todos los niveles. El mejor conocimiento que suelen tener en las municipalidades de sus electores, asociaciones vecinales, clubes barriales y otro tipo de organizaciones locales es algo definitivamente positivo pero también puede poner en una encrucijada a las autoridades municipales, ante el reclamo del electorado ante las consecuencias de inundaciones, obras de infraestructura o emprendimientos inmobiliarios que generan el rechazo de la sociedad y que responden a una falta de planificación territorial participada que de previsibilidad a los habitantes, de atender tales reclamos con soluciones ad hoc, de corto plazo, para apagar el enojo ciudadano pero sin efectos duraderos, de largo plazo.

A su vez se requerirá de una interacción tanto horizontal (entre las distintas dependencias gubernamentales municipales y otros actores de relevancia en dicho nivel) como vertical (autoridades provinciales, nacionales, sub-nacionales e internacionales). La falta de coordinación entre todos estos actores, que muchas veces se debe a diferencias en prioridades, competencias, agendas, fortalezas y debilidades de cada uno, y la ausencia de un líder nato emerge como la principal traba para lograr avances sustanciales en el terreno en materia de gestión del riesgo, cambio climático y ordenamiento territorial. Las autoridades nacionales parecen tener poca llegada a los decisores en el orden provincial y a su vez, los decisores nacionales y provinciales llevan las riendas cuanto se trata de proyectos de gran escala, haciendo que las autoridades municipales poco puedan involucrarse en la planificación e implementación. Como traba adicional, los municipios suelen carecer de recursos financieros suficientes como para mantener una sostenida comunicación y coordinación con decisores en ese nivel, como también en el orden provincial y nacional¹³⁵. Pensar en la gestión integral del riesgo y los desafíos que supone el cambio climático global y un ordenamiento participativo del territorio, impone el desafío de generar nueva institucionalidad, pero sobre la base de lo que ya está, como un complemento, una evolución y no una competencia institucional, ya que esto último debilitaría a cualquier sistema pensado. Esto permitirá trabajar sobre lo local con dinámicas de resiliencia; abordar tareas de prevención y mitigación con los gobiernos provinciales en la aplicación de la normativa de ordenamiento territorial; pensar en los impactos del cambio climático y las medidas de adaptación; integrar a la comunidad científica y académica; coordinar esfuerzo con la tarea de las ONG, generar herramientas y políticas inteligentes con los organismos de cooperación, interpretar las implicancias económicas, fiscales y financieras que generan los desastres y proveer alternativas necesarias para que el modelo de desarrollo no se vea alterado; trabajar fuertemente entre todos los niveles en la planificación estratégica, democrática y pluralmente. Asimismo, resulta imperioso reforzar los lazos

¹³⁵ Janches, F., Henderson, H. y MacColman, L. (2014) Op. Cit.

regionales, generando herramientas que sean de utilidad para la atención de situaciones extremas, como la cooperación técnica en el desarrollo de estrategias comunes¹³⁶.

Es necesario avanzar entonces de atender los desastres (una vez ya acaecidos) a su prevención y gestión integral. Ello exige legislación específica que contribuya a reducir las vulnerabilidades para poder hacer frente a las diversas amenazas a las que están expuestas las comunidades dentro del territorio nacional. Hoy la situación jurídica institucional es un sistema fragmentado, donde regularmente las intervenciones se superponen. Por otra parte, la coordinación intersectorial se produce por la identificación de necesidades concurrentes, que no siempre aseguran una visión compartida y general respecto de la gestión del riesgo. Por lo tanto, emerge como necesario adoptar un nuevo paradigma, pensar en un modelo de desarrollo sostenible. Ello requiere el reconocimiento de la existencia del problema y sus consecuencias en el territorio, de consensos, establecer un nuevo tipo de organización, con un fuerte liderazgo político que tenga un alto poder de convocatoria a fin de contener a todos los sectores y asegurar un importante grado de participación, no sólo del sector público sino también del sector privado y la sociedad civil¹³⁷.

Las instancias de coordinación interinstitucional actualmente vigentes en el país resultan una plataforma interesante para impulsar un proceso participativo a nivel federal e intersectorial para el desarrollo de normativa nacional específica. De todas formas, una primera instancia deberá consistir en el fortalecimiento de las capacidades de los actores intervinientes. Es importante ahondar en lo ya hecho y difundir e integrar en la discusión y en la agenda pública la problemática de atender con tiempo, de manera holística, integrada y coordinadamente los desafíos del cambio climático y el riesgo, avanzar en la profundización de las redes ya existentes, y con especial trabajo en el cuidado de la salud de la población y combate de la pobreza. Es necesario superar el enfoque sectorial en favor de uno integral. Tal integración, no solo por las dependencias estrictamente ambientales sino por otras que abordan temáticas vinculadas, requerirá superar desafíos que hoy existen como las temáticas abordadas por este informe como prioridad para el país (hoy sujeto al interés personal de funcionarios o personal técnico que integran distintos organismos públicos pero sin que se haya enraizado aun en el orden institucional), mejorar la disponibilidad y el acceso a la información, la comunicación entre los diversos actores involucrados, mejorar la capacidad institucional (recursos humanos y financieros, liderazgo)¹³⁸.

Asimismo, urge mejorar la comunicación entre el sector científico y los tomadores de decisiones, dejando a un lado mezquindades en la sociabilización de los valiosos datos generados,

¹³⁶ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

¹³⁷ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.

¹³⁸ Janches, F., Henderson, H. y MacColman, L. (2014) Op. Cit.

rivalidades a nivel personal o de instituciones y burocracia en general. Una buena decisión en material de biodiversidad ha sido la generación de OBIO (Observatorio Nacional de Biodiversidad¹³⁹) que apunta a acercar a ambos sectores, y traducir información de alto grado técnico en un lenguaje sencillo y práctico que le facilite la toma de decisiones a aquellos con tal facultad. Si bien OBIO es incipiente es una buena idea que debiera aunarse con temáticas tan vinculadas a la salvaguarda y uso sustentable de la biodiversidad como por ejemplo, el cambio climático. Ello incluso, se pide insistentemente desde hace años en el orden internacional a nivel de las tres grandes convenciones de Río (Desertificación, Cambio Climático y Biodiversidad) a los efectos de aprovechar los usualmente insuficientes recursos humanos y financieros disponibles de la mejor manera posible, evitar la duplicación de esfuerzos y generar vías para un mejor y más práctico intercambio de información entre el sector científico-académico y los decisores políticos.

Asimismo, resulta fundamental precisar los roles de nación, provincias y municipios en la implementación de esta política pública, al igual que definir claramente el mecanismo institucional escogido para su coordinación y monitoreo. Complementariamente, se deberán tener presentes los ejes articuladores más relevantes para su gestión sectorial, entre los que se destaca el conocimiento y desarrollo tecnológico y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana; una gestión financiera adecuada; la gestión del riesgo y los desafíos que supone el cambio climático en los procesos de planificación del territorio e inversión pública; preparativos y respuesta; y recuperación y reconstrucción post-desastre. En sumatoria, todo el esfuerzo que antecede requiere de un marco normativo generado a partir del consenso de las instituciones, que sostenga y fortalezca los logros alcanzados hasta el momento, y a su vez genere una clara política pública, desde una perspectiva integradora y reflejando aspectos sociales de relevancia que hasta ahora no han sido priorizado como la visión de género, discapacidad, ambiente, planificación y desarrollo territorial, pueblos originarios, entre otros¹⁴⁰.

¹³⁹ <http://obio.ambiente.gob.ar/> (Última visita: 15.03.2014).

¹⁴⁰ Documento País 2012, Riesgo de desastres en la Argentina. Octubre de 2012.