

**Universidad Nacional de Misiones**

**Facultad de Ciencias Forestales**

**Informe Avance**

**Trabajo de Investigación**

1. **Título:** Desarrollo de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental y Normas Técnicas de Estandarización destinada a la Certificación de Sistemas de Gestión de Áreas Naturales Protegidas en la República Argentina.
2. **Código:** 16/1109-TI
3. **Fechas de inicio y finalización del Trabajo de Investigación:** 01/01/2019 - 31/12/2020
4. **Periodo al que se refiere el presente Informe:** 01/01/2019 al 31/12/2020
5. **Equipo de Investigación:**

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Función</b>
Juan Pablo Cinto	Prof. Adjunto	Director
Jerónimo Andrés Torresin	Prof. Adjunto	Co- Director
José Luis Fuentes	Prof. Adjunto	Investigador

**Palabras Claves:** Áreas Protegidas, Presupuestos Mínimos, Normas Técnicas, Certificación de manejo.

**6. Resumen del Proyecto original.**

Las áreas naturales protegidas constituyen una de las principales estrategias para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), fue ratificado por la Argentina por Ley N° 24. 375. La Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) del País 2016-2020, estableció entre sus metas:

- Avanzar en la cobertura de protección de las eco regiones terrestres, estimando como meta nacional alcanzar el 13 % promedio para todo el país y para las áreas protegidas marinas, la cobertura de un 4 %.
- Mejorar la gestión para llegar a un 50 % de las áreas protegidas eficazmente gestionadas, que incluya trabajar en el logro de una distribución equitativa de los costos y beneficios que representan las áreas protegidas para las comunidades vecinas.

Entre las medidas para alcanzar estas metas, la ENB propuso, a través del fortalecimiento del Sistema Federal de Áreas Protegidas, dependiente del Consejo Federal de Medio Ambiente (SIFAP – COFEMA):

- “Establecer **objetivos y estándares comunes** en materia de AP y sus categorías de gestión, procedimientos de creación y gestión, regímenes de gobernanza, incentivos y reconocimiento a la conservación en tierras privadas y otras condiciones que constituyan **un paquete de presupuestos mínimos indispensable para el ejercicio de la política nacional de AP.**”

Este Trabajo de Investigación, aspira a contribuir a alcanzar esas metas e instrumentos, desde una perspectiva tecnológica de la gestión de áreas protegidas, poco valorada por la gestión pública y privada, considerando los siguientes Objetivo general y específico:

**Objetivo principal:** aportar al desarrollo de instrumentos para la conservación ambiental y gestión de ANP como los presupuestos mínimos y un esquema de certificación de la gestión que incluya definición de estándares, objetivos, procedimientos que permitan, sobre la base de requerimientos internacionales, las metas nacionales establecidas para las áreas naturales protegidas.

#### **Objetivos Específicos:**

- I. Identificar los presupuestos mínimos de protección ambiental para la conservación de la diversidad biológica a través de la gestión de áreas naturales protegidas.
- II. Diseñar los contenidos mínimos para una norma técnica de certificación de la gestión de áreas naturales protegidas, basados en los compromisos internacionales adoptados por Argentina, la estrategia nacional de biodiversidad y la legislación nacional y provincial.

#### **7. Lista de actividades realizadas durante el período informado.**

- Reuniones del equipo de Investigación.
- Revisión de antecedentes.
- Definición de criterios para la evaluación / formulación de Presupuestos Mínimos.
- Revisión crítica de un Proyecto de Ley de Presupuesto Mínimos de Áreas Naturales Protegidas.
- Desarrollo de una propuesta alternativa de Ley de Presupuestos Mínimos como resultado del Trabajo de Investigación.
- Desarrollo de contenidos mínimos para una norma técnica de certificación de la gestión de áreas naturales protegidas.

#### **8. Cambios respecto al Plan de Trabajo original.**

La propuesta inicial del Trabajo, se estableció en un escenario en el que no existía un proyecto de ley presupuestos mínimos para áreas naturales protegidas, por cuanto el último proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación por el entonces Diputado Nacional Mario Barletta, identificado como "Expediente 8747-D-2016", había dejado de tener trámite parlamentario por falta de tratamiento<sup>1</sup>.

En el transcurso del año 2019, sucedieron dos hechos vinculados a los objetivos de este Trabajo de Investigación, a saber:

- a) El ingreso a la Cámara de Diputados en fecha 26 de junio, de un Proyecto de Ley con tramite identificado como D.3127, "De presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas de Argentina." Este Proyecto, fue

---

<sup>1</sup> El texto de este Proyecto de Ley puede ser visualizado en el siguiente enlace: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=8747-D-2016>

presentado por la Diputada Nacional por la Provincia de Misiones, Dra. Verónica Derna, con el acompañamiento de otros Diputados.

- b) La formulación de un Plan de Acción del Sistema Federal de Áreas Protegidas del Consejo Federal de Medio Ambiente (SIFAP -COFEMA) para el período 2020-2022 con el propósito de “lograr acuerdos, optimizar la coordinación entre las partes y generar un mayor impacto en la conservación de la biodiversidad, in situ y de los espacios de conectividad vinculados”.

Siendo uno de los objetivos iniciales del Trabajo de Investigación, el de identificar Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (en adelante PMPA) para su incorporación en un futuro proyecto de ley y, existiendo un Proyecto de Ley con trámite parlamentario, las actividades correspondiente a este objetivo se orientaron a identificar un conjunto de criterios que, a juicio del equipo de investigación, deberían ser considerados en la formulación de los PMPA y en base a ellos, realizar una revisión crítica del Proyecto de Ley. De esta forma, se pudieron identificar algunos aspectos que puedan contribuir a ampliar el debate sobre el proyecto de Ley y, producir un texto alternativo, en el marco del Plan de Acción del Sistema Federal de Áreas Protegidas.

El producto de las actividades desarrolladas en el año 2019, son reseñadas en la “Nota de Investigación”, presentada como Producción del Proyecto en el primer periodo en este informe Final.

## **1. Producción del Proyecto. (Periodo 01/01/2019 al 31/12/2019)**

**Nota de Investigación:** Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental aplicables a las Áreas Naturales Protegidas: revisión crítica una iniciativa legislativa y propuesta alternativa.

### **i. Introducción.**

Argentina posee una larga tradición en materia de creación y gestión de parques y reservas naturales, una política iniciada por el Estado Nacional y posteriormente acompañada por las provincias. Nuestro país el tercero en el mundo en crear parques nacionales y el primero en Sud América, manteniendo esta política a través de casi un siglo de acción. El concepto de “belleza escénica”, fue el principal fundamento para la creación de los primeros parques nacionales. La temprana adhesión por parte de Argentina mediante el Decreto 89.280 de 1941, a la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América apenas un año después de su presentación en Washington, es un indicio del liderazgo regional que, en materia de áreas protegidas, tenía el país en la época.

Es de destacar que las Categorías de Manejo establecidas en la Ley Nacional 22.351 de Parques Nacionales, se corresponden con las definidas en el Convenio de Washington. Actualmente, la conservación de la diversidad biológica, de los procesos ecológicos esenciales y en general de componentes del patrimonio natural, geológico y cultural, junto a la producción sustentable y el mantenimiento de servicios ecosistémicos, orientan la creación de áreas naturales protegidas y existe una amplia gama de categorías para adecuarse a cada objetivo de gestión en particular.

Un documento institucional de la Administración de Parques Nacionales formulado a propósito del Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas (APN, 2007) expresaba que *“el principal desafío común a futuro es lograr erigir las AP en un componente importante de las políticas públicas a nivel federal y desarrollar el sistema federal que las integra, instrumentando los mecanismos institucionales y jurídicos para que ello*

ocurra y ampliando la base de participación de la sociedad civil, poblaciones locales y organizaciones de los pueblos originarios involucradas". En este sentido, consideramos que una Ley de Presupuestos mínimos, además de cumplir con el objeto constitucionalmente indicado, debe contribuir a la consolidación de un sistema federal.

Al respecto, el documento arriba citado expresaba; "no existe aún una ley nacional que integre las diversas jurisdicciones en un sistema unificado de AP para todo el país. Al presente, esta laguna legal se ha suplido por un convenio interinstitucional que dio lugar a la constitución del SIFAP que, aún no se ha consolidado. Esta misma norma podría establecer el marco jurídico adecuado para el desarrollo del SIFAP, incluyendo mecanismos de participación ciudadana. El subrayado es nuestro.

Más recientemente, el Informe Nacional Ambiente y Áreas Naturales Protegidas (2008 - 2018) editado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (actual Ministerio), señalaba como desafíos, la sanción de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas, junto con el fortalecimiento de la sustentabilidad financiera, de la capacidad de gestión de un sistema de áreas protegidas en crecimiento, especialmente en el espacio marino y la ampliación de las mediciones de efectividad de gestión a todo el sistema federal, así como la planificación estratégica basada en enfoque por ecosistemas.

Respecto a la conectividad, el Informe sostiene que se requiere un trabajo sostenido en la identificación, creación e implementación de corredores de conservación, así como la creación e implementación de zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.

Estos documentos nacionales sobre política de áreas protegidas producidos entre una década, han aportado insumos y temas de agenda a considerar para el desarrollo de este Trabajo de Investigación.

También la dimensión internacional de las áreas protegidas debe ser considerado. A partir de la década de 1960, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) a través de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) comienza un proceso destinado a homologar internacionalmente las diferentes categorías nacionales. A partir del enfoque que permite que "*independientemente de la nomenclatura empleada por los estados... un área de conservación pueda ser reconocida y categorizada en función de los objetivos para los cuales de hecho se gestiona*", (UICN, 2008) la CMAP estableció un sistema de las categorías internacionales de áreas naturales protegidas (en adelante ANP's), a partir de sus objetivos de gestión.

El conjunto de estas categorías, el marco legal, los elementos de interacción (comunicación y coordinación) junto a los actores sociales, configuran un **Sistema de Áreas Protegidas**. Cada sistema local o provincial, se articula en un sistema nacional, conformando una red / sistema global de áreas protegidas, una de las metas del CMAP.

El Convenio sobre Diversidad biológica, adoptado por Argentina por Ley 24.375, además de las obligaciones emergentes del Art. 8 sobre conservación *in situ*, promueve la utilización del enfoque ecosistémico como un marco para la toma de decisiones que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos.

La presentación de un Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Áreas Naturales Protegidas, impulsado por Diputadas y Diputados

representantes de la Provincia de Misiones Misioneros y de otras provincias<sup>2</sup>, constituye una excelente oportunidad para que de acuerdo a los objetivos de este trabajo de Investigación y desde una perspectiva política, se evalúen las contribuciones de esta iniciativa legislativa al fortalecimiento del Sistema Federal de ANP.

**ii. Constitución Nacional y Presupuestos Mínimos.**

---

<sup>2</sup> El proyecto de Ley puede ser visualizado en el siguiente enlace:  
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=3127-D-2019>

En el año 1994, la República Argentina reformó su Constitución Nacional. Como resultado de esa reforma, fueron consagrados nuevos derechos ambientales incorporados en el Art. 41, que expresa:

“Art. 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 a 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 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.”

Esta reforma, trae tres dimensiones vinculadas al tema de este trabajo. El primero es la introducción del instituto de los “presupuestos mínimos de protección ambiental”, definidos por la Ley 25.675, designada como “Ley General del Ambiente”, 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 a la protección ambiental. En su contenido debe prever 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.”

La segunda, fue establecida el último párrafo del Art. 124: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.” Es decir, se otorga a las Provincias la capacidad para regular intensamente el uso y disposición eventual de los recursos naturales o, como expresan Rebas y Carbajales (2011), “esos bienes públicos en beneficio de toda la sociedad.”

Cabe aquí, traer a consideración el Dictamen aprobado por la Resolución N° 92/2004 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en el cual:

- a) Interpretó que la competencia de la Nación para el dictado de normas de presupuestos mínimos, constituye un poder delegado a la Nación por parte de las Provincias.
- b) El objeto de las leyes de presupuestos mínimos, debe ser la protección mínima ambiental del recurso y no de su gestión, potestad privativa de las provincias.

Resulta así, que la competencia de las provincias para regular el uso y disposición de los recursos naturales queda, en los aspectos de protección ambiental, sujeta a las normas nacionales de presupuestos mínimos, pero conservando aquellas, sus facultades de dictar las leyes necesarias para complementarlas.

Finalmente podemos considerar un tercer elemento con relación a las Áreas Naturales Protegidas, cual es el estatus jurídicamente vinculante de los acuerdos internacionales ambientales, como por ejemplo el Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado por Ley 24.375. Estas normas, acuerdos también fuentes a considerar en la formulación de los Presupuestos Mínimos.

### **III. Los Sistemas de Áreas Protegidas.**

En la República Argentina, pueden reconocerse los siguientes Sistemas

De Jurisdicción Nacional.

- a) Sistema Nacional de Áreas Protegidas: conformado por las ANP`s dependientes de la Administración de Parques Nacionales conforme a la Ley 22.351. De éste se desprende el subsistema de Reservas Naturales para la Defensa por Convenio entre la Administración de Parques Nacionales y el Ministerio de Defensa (2007).
- b) El Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) creado en 2014 por Ley 27.037 y cuya autoridad de aplicación es la Administración de Parques Nacionales

De Jurisdicción Provincial: los sistemas de áreas protegidas establecidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aunque no todas las legislaciones establecen formalmente el concepto de “sistema”, en la práctica se consideran como tal, al conjunto de áreas protegidas dentro de una jurisdicción.

De Coordinación / Concertación Federal: El Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP), constituido en el año 2003, mediante un acuerdo firmado por la Administración de Parques Nacionales (APN), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo Federal de Medio Ambiente. (Argentina, 2020). En 2013 se estableció el marco estatutario por Resolución COFEMA 269/13 y recientemente, un Plan de Acción para el periodo 2020-2022.

Como un Subsistema de Coordinación / Concertación Federal, podría considerarse el conformado por los llamados “Parques y Reservas Inter jurisdiccionales”, un modelo nacido de la propia necesidad de articulación entre las entidades que componen la federación, para actuar en forma concurrente en pos de la protección del ambiente. Los avances de concertación entre Nación y Provincias con nuevos modelos gobernanza de las ANP`s, (Martin, 2013) pueden ser utilizados para orientar la definición de los PMPA.

De esta forma, Nación y Provincias, junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya han establecido conjunto de áreas protegidas con mayor o menor grado de articulación en torno a un sistema y algún tipo de Institucionalización de los organismos de gestión. Sin duda, que el mayor grado de desarrollo institucional ha sido alcanzado por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, representado institucionalmente por la Administración de Parques Nacionales, un “modelo” que, en diferentes grados, ha influenciado sobre las provincias el establecimiento de áreas protegidas. Sin embargo, no podemos dejar de llamar la atención sobre el hecho que su norma directriz actual y las derivadas de ésta, se sustentan en un Decreto – Ley, sancionado por la Dictadura militar 1976-1983 y que debiera ser derogada y sustituida por imperio de una Ley democráticamente sancionada, que además de incluya a los PMPA a ser establecidos.

Por su parte, las normas provinciales sobre áreas naturales protegidas, podrían requerir cuando correspondan, ser adecuadas a la luz de los nuevos PMPA

#### **iv. Criterios para la formulación / revisión de los PMPA.**

Considerando el Dictamen aprobado por la Resolución N° 92/2004 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), la pregunta que intentaremos responder es ¿cómo asegurar el objeto de imponer condiciones necesarias para asegurar a la protección ambiental de los espacios naturales articulados en sistemas de gestión? En primer lugar, postulamos que los presupuestos mínimos de protección ambiental no deberían establecerse para las ANP's, sino para los **sistemas de áreas protegidas**, es decir debería establecer las condiciones necesarias para que los sistemas de áreas protegidas, aseguren la protección ambiental de los espacios naturales desde una perspectiva ya no "predial", sino una escala territorial y eco regional. Fundamentamos esta posición en el hecho que el país ya ha alcanzado en materia de ANP's, un relativo desarrollo normativo tanto nacional como provincial, sea por difusión interna, como por la internalización de directrices internacionales, que ya ha incorporado algunas condiciones que pueden considerarse pisos mínimos de protección.

Desde nuestra perspectiva, son los sistemas de áreas protegidas los que deben ser fortalecidos a través de una Ley de PMPA con perspectiva federal y ecosistémica y, a través de ellos, alcanzar la mejora de la capacidad de gestión de las áreas a cargo de las provincias.

Sobre esta base, se han establecido criterios que a ser considerados en la definición de PMPA:

- a) Su contribución a los Objetivos de la Política Ambiental establecidos en la Ley General del Ambiente.
- b) Su contribución al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Argentina en los tratados internacionales ambientales.
- c) Su consistencia con los lineamientos y directrices establecidos por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (CMAP – UICN).
- d) Su aplicación a las Ecorregiones Argentinas (Burkart et al., 1999).
- e) Su consistencia con el marco normativo del SIFAP y su plan de acción.
- f) Su articulación con otras leyes de presupuestos mínimos relativa a la Protección Ambiental de espacios naturales.

Con base de estos criterios se realizó una revisión del Proyecto de Ley presentado.

#### **v. Revisión del Proyecto de ley D 3127.**

La matriz siguiente muestra la revisión del Articulado de la Ley, su objeto y observaciones en función de los criterios definidos en el ítem anterior. Ver cuadro 1.

<b>Cuadro 1</b>		<b>Revisión crítica del Proyecto de Ley de Presupuesto Mínimos de Áreas Naturales Protegidas</b>
<b>Contenido</b>	<b>Artículo del Proyecto de Ley</b>	<b>Comentarios / Observaciones</b>
<b>Naturaleza Jurídica</b>	<b>1</b>	Debería reconocerse dentro la naturaleza jurídica, a los acuerdos del SIFAP en el marco del Consejo federal de Medio Ambiente.
<b>Objetivos</b>	<b>2</b>	Correspondería establecer los objetivos de la norma de presupuestos mínimos. El proyecto de Ley en cambio, define los Objetivos de política de áreas protegidas. Dado que se trata de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, el establecimiento de objetivos de política, no serían pertinentes es este instrumento, por cuanto correspondería establecerlos en un nivel de planificación superior, en función de acuerdos generados en el ámbito del SIFAP de forma tal de articularlos con los objetivos de Política Ambiental de la Ley General del ambiente y la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Bilógica, atendiendo lo establecido en el Art. 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica.
<b>Definición de área protegida</b>	<b>3</b>	Esta definición debería completarse con la incorporación de servicios ecosistémicos de acuerdo a lo establecido con la de CMAP - UICN e incorporando la definición de sistema de áreas protegidas.
<b>Ordenamiento Ambiental de Territorio</b>	<b>4</b>	Este artículo establece un mandato “blando” en términos de “especial atención” y de “promoción”. Por otra parte, sus incisos abordan pautas de ordenamiento de diferentes escalas de aplicación y competencia. La definición de “área de amortiguamiento”, corresponde a la zonificación a la que hace referencia el inciso f) del Art. 10 del Proyecto. La conectividad entre áreas naturales protegidas si bien es un aspecto clave para la conservación a largo plazo, debería dotarse de una mayor precisión, a través de una serie de criterios e instrumentos técnicos que aseguren su implementación. Respecto a la implementación de estrategias en el marco de los acuerdos internacionales, si bien es una competencia del Gobierno Federal, estos deberían desarrollarse en forma articulada con las provincias. La “implementación de estrategias regionales conjuntas” deberían desarrollarse en el ámbito del SIFAP, a partir de un enfoque eco regional. “La concertación de políticas de gestión comunes para las áreas protegidas transfronterizas en ecorregiones compartidas con los países limítrofes en el marco de estrategias binacionales de conservación y desarrollo sustentable”, es también una competencia de la Nación a ser articulada con las

		<p>provincias en el ámbito del COFEMA primero y el SIFAP después. En este sentido, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR ratificado por la Ley 25.841 en el año 2004, estableció a las Areas Protegidas entre sus áreas temáticas. Sin desconocer la importancia de los temas abordados en este artículo, consideramos que deberían ser desarrollados con mayor precisión, especificando las respectivas competencias.</p> <p>Relacionado con los anteriormente expuesto, debiera promoverse la articulación de los sistema de áreas protegidas con otras leyes de presupuestos mínimos en especial con la de Protección Ambiental de Bosque Nativo (Ley 26.331), las Cuencas Hidrográficas Inter jurisdiccionales que ya cuenten con comités de gestión (Ley 25.688), las evaluaciones eco regionales realizadas entre provincias que comparten una ecorregión, la formalización de la clasificación de ecorregiones de la República Argentina), los Vacíos de Conservación y áreas valiosas ya identificadas y las áreas claves para la conservación de la biodiversidad. Cabe acotar esta cuestión también es abordado en el Plan de Acción del SIFAP.</p>
<b>Participación Ciudadana</b>	<b>5</b>	Este artículo es reiterativo de lo ya establecido en la LGA
<b>EIA</b>	<b>6</b>	Este artículo es reiterativo de lo ya establecido en la LGA
<b>Educación Ambiental</b>	<b>7</b>	Este artículo es reiterativo de lo ya establecido en la LGA
<b>Sistema de Información Registro y Control</b>	<b>8</b>	Las tareas especificadas en este Artículo corresponden a las que típicamente desarrolla (o debería desarrollar) el SIFAP .
<b>Planes de Gestión y Contenidos Mínimos</b>	<b>9 y 10</b>	Sin comentarios
<b>Informe Públicos de Gestión</b>	<b>11</b>	Sin comentarios
<b>Incentivos para Areas protegidas privadas o comunitarias</b>	<b>12</b>	No se considera un presupuesto mínimo de protección ambiental. La utilización de la forma “podrán”, lo transforma en opcional.
<b>Categorías de Gestión</b>	<b>13</b>	Este es quizás, uno de los aportes más interesante del Proyecto del Ley en tanto presupuesto mínimos y un avance sustantivo respecto al Proyecto de Ley presentado por el Dip. Barletta. En primer lugar, considera dos grandes grupos: “Conservación Integral” y “Conservación y uso sustentable”, las cuales serán utilizada para la homologación nacional de las categorías provinciales y nacionales. Es un formato utilizado por la Legislación Federal Brasileño para agrupar las unidades de

		conservación y es consistente con la aplicación de las categorías internacionales de la UICN
<b>Sistema Federal de Áreas Protegidas</b>	<b>14-15-16-17</b>	El Art. 14 constituye una ratificación por Ley de la Nacional del Acuerdo Marco de creación del Sistema Federal de Áreas Protegidas suscrito el 20 de marzo de 2003. La entidad legal del SIFAP queda así consolidada. Pero la pregunta es ¿Existe vinculación entre esta ratificación y con los prepuestos mínimos de protección ambiental? En nuestra opinión sí, por cuanto son los Sistemas de Areas Protegidas que componen el SIFAP, los que deberán aplicar la norma de prepuestos mínimos y que el SIFAP, en tanto espacio de concertación federal, es la instancia que debiera, ya no aplicarlos como autoridad, sino mediante la coordinación y articulación, asegurar su progresiva implementación de acuerdo a su misión y objetivos institucionales. Anticipamos así, nuestro rechazo a que la Ley de Presupuestos mínimos, tenga una Autoridad de Aplicación. Respecto a la integración del SIFAP (Art. 15), a nivel institucional deberían considerarse específicamente a los organismos competentes sobre áreas naturales protegidas de cada jurisdicción integrante del COFEMA. Estos artículos deberían insertarse a continuación de la naturaleza jurídica de la Ley.
<b>Fondo de ANP</b>	<b>18-19-20-21-22</b>	Aunque el Fondo no constituye por sí, un presupuesto mínimo de protección ambiental, sí lo sería en caso que establezca que cada jurisdicción deberá contar con un fondo que asegure la sustentabilidad del financiamiento para la gestión de áreas protegidas.
<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>23</b>	Consideramos que no corresponde designar una autoridad de aplicación existiendo un mecanismo de concertación federal más efectivo.
<b>Pueblos Originarios</b>	<b>24</b>	Sin comentarios.

## Anexo 1

### Ante proyecto de Ley

#### **PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LOS SISTEMAS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LA REPUBLICA ARGENTINA**

Artículo 1º - Naturaleza jurídica.

La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para los sistemas de áreas protegidas de Argentina, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 41º de la Constitución Nacional; la Ley General del Ambiente, Nº 25.675, la Ley Nacional Nº 24.375, que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Resolución Nº 70 /2003 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que establece el Marco Estatutario del Sistema Federal de Áreas Protegidas.

Artículo 2º - Objetivos.

Son objetivos de la presente Ley:

- a) Establecer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental de los espacios naturales terrestres y marinos y de sus servicios ambientales asociados.
- b) Asegurar la protección sitios prioritarios para la conservación de la diversidad biológica y la debida cobertura de los vacíos de conservación.
- c) Fortalecer las capacidades de los sistemas de áreas protegidas para alcanzar sus objetivos de conservación y los compromisos internacionales asumidos por el país.
- d) Consolidar un sistema federal de coordinación Interjurisdiccional, para la implementación de políticas de conservación *in situ* de la diversidad biológica.

Artículo 3º - Definiciones.

Adoptase a los fines de esta ley las siguientes definiciones:

**Área Protegida:** Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.

**Sistema de ANP:** conjunto de categorías de áreas protegidas, el marco legal que las regula y los instrumentos de planificación y gestión que las articulan, para contribuir cumplimiento de objetivos de conservación. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, provincial o municipales.

**Áreas Prioritarias para la Conservación:** son representaciones espaciales del territorio, donde confluyen atributos ambientales, biofísicos, socioeconómicos, culturales o políticos específicos y óptimos para un objetivo dado; y cuya permanencia está en riesgo inminente por causas naturales, humanas o ambas.

Vacios de conservación: ecorregiones o sistemas ecológico y/o hábitats pertenecientes a una ecorregión que no se encuentra representada en sistemas de áreas protegidas.

Evaluación de la efectividad del manejo: valoración dirigida a conocer como están siendo gestionadas las áreas protegidas. Representa el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de conservación de las áreas protegidas.

Artículo 4º. - Sistema Federal de Áreas Protegidas.

Ratificase el Acuerdo Marco de creación del Sistema Federal de Áreas Protegidas suscrito el 20 de marzo de 2003 por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Administración de Parques Nacionales y el Consejo Federal de Medio Ambiente, como ámbito federal de coordinación, vinculación y concertación entre las diferentes jurisdicciones con competencia en la gestión de las áreas protegidas para la implementación de políticas de escala nacional y regional.

El Sistema Federal de Áreas Protegidas nuclea a los sistemas de áreas protegidas de: jurisdicción nacional, de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las áreas protegidas interjurisdiccionales y las áreas con designaciones de carácter internacional, sean gobernanza público comunitario o privado, legalmente reconocidas.

Artículo 5º- A los fines de los objetivos de esta Ley, el Sistema Federal de Áreas Protegidas asume los siguientes misiones y objetivos:

- a) Proponer estrategias y políticas de conservación de la biodiversidad in situ integrando este componente temático a los planes de desarrollo sustentable nacional, local y regional;
- b) Establecer estándares mínimos para la identificación, selección, creación y gestión de las áreas protegidas del país;
- c) Promover la planificación de los sistemas regionales de áreas protegidas garantizando su conectividad;
- d) Promover la elaboración de planes de gestión y homogeneizar las categorías de manejo;
- e) Definir un marco conceptual uniforme para la aplicación de las categorías de gestión de las áreas protegidas en todas las jurisdicciones;
- f) Gestionar y fomentar el apoyo técnico para el desarrollo de las áreas protegidas;
- g) Promover la creación y mantenimiento de áreas protegidas, en todo el marco biogeográfico argentino;
- h) administrar el Registro Federal de Áreas Protegidas;
- i) Desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo común de la situación de conservación, gestión y representatividad de las áreas protegidas;
- j) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- k) Fomentar la capacitación de sus recursos humanos;

l) Favorecer la investigación científica y la transferencia tecnológica;

m) Fomentar la búsqueda de financiamiento para las áreas protegidas y sus sistemas jurisdiccionales, a través del Fondo Nacional de las Áreas Protegidas;

n) Ampliar la cobertura de áreas protegidas asegurando su conectividad con base en diagnósticos ecosistémicos de vacíos de conservación y amenazas, en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, el manejo costero integrado y la planificación marino espacial;

ñ) Impulsar proyectos interinstitucionales, Interjurisdiccionales y transfronterizos de acción conjunta en las áreas protegidas, sus zonas de amortiguamiento y corredores de interconexión en todo aquello que involucre la conservación y el uso ordenado de la biodiversidad en el marco de la visión de desarrollo regional sustentable.

Con el acuerdo con el Consejo Federal de Medio Ambiente, el Sistema Federal de Áreas Protegidas establecerá las metas nacionales de protección en coordinación con los sistemas jurisdiccionales existentes en cada Ecorregión.

Artículo 6º - Ecorregiones.

Adoptase a los fines de esta Ley, la clasificación de Ecorregiones elaborada oportunamente por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Cada jurisdicción deberá cartografiar a escala adecuada, las ecorregiones incluidas dentro de sus límites, las áreas protegidas actuales y proyectadas, los corredores que conecten áreas protegidas, los vacíos y sitios prioritarios para la conservación. Esta información deberá ser actualizada cada 5 años. En el ámbito del Sistema Federal de Áreas Protegidas se establecerán los criterios y directrices para las representaciones cartográficas.

Artículo 7º. - Categorías de gestión.

Los Sistemas jurisdiccionales homologarán las categorías de gestión de sus respectivos sistemas de áreas protegidas. Dichas categorías se adecuarán a dos grandes grupos de categorías, definidas a continuación:

a) Áreas protegidas de conservación integral: Comprende al grupo de categorías de gestión establecidas con el objetivo principal de la conservación integral de las áreas en su estado natural. Las categorías abarcan desde las categorías de máxima restricción a la presencia humana hasta aquellas que permiten usos no extractivos o indirectos, como la recreación, la investigación científica, la observación y seguimiento de la integridad ecosistémica y la educación ambiental. En ningún caso admiten asentamientos humanos permanentes, salvo los imprescindibles para el desarrollo de las actividades permitidas y para el control y vigilancia del área; **Uso tradicional. ver UICN. Homologan las provincias según UICN**

b) Áreas protegidas de conservación y uso sustentable: Comprende al grupo de categorías de gestión establecidas con el objetivo principal de compatibilizar el uso del espacio y de los recursos naturales con la conservación. En ellas se podrán permitir los usos cuyo manejo sustentable asegure tanto la persistencia de los recursos naturales en que se basan dichos usos, como la conservación de las demás especies componentes, la biodiversidad local, los elementos abióticos y los procesos naturales

que en conjunto configuran el ecosistema protegido. Las alteraciones locales y temporales generadas por efecto de las prácticas humanas deben mantenerse dentro de los límites de la resiliencia o elasticidad del ecosistema, condición que definirá la sustentabilidad de los usos permitidos.

Artículo 8º - Sistemas de Áreas Naturales Protegidas.

Corresponde a cada Sistema de Áreas Naturales Protegidas Jurisdiccional: **Ver cogestión comunidades. / Plazos.**

- a) Elaborar una estrategia de áreas naturales protegidas la que será revisada cada 5 años. El formato y metodología para la elaboración de estas estrategias, será definido en el ámbito del Sistema Federal de Áreas Protegidas. **plazos**
- b) Desarrollar en forma periódica una evaluación de la efectividad de manejo de las áreas protegidas que componen el sistema, de acuerdo a la metodología homologada por el Sistema Federal de Áreas Protegidas y elaborar un plan de mejora plurianual.
- c) Asegurar la protección de los espacios naturales representativos de la ecorregión y la utilización de las categorías de manejo establecidas en la legislación jurisdiccional y su conectividad a través de corredores.
- d) Identificar los vacíos de cobertura del sistema y los sitios prioritarios para la conservación y tomar las debidas medidas de protección y gestión aplicando el enfoque ecosistémico.
- e) Contar con un Cuerpo de Guardaparques capacitados, dotados de autoridad, medios y equipamiento para el desarrollo de sus funciones de acuerdo a la escala territorial del Sistema.
- f) Establecer un régimen para reservas privadas y comunitarias.
- g) Establecer un régimen de infracciones y registro de infractores.
- h) Establecer un Sistema de Información de Biodiversidad vinculado al sistema científico tecnológico nacional y/o local y de acceso público.
- i) Asegurar la planificación de la gestión a través de Planes de Manejo para todas las áreas que componen el sistema, su debida implementación y acceso público a la información. Su revisión y actualización será realizada al menos cada diez años.
- j) Producir informes públicos de gestión con la descripción de las acciones desarrolladas conforme a establecido en los planes de gestión vigentes, los que serán integrados al sistema de información previsto en el inciso f) de este Artículo.
- k) Establecer un Fondo que asegure el financiamiento de la gestión efectiva de las áreas que componen el Sistema y un programa de incentivos y asistencia técnica a la conservación en el nivel municipal, propiedades privadas y comunitaria.

- l) Establecer un Sistema de Protección de Emergencias y Catástrofes, de reducción de vulnerabilidad y adaptación al Cambio Climático de acuerdo a las directrices nacionales.
- m) Elaborar y actualizar la cartografía a la que hace referencia el Artículo 6º.
- n) Cuando se proponga establecer áreas protegidas en tierras y territorios que las comunidades indígenas tradicionalmente ocupan, resultarán de aplicación: Los derechos consagrados en el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y la declaración de la Naciones Unidas de los pueblos indígenas - La Ley Nacional 24.071, de ratificación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, en especial 10 referido a consulta previa, libre e informada; - La Ley Nacional 26.160, de Emergencia Territorial Indígena, y Modificatorias.

Artículo 9º. - Contenidos mínimos de los planes de gestión.

Los planes de gestión deberán contener como mínimo la siguiente información:

- a) Objetivos de la creación del área protegida;
- b) Definición de los límites del área protegida;
- c) Caracterización ecológica, antecedentes y situación jurídica y patrimonial;
- d) Diagnóstico del estado de conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales y previsión de su evolución futura;
- e) Categoría de gestión asignada;
- f) Diseño y zonificación conforme a la categoría asignada contiendo al menos, una zona intangible, una zona de uso especial; zonas de uso público extensivo e intensivo y una zona de amortiguamiento. La cartografía deberá incluir la conectividad actual o potencial con otras áreas protegidas;
- g) Programas de actividades y proyectos a desarrollar en el área;
- h) Programas a desarrolla en la zona de amortiguación y de extensión a desarrollar con áreas adyacentes y las comunidades locales involucradas;
- i) Estrategias de participación ciudadana en la gestión de las áreas;
- j) Mecanismos para el control y monitoreo;
- k) Propuesta presupuestaria **anual**;
- l) Alcance temporal para reservas privadas y comunitarias.

Cuando fuera necesaria una rápida implementación de las áreas protegidas, y siempre que las autoridades competentes lo consideren conveniente, se contemplará la elaboración de una planificación provisoria, con un análisis expeditivo o sumario como fase previa a la elaboración y aprobación de los planes de gestión en los términos del presente artículo.

#### Artículo 10º. - Fondo Nacional de Áreas Protegidas.

Créase el Fondo Nacional de Áreas Protegidas, con el objeto de coadyuvar a desarrollar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas fomentando la efectiva consolidación del Sistema Federal de Áreas Protegidas, de acuerdo con los objetivos de la presente ley.

El Fondo se integrará por las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) El Sistema Federal de Áreas Protegidas como ítem del presupuesto de la Nación en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable con las sumas que le sean anualmente establecidas a fin de dar cumplimiento a la presente ley;
- b) Los préstamos y/o subsidios que sean otorgados específicamente al Sistema Federal de Áreas Protegidas por organismos nacionales e internacionales;
- e) Donaciones y legados;
- d) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores;
- e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del fondo.

El Fondo Nacional de Áreas Protegidas será administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, por cuenta del SIFAP y arbitrando los medios necesarios para efectivizar controles integrales vinculados a la fiscalización y auditoría por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación según lo dispuesto por la Ley Nacional 24.156.

#### Artículo 11º - Asignaciones de contrapartida.

Las jurisdicciones en las cuales se lleven adelante planes o proyectos que reciban financiamiento del Fondo Nacional de Áreas Protegidas, deberán aportar una contraparte en dinero o especie para la implementación de dichos planes o proyectos.

#### Artículo. 12º. - Asignación de los recursos del Fondo Nacional de Áreas Protegidas.

El Fondo Nacional de Áreas Protegidas será distribuido anualmente entre las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según los siguientes criterios:

- a) Que cumplan con lo establecido en el Artículo 8º de la presente;
- b) Sus correspondencias con las prioridades de conservación establecidas en la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad;
- c) Su relación sistémica con otros proyectos locales o regionales concurrentes;
- d) El cumplimiento de cada jurisdicción a lo normado en la presente ley y en congruencia con los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos por la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Boques Nativos y en la ejecución de proyectos anteriores financiados por este mecanismo;
- e) El porcentaje de implementación efectiva de las áreas protegidas de cada sistema jurisdiccional;
- f) La creación de nuevas áreas protegidas nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ampliación de las existentes, generación de zonas de amortiguación y/o corredores ecológicos, regularización dominial de tierras, ordenamiento de recursos naturales y otras medidas estratégicas necesarias en función de problemas como vacíos de protección y sitios prioritarios;
- g) Otros criterios adicionales establecidos por el Sistema Federal de Áreas Protegidas en acuerdo con Consejo Federal de Medio Ambiente.

Artículo 13º - Para las obligaciones derivadas del cumplimiento de la presente ley se aplicarán los principios de subsidiariedad, progresividad, solidaridad, y cooperación previstos en el Artículo 4º de la Ley General del Ambiente entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las comunas y municipios del territorio nacional.

Artículo 14º. - Comuníquese al Poder Ejecutivo. **Incorporación aplicación ley general del ambiente**