

2022



Programa Integral de Terminalidad,
Seguimiento de Egresados y
Vinculación con el Mundo del Trabajo

Proyecto de “Actualización Legislativa en Turismo”

Secretaría Académica UPE
Programa Graduados UPE
Proyecto articulado con Coordinación **Carrera Turismo**

Responsables:

Dra. Adriana Schulz | Téc. Jimena Gondar

Graduadas participantes:

Téc. Raquel Valenzuela Rojas | Téc. Teresa Romeroli



UNIVERSIDAD
PROVINCIAL
DE EZEIZA

Informe: Proyecto de “Actualización Legislativa en Turismo”

Fundamentación general:

En la actualidad, como consecuencia del dinamismo de la información y la inmediatez de las comunicaciones, es fundamental la constante actualización de los profesionales en función a estar calificados y ser competitivos dentro de sus respectivas áreas de desarrollo.

En éste sentido el Proyecto de Actualización Legislativa en Turismo, enmarcado dentro del Programa Graduados de la Universidad Provincial de Ezeiza fue pensado como una herramienta para la profesionalización de las y los graduados/as que voluntariamente se suman a la propuesta.

Con el objetivo primordial de facilitar el perfeccionamiento de sus habilidades de búsqueda y manejo de información, entendimiento de las normativas jurídicas y destrezas necesarias para la producción de escritos académicos.

Ciclo 2022:

Análisis y evolución de las leyes sobre Áreas protegidas y Parques Nacionales

Con la coordinación de la Dra. Adriana Schulz, durante el ciclo 2022, se puso en marcha nuevamente el proyecto, centrado en el Análisis y evolución de las leyes sobre Áreas protegidas y Parques Nacionales, iniciando con una reseña histórica a nivel mundial y nacional; y una segunda parte dónde se incluye la participación ciudadana y las leyes que la avalan.

Las participantes han realizado para ello, una lectura comprensiva de las distintas normativas y elaboraron un documento empujando una terminología más migable con el ejercicio de la profesión; con la intención de poder dar a conocer la regulación jurídica de los espacios naturales protegidos que resultan objeto de disfrute de los turistas y la regulación de la participación ciudadana, herramienta de gestión en la creación de los espacios naturales protegidos.

En función a ello, se propusieron cuatro ejes temáticos sobre los cuales se realizó la búsqueda de información:

1 - Origen de las Áreas Protegidas (En el Mundo y en Argentina).

2 - Utilización sostenible de los recursos naturales.

3 - Accesibilidad y Áreas Protegidas.

4 - Participación ciudadana.

Proyecto Actualización Legislativa en Turismo

Temática: Áreas Protegidas y Participación Ciudadana

Introducción:

El origen de las Áreas Protegidas:

Teniendo como marco de referencia el nivel mundial, los orígenes de los territorios protegidos se remontan a la antigüedad, prácticamente desde los albores de las civilizaciones antiguas; cuando surgió la idea de conservar, principalmente con fines de esparcimiento espiritual, determinadas áreas silvestres de notable belleza. Estos territorios silvestres o naturales guardaban ambientes, terrestres o acuáticos, con escasa o nula intervención humana.

De esta manera, cuando un área silvestre se destina a fines de conservación se establecen las denominadas “*áreas protegidas*”. Cuya principal finalidad es la de preservar en estado natural o seminatural determinados territorios que, en última instancia, brindarán mayores beneficios al hombre si se conservan de esa manera.

Existen múltiples ejemplos en las más diversas civilizaciones de protección de áreas y de recursos naturales, vitales para la supervivencia, a lo largo de la historia; pero los movimientos que podríamos llamar “modernos” de conservación tuvieron sus inicios en las áreas del Nuevo Mundo. Donde, debido a que se registró un extremo cambio en el paisaje y en la abundancia de la fauna, que comenzó a manifestarse con la destrucción de los recursos naturales de las tierras de Norteamérica, se precipitó la formación y el crecimiento del movimiento de conservación y el impulso de las áreas protegidas.

Se observan, entonces, desde sus inicios dos propósitos fundamentales para la protección de territorios. Por una parte, el objetivo de perpetuar zonas con fines de satisfacción espiritual y/o particular; y por otro lado el fin eminentemente práctico, vinculado a la mejor utilización y aprovechamiento de los recursos.

El primer caso está marcado desde su inicio por un profundo carácter clasista al servicio de los sectores dominantes. Así, son variados los ejemplos de este tipo de prácticas de conservación de los territorios para el goce de los sectores dominantes; entre los que se pueden mencionar el establecimiento de reservas de caza al servicio de la nobleza en la Europa Medieval, parques para la exhibición o el desarrollo de poblaciones de cérvidos en la China.

Pero vale rescatar que justamente este acto de fundar estos territorios exclusivos, ha permitido, en el presente, la creación de áreas protegidas con fines bien diferentes a los originales; como es el caso del Parque Nacional de Bialowieza (Polonia), erigido sobre antiguos terrenos de caza de duques lituanos, reyes polacos y zares rusos.

Las motivaciones que originaron la creación de la primera reserva, así como la visión romántica que rodeó a las áreas protegidas como sitio cuyo único objetivo consistía en transportar el espíritu lejos de la realidad por medio de la contemplación de ambientes vírgenes y paradisíacos, lamentablemente también llevó en muchos casos a falsear la necesidad objetiva del establecimiento de tales territorios.

De esta manera en Europa, a mediados del siglo XIX diversas reservas, como el Bosque Virgen de Bombín en Bohemia, 1858, es considerada como una de las primeras reservas naturales del mundo, y el bosque de Fontainebleau, en Francia (1861), es citado como la primera área protegida creada oficialmente a través de un decreto.

Pero tan solo a partir de 1872 se habría de iniciar un movimiento clave en el destino de los territorios protegidos en el mundo, el cual se ligaría íntimamente al concepto de Parque Nacional.

En este mismo año, el Congreso de los Estados Unidos iniciaría la reserva los espectaculares paisajes de Yellowstone, en los territorios de Wyoming y Montana, como un parque público para el beneficio y disfrute del pueblo bajo custodia del Departamento del Interior de los Estados Unidos, creando así el primer territorio designado y administrado como un Parque Nacional en el mundo, hecho que señala el comienzo del movimiento moderno mundial de parques nacionales y áreas protegidas.¹

Desarrollo:

El origen de las Áreas Protegidas en nuestro país:

Definición de Áreas Protegidas en Argentina:

Un área protegida es un área manejada con normas, que según la Ley N°22.351 tiene como fundamento garantizar la protección de los recursos naturales, culturales y los servicios ecosistémicos de una región. Mientras que además, también, es un lugar que brinda soluciones naturales para la adaptación a los efectos del cambio climático. Según el Artículo 2° del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)², un área protegida es un área definida geográficamente que ha sido designada o regulada y es administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

De manera que sus normas están orientadas al establecimiento de:

- Proteger las cuencas hidrográficas y los suelos.
- Colaborar con la regulación del clima.
- Proveer recursos y materias primas, alimentos y medicinas.
- Contribuir al control biológico de plagas y enfermedades.
- Brindar el marco ideal “in situ” para la investigación científica, la educación y la capacitación ambiental.
- Permitir el desarrollo de actividades turísticas y recreativas sustentables que habilitan el desarrollo social y económico local y regional.
- Proporcionar valores culturales, emocionales y espirituales obtenidos de las relaciones del ser humano con los ecosistemas.
- Constituir escenarios de integración de la conservación de la biodiversidad con su uso sostenible.

¹El parque nacional de Yellowstone fue creado como el primer parque nacional de Estados Unidos. En 1872 aún no había un gobierno estatal para administrarlo, por lo que el gobierno federal asumió el control directo. Los parques nacionales y los monumentos nacionales de Estados Unidos se administraron originalmente de forma individual bajo los auspicios del Departamento del Interior. La iniciativa para crear una agencia independiente que supervisa estas tierras federales fue encabezada por el magnate empresarial y conservacionista Stephen Mather, así como por J. Horace McFarland. Con la ayuda del periodista Robert Sterling Yard, Stephen Mather realizó una campaña publicitaria para el Departamento del Interior. Escribieron numerosos artículos que elogiaban las cualidades escénicas e históricas de los parques y sus posibilidades de beneficios educativos, inspiradores y recreativos. Esta campaña resultó en la creación del Servicio de Parques Nacionales. El 25 de Agosto de 1916 el presidente Woodrow Wilson firmó la Ley Orgánica del Servicio de Parques Nacionales que ordenaba a la agencia “promocionar y regular el uso de los parques nacionales, cuyo propósito es conservar el escenario y los objetos naturales e históricos así como la vida salvaje que contienen y proveer el disfrute de los mismos de tal manera que se mantengan en su estado para el disfrute de las generaciones futuras. Stephen Mather se convirtió en el primer director del recién formado Servicio de Parques Nacionales. <https://www.nps.gov/yell/learn/management/national-park-service-organic-act-1916.htm>

En Argentina, la historia de la creación de áreas protegidas en Argentina, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina (M.A.D.S). 2022; puede encontrarse a inicios del siglo XX:

"(...) la actual Administración de Parques Nacionales encuentra un claro antecedente en el trabajo desarrollado en 1902 por Don Carlos Thays, quien por encargo del Gobierno realizó un pormenorizado estudio del, hasta ese momento poco conocida, área de las cataratas del Iguazú. Como conclusión de sus investigaciones, Thays proyectó un Parque Nacional de 25.000 hectáreas cuyo establecimiento demoraría aún varios años."

Así mismo, como menciona el M.A.D.S., el perito Francisco Moreno fue:

"(...) el visionario a quien el destino encomendó la tarea de materializar, aunado a un claro sentido de soberanía, la nueva idea, el cual cedió a la Nación unas 7.500 hectáreas de su propiedad ubicadas en cercanías de Laguna Frías y Puerto Blest, al oeste del lago Nahuel Huapi, con el fin de que "sea consagrada como parque público natural", según escribió en la carta de donación fechada el 6 de noviembre de 1903.

Esta valiosa y significativa donación surge de la cesión a su favor dispuesta por Ley N°4.192 promulgada el 2 de agosto de 1903, que acuerda como recompensa extraordinaria por servicios. El 17 de enero de 1907 la superficie original se vio ampliada a 43.000 hectáreas por decreto del Presidente de la Nación, José Figueroa Alcorta. Varios estudios y proyectos, entre los que descuellan los elaborados por Bailey Willis, Hosseus, Lucien Hauman y Anasagasti, se ocuparon en destacar la conveniencia de preservar la zona bajo un régimen legal".

De esta manera, ya en 1909, se había procedido a reservar por Leyes Nacionales 18.801 y 19.478, (que luego fue modificada por la Ley 12.103), las tierras que circundan a las cataratas del Iguazú, tal lo aconsejado por Thays, que volvió a ocuparse del tema en un extenso informe elevado al Gobierno Nacional en 1912.

Así entonces, para el 8 de abril de 1922, se creó bajo el mandato presidencial de Hipólito Irigoyen, el Parque Nacional del Sud; con una superficie total de 785.000 hectáreas, bajo la Ley 12.103 y modificatorias, (Leyes 14.487, 19.292, 20.594, 21.602); cuyo primer Intendente sería el ingeniero Emilio Frey. En 1923, además, se incluyó un extenso listado de áreas a proteger, entre los que puede mencionarse: los bosques de araucaria, los palmares de Entre Ríos, los pastizales pampeanos, los bosques naturales del Delta, la orilla del río de La Plata y la isla Martín García.

Tantos esfuerzos rindieron sus frutos; así en 1928 se procedió a la compra de 75.000 hectáreas destinadas a la creación de un Parque Nacional en torno a las cataratas del Iguazú y una colonia militar en el nordeste misionero. Y, por entonces, también hizo su aparición otro de los personajes relevantes en la historia de los Parques Nacionales argentinos. Se trata de Exequiel Bustillo (1893-1973), quien, como integrante primero y como Presidente Honorario de la Comisión "Pro Parque del Sur", después, volcó su esfuerzo en dar forma a las primeras áreas protegidas. Trabajo que prosperó, cuando el 30 de septiembre de 1934 se sancionó, bajo la presidencia del General Agustín Justo, la ley N° 12.103 que constituye

el basamento legal para la creación de las áreas protegidas nacionales. Por dicha norma, entonces, se crearon: la Administración General de Parques Nacionales y Turismo (nombre que más adelante en 1958 cambiaría a Dirección de Parques Nacionales) y los Parques Nacionales Iguazú y Nahuel Huapi, este último sobre la base del Parque Nacional del Sud.

Argentina se transformó, de esta manera, en el tercer país americano en erigir Parques Nacionales, siguiendo el camino marcado por Estados Unidos y Canadá respectivamente.

Como Presidente del nuevo organismo, durante la década siguiente el Dr. Bustillo desarrolló una vasta obra fundacional; rutas, caminos, hosterías, centros de salud y hoteles (como el emblemático Llao Llao) surgieron en los territorios nacionales a impulsos del fervor y el trabajo de Bustillo y su equipo de colaboradores.

De esta manera, y con miras a continuar con la política iniciada a partir de la sanción de la citada ley, en septiembre de 1936, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso, un proyecto en el que proponía la creación de siete nuevas áreas protegidas, proyecto que al no sancionarse en un tiempo prudencial, debió aplicarse a través de un decreto², con fecha del 11 de mayo de 1937, en el cual se destinó como regiones para Parques Nacionales los territorios de las Reservas Lanín, Los Alerces, Francisco Moreno y Los Glaciares, situados todos ellos en la Patagonia argentina. El decreto preveía, además, la protección de un área anexa a Los Alerces, que recién en 1971 constituyó el Parque Nacional Lago Puelo. (M.A.D.S. 2022)

Hacia 1945, las áreas reservadas fueron efectivamente declaradas Parques Nacionales. También se reconoció en esos momentos al Parque Nacional Laguna Blanca, sobre la base de una reserva de tierras que fuera realizada en diciembre de 1911 y destinadas para Parque en mayo de 1940 bajo el decreto 63.691 que define los límites de dichas áreas, con el fin de consolidar una política que privilegiaba la salvaguarda de la soberanía, evidenciada a través de fuertes inversiones y fomento del turismo. Por otro lado, es justo reconocer el desequilibrio en materia de áreas protegidas en qué quedó el sector del centro norte del país, pues, a excepción del Parque Nacional Iguazú, el resto se hallaba íntegramente recostado contra el macizo andino patagónico.

Sin embargo, el impulso no se detuvo. El concepto primigenio de conservación, basado en la estética y la defensa del territorio, empezó a dar lugar a una nueva apreciación de los valores científicos que puede albergar un área natural. Según el M.A.D.S:

"Ello fue posible por la participación de personalidades en los estudios de flora y fauna, como por ejemplo Ángel Cabrera, Lucas Tortorelli, Lorenzo Parodi, el ya mencionado Lucien Hauman, Angel Gallardo, José Yepes y Jorge Dennler de La Tour, entre otros.

Dennler de La Tour proyectó, en 1943, un Parque en la provincia del Chaco y propuso la ampliación del Parque Nacional Iguazú. Comenzó entonces una etapa en la que la creación de nuevos parques debía satisfacer el criterio de que las áreas protegidas constituyen unidades representativas de las distintas formaciones geográficas del país."

²Decreto N°105.433.

Es así como la exuberante selva tucumano-oranense o “yunga” vio nacer, en 1948, la primera de las unidades de conservación destinadas a preservar la Reserva Nacional Finca El Rey en Salta, más tarde Parque Nacional El Rey por el Decreto 18.800 del 24 de junio de 1948. Al cual, en 1951, le siguió el Parque Nacional Río Pilcomayo, situado en el noreste formoseño bajo la Ley 14.073.

Continuando el relato del M.A.D.S.

“(…)aquel proyecto de Dennler La Tour, continuado por el ingeniero agrónomo Hugo Correa Luna y el entomólogo Antonio Martínez, originó la creación, en 1945, del Parque Nacional Chaco. El mismo año se reservaron diez mil hectáreas que luego conformarán el Monumento Natural de los Bosques Petrificados, en plena estepa patagónica santacruceña, hecho que se efectivizó en 1954.” Recientemente esta área protegida se transformó en Parque Nacional. En 1960 una nueva Ley, la N°15.554, permitió a partir de su artículo 2, el establecimiento del Parque Nacional Tierra del Fuego, quedando sometido al régimen de la Ley 12.103. Un núcleo importante de los palmares de yatay entrerrianos comenzaron a ser conservados en el Parque Nacional El Palmar, creado en 1965; y tres años después, y tras concienzudos estudios, se consideró necesario el establecimiento de un área que protegiera un sector del distrito del Chaco Occidental, por lo cual también se concretó la formación de la Reserva Natural Formosa.

A partir de 1970, la institución pasó oficialmente a denominarse Servicio Nacional de Parques Nacionales; y al delimitarse nuevamente las áreas protegidas existentes, según las categorías correspondientes, se crearon en 1971 los Parques Nacionales Los Arrayanes y Lago Puelo. El primero de los cuales, cumple con la curiosa circunstancia de constituir un Parque dentro de otro, ya que su superficie se halla íntegramente comprendida dentro del Parque Nacional Nahuel Huapi.

En 1974 la yunga salteña volvió a convertirse en el escenario para la creación de un nuevo Parque Nacional: Baritú. Más adelante, en 1978 y tras la donación de una empresa privada, se creó la tercera unidad de conservación que protege aquella cuña de bosques y selvas montañosas, el Parque Nacional Calilegua. Mientras que, en 1977, la provincia de La Pampa vio nacer el Parque Nacional Lihué Calel, ubicado en las serranías homónimas, el primero dentro de su territorio.

Al finalizar la década del 70, tras una revisión de la ley hasta ese momento vigente, se concluyó la conveniencia de contar con una norma actualizada. Con este propósito se promulgó, en diciembre de 1980, la Ley 22.351 que se convirtió en el nuevo instrumento legal de la ahora Administración de Parques Nacionales. Ese mismo año, además, también se incorporó al listado de áreas bajo jurisdicción de la institución, el “Monumento Natural Laguna de los Pozuelos”, enclavado en la Puna jujeña.

Por su parte, también las poblaciones de la ballena franca austral vieron ampliadas sus posibilidades de supervivencia cuando el portentoso cetáceo fue declarado, en 1984, Monumento Natural en aguas jurisdiccionales argentinas.

En el lapso que media entre 1984 y 1990, si bien no se registró la creación de nuevas áreas protegidas, el organismo no permaneció ocioso. Así, hacia 1986, se impulsó la organización de la Red Nacional de Áreas Protegidas a fin de coordinar y homogeneizar los conceptos de conservación con las provincias, municipios y privados. Por otra parte, además, es oportuno mencionar que los Parques Nacionales Glaciares e Iguazú pasaron a integrar, en 1981 y 1985 respectivamente, el listado del Patrimonio Mundial confeccionado por la UNESCO.

Llegado 1990 se estableció, también, una nueva categoría de manejo: la Reserva Natural Estricta, aplicable a áreas protegidas nacionales existentes, a porciones de las mismas; o a nuevas áreas protegidas creadas a tal fin. Esta nueva norma sirvió de sustento para la creación de las Reservas Naturales Estrictas, como: San Antonio, en Misiones; Colonia Benítez, en Chaco, y la reserva Otamendi, la cual constituye la primera área natural protegida a nivel nacional en la provincia de Buenos Aires. Actualmente Otamendi se halla bajo la categoría de Reserva Natural.

En 1991 se incorporó el Parque Nacional Sierra de Las Quijadas, situado en el noroeste puntano, y un año después el Parque Nacional Predelta, recostado en la margen este del Paraná entrerriano. Durante 1992 se produjo la adhesión de la Argentina a la convención relativa a los humedales, de importancia Internacional, conocida como Convención Ramsar, que hizo efectivo el compromiso con la declaración de "Sitios Ramsar" de los Parques Nacionales Río Pilcomayo y Laguna Blanca, así como del Monumento Natural Laguna de los Pozuelos.

Con el imponente marco que le otorga la proximidad del cerro Mercedario y la Cordillera de los Andes, la creación de la Reserva Natural Estricta, "El Leoncito" consolidó, en 1994, la protección de una porción de la precordillera del sudoeste sanjuanino. Durante el año 2002, finalmente, El Leoncito adquirió categoría de Parque Nacional.

A mediados de la década de los '90, la provincia del sapucay y los esteros, Corrientes, comenzó a incorporarse a las que cuentan con áreas protegidas nacionales, gracias a la donación de un émulo del Perito Moreno, el doctor Troels Myndel Pedersen. Este botánico cedió a la Nación el dominio de dos estancias de su propiedad que originaron el Parque Nacional Mburucuyá, cuya Ley Nacional de creación fue sancionada recién en 2001.

Durante 1994 también se crearon, por Decreto, dos nuevas categorías de áreas protegidas: la Reserva Natural Silvestre y la Reserva Natural Educativa. Al igual que la Reserva Natural Estricta estas categorías pueden ser aplicadas dentro de un área protegida ya establecida o en una creada a tal fin. Por su parte, en el año 1995 nace el Parque Nacional Campo de los Alisos que protege un buen muestrario de los ambientes de las sierras de Aconquija, en Tucumán. Al año siguiente, los arbustales y cardonales de las serranías del noroeste también pasaron a ser protegidos por el Parque Nacional Los Cardones.

Durante los años 1997 y 1998, además, se crearon los Parques Nacionales Talampaya y San Guillermo, en La Rioja y San Juan respectivamente. El primero que ampara un ambiente de monte con importantes yacimientos paleontológicos y arqueológicos, además de las formaciones geológicas que le han hecho mundialmente famoso; mientras que el segundo contiene una muestra de los ambientes más australes de la puna, con grandes concentraciones de vicuñas y guanacos.

Debe señalarse, también, que en 1996 se declararon Monumentos Naturales al huemul y a la taruca (o huemul del norte), dos cérvidos andinos cuyas poblaciones se hallan seriamente amenazadas y que, en el 2001, se incorporó al yagüareté en esta misma categoría.

Finalmente, en el año 2000 se creó el Parque Nacional Copo, al noreste de Santiago del Estero, área que ampara una porción bien conservada de los bosques chaqueños.

La nueva centuria contempló de esta manera, el nacimiento de varias áreas protegidas. Sobre las costas patagónicas de Santa Cruz se creó, en 2004, el Parque Nacional Monte León; y en 2006, La Reserva El Nogalar de los Toldos, agregó una nueva muestra a los paisajes yungueños.

En 2009, se creó el primer Parque Nacional en la Provincia de Buenos Aires, Campos del Tuyú, protegiendo los cangrejales y pastizales de la Bahía Samborombón. Al tiempo que, en el norte del Golfo San Jorge, se creó el Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, en una nueva e ingeniosa estrategia de conservación que aúna los esfuerzo de la Nación y una provincia, en este caso Chubut, que cooperan en el manejo conjunto del área protegida.

Esta misma estrategia es, por otro lado, la misma que permitió implementar en el noreste de las costas santacruceñas, el Parque Interjurisdiccional Marino Isla Pingüino y, a la altura de Puerto San Julián, en la misma provincia, el Parque Interjurisdiccional Makenke; protegiendo ambos importantes sectores de la eco región del Mar Argentino.

En 2007, un acuerdo con el Ministerio de Defensa de la Nación, permitió la creación de un Sistema de Reservas Naturales Militares, actualmente denominadas Reservas de la Defensa, en predios de dominio de las Fuerzas Armadas, que mantienen en buen estado su naturaleza original. Si bien estos predios no pierden su destino original –generalmente la de ser espacios para la instrucción del personal militar- esta nueva figura generó la posibilidad de que las actividades que en ellos se realizaban no se contrapongan con la conservación de los mismos; tarea en la que la Administración de Parques Nacionales colabora.

Hasta el momento se han creado siete Reservas de Defensa: Puerto Península (Misiones), Punta Buenos Aires (Chubut), Campo Mar Chiquita, Dragones de Malvinas (Buenos Aires), La Calera (Córdoba), Campo Garabato (Santa Fe), Isla El Tala (Santa Fe) y Baterías Charles Darwin (Buenos Aires). Resulta así que, el Sistema de Parques Nacionales cuenta, entonces, con 48 áreas protegidas y cuatro especies declaradas monumentos naturales nacionales. Alcanzando una superficie cercana a las 14.778.417 hectáreas (4.661.356 de superficie terrestre y 10.117.061 de Áreas Marinas).

El 11 de diciembre de 2015, a partir del Decreto 13/2015, la Administración de Parques Nacionales fue transferida como órgano descentralizado al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Pero desde el 5 de septiembre de 2018, a través del Decreto 802/2018 que modificó la Ley de Ministerios y su conformación organizativa, Parques Nacionales actúa bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable³.

³Línea de tiempo de la creación de Parques Nacionales de la República Argentina: Ver Anexos.

Áreas Naturales Protegidas:

Gobernanza de Áreas Naturales Protegidas:

Un Área Natural Protegida (ANP) puede estar administrada y gestionada por diferentes organismos o individuos, como una institución pública (nacional, provincial o municipal), una empresa privada, un propietario particular, una universidad, una organización de la sociedad civil, una comunidad indígena, entre otros. La Administración de Parques Nacionales, la Dirección de Áreas Naturales Protegidas (Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires), la Dirección de Áreas Naturales Protegidas (Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables, Provincia de Misiones) o Fundación Vida Silvestre Argentina son algunos de los organismos que gestionan áreas protegidas. Según quién la gestione, la ANP se considera privada, pública, comunitaria o de régimen mixto.

Categoría de Manejo de las ANP:

Las categorías de manejo de las ANP se definen en base a sus objetivos de manejo. Éstos pueden apuntar a la conservación estricta, la protección de un rasgo dado de la biodiversidad, el manejo del hábitat de una especie, el uso sustentable de la biodiversidad, entre otros.

En la Argentina, cada jurisdicción define las categorías de manejo a través de sus legislaciones de áreas protegidas.

Aunque durante muchos años se realizaron esfuerzos globales para establecer un esquema que sintetice las principales categorías de manejo, según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se reconoce que cualquier Área Natural Protegida podría ser clasificada según alguna de las siguientes categorías de manejo:

- Categoría I. (a) Reserva Natural Estricta y (b) Área natural silvestre
- Categoría II: Parque nacional
- Categoría III: Monumento natural
- Categoría IV: Área de manejo de hábitats / especies
- Categoría V: Paisaje terrestre y marino protegido
- Categoría VI: Área protegida manejada.

Participación Ciudadana:

Según la Oficina Anticorrupción de la República Argentina la participación ciudadana:

“(...) Implica que toda persona tiene derecho a acceder de manera completa, adecuada, oportuna y veraz a la información creada u obtenida por el Estado o que obre en su poder o bajo su control.”⁴

Por otro lado según el Ministerio de Justicia y DDHH de Chile, la participación ciudadana también puede ser entendida como:

“el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Esto recibió reconocimiento legal en nuestro país con la entrada en vigencia de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que incorporó en nuestra legislación la afirmación de que “el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.⁵ En los últimos años Argentina ha comenzado a tomar más relevancia sobre este concepto y su importancia a la hora de toma de decisiones en el ámbito público.

⁴Oficina Anticorrupción de la República Argentina -https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/particip_ciudadana_guidelines_3.pdf

⁵Ministerio de Justicia y DDHH (Chile) <https://www.minjusticia.gob.cl/participacion-ciudadana/>

El concepto de Participación Ciudadana en el ámbito internacional y la intervención de la República Argentina⁶:

Uno de los antecedentes internacionales acerca del concepto de participación ciudadana lo podemos ver esbozado en los conocidos “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de la Organización de Naciones Unidas.

ODS - Naciones Unidas⁷:

Dentro de los conocidos Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (ODS) podemos encontrar la importancia de la participación ciudadana.

Siendo esta una de las premisas para la agenda 2030, entendiendo que la participación ciudadana es esencial para no dejar a nadie atrás, ni afuera. Dándole un enfoque de relevancia a los derechos humanos, al considerar así el bienestar de todos los ciudadanos, incluidos los más vulnerables.

La participación será, entonces, sinónimo de integración de las personas en la programación de las políticas públicas. Intentando asegurar que todos tengan voz y puedan participar de manera justa e inclusiva en el proceso de toma de decisiones.

La participación ciudadana aumenta la confianza en el proceso, legitima la toma de decisiones, asegura mejores resultados, promueve la igualdad de acceso a las políticas públicas y el equilibrio entre los diferentes intereses, como también incrementa la eficacia en la planificación.

En este sentido es notoria la participación de Argentina en tratados internacionales, que hacen referencia a este punto, tales como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y un convenio en el cual Argentina también participa como miembro: el Acuerdo Regional de Escazú, mediante la ley 27.566.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano:

En 1972 se declara en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, ante la necesidad de normar algunos principios comunes para brindar inspiración y orientación a las personas del mundo con el fin de conservar y mejorar los hábitats humanos.

Con el fin de lograr este objetivo, entonces, se prevé la aceptación de la responsabilidad asociada a estos y la participación por igual de todos; sean estas personas, las comunidades, las empresas o las instituciones en todos los niveles en labor común. También insta la necesidad de la cooperación internacional para cumplimiento de esta esfera, es decir, la colaboración entre las naciones y la adopción de medidas de interés común.

⁶Ver en Anexos cronología de acuerdos y leyes establecidas por la República Argentina y sus provincias en función a esta temática.

⁷<https://argentina.un.org/es/109414-la-participacion-ciudadana-para-el-marco-estrategico-de-cooperacion-de-las-naciones-unidas>

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo -Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992:

En 1992 se declara en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, con el objetivo de crear una alianza global e igualitaria para la cooperación entre las naciones, los sectores clave de la sociedad y los pueblos. Este acuerdo internacional busca concluir el respeto de los intereses de todos y proteger la integridad del medio ambiente global y el sistema de desarrollo. Siendo algunos de los principios establecidos en este acuerdo, la participación de todos los ciudadanos en discusiones a partir del acceso a la información, proporcionada por las autoridades públicas, sobre el medio ambiente; el desempeño fundamental de la mujer como partícipe en el logro del desarrollo sostenible y la participación de la población indígena y la comunidad local para la ordenación del medio ambiente.

Ley N° 24.071:

Esta Ley aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley N° 24.071 de 1992). En cuyo artículo se aclara la asunción de responsabilidad para desarrollar acciones que involucren la participación de los pueblos interesados, con el fin de proteger los derechos de estos pueblos y asegurar el respeto a su integridad.

Siendo prioritaria la participación en los planes de desarrollo económicos globales de las regiones donde se habitan.

Tratado Internacional - Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible:

En el año 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica aconteció la declaración sobre el Desarrollo Sostenible, en cuya cumbre se aprobaron varias recomendaciones entre las que podemos mencionar:

- La promoción de acceso a la información pública, la participación y ejecución en proyectos y cuestiones de políticas de ordenamiento.
- La facilitación en la colaboración público - privado y/o de otras cooperaciones, promoviendo la participación de todos los interesados.
- La formulación de programas en materia de educación y capacitación, fomentando la participación en ecoturismo y preservación del patrimonio.
- El fomento de la participación efectiva de las comunidades autóctonas y locales en la elaboración de políticas de toma de decisiones, y la participación de los interesados en el desempeño activo de la explotación de minerales.
- La garantía del acceso a la información ambiental en asuntos del medio ambiente, alentando la participación activa de la sociedad civil y otros actores en la implementación de la "Agenda 21"; promoviendo la transparencia y la participación pública de los diversos interesados. Entendiendo como una prioridad para todos los países, la promoción en la participación pública. Fomentar
- El impulso de la participación de la mujer, en pie de igualdad, para la formulación de políticas y la adopción en la toma de decisiones como un elemento clave, además de la participación de jóvenes en programas y actividades de desarrollo sostenible.

Acuerdo de Escazú: Ley 27.566:

Mediante la Ley 27566 del 4 de marzo de 2018 se aprobó el acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe. Por parte de la República Argentina, dentro de este acuerdo se aprobó el Acuerdo de Escazú, con el objetivo garantizar la implementación activa de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia de este último.

La Participación Ciudadana en la República Argentina:

Dentro de las leyes de Argentina está prevista la participación ciudadana, siendo esta un elemento fundamental. De esta manera, podemos encontrar los primeros indicios de su conceptualización en la Constitución Nacional Argentina, en el Artículo 14, donde aclara que: todos los habitantes del país tienen derecho de peticionar a las autoridades y publicar sus ideas.

Pero además de esto, por otro lado, tenemos otras leyes nacionales relacionadas a la temática y que amplían su concepción, tales como:

Ley General del Ambiente N° 25.675:

La Ley General del ambiente, N° 25.675, dedica un apartado a la participación ciudadana estableciendo que debe cumplir con el objetivo de fomentarla en todos los procesos de toma de decisiones. Debe, también, promover la participación social, resaltando el derecho de toda persona a ser consultada, y a opinar en los procesos administrativos relacionados al medio ambiente, sean particulares o generales. También hace mención de que la participación ciudadana es quien deberá asegurar el correcto proceder en los procesos de evaluación de impacto ambiental y en programas de ordenamiento ambiental valorando tanto su etapa de planificación, como la gestión de sus resultados.

Sancionada el 6 de noviembre del 2002, esta ley da un apoyo económico para incentivar el cuidado del medio ambiente con el fin de fomentar la participación ciudadana.

Además, también pretende institucionalizar el procedimiento de las consultas o audiencias públicas y adoptar e impulsar políticas de educación, capacitación, formación y participación comunitaria para la preservación del ambiente.

Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental Ley N° 25.831:

La presente ley establece en su Artículo 1 un presupuesto mínimo para la protección del medio ambiente, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental bajo la autoridad del Estado, tanto nacional, como provincial, municipal y de la ciudad de Buenos Aires.

La Ley Nacional 27.037 de Espacios Marítimos. Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas:

La Ley Nacional 27.037 de Áreas marinas protegidas y espacios excluidos, se crea con el fin de proteger y conservar las áreas marinas que representan hábitats y ecosistemas de importancia a nivel nacional. En la misma se definen cinco categorías de manejos diferentes para que se puedan establecer las reservas marinas, siendo una de las tareas de la autoridad de aplicación, especificada en el Artículo 6,

la promoción y el incentivo de la participación de la comunidad en todos los temas relacionados a las áreas marinas protegidas.

**Gabinete Nacional de Cambio Climático. Creación (Decreto N° 891/2016)
Decreto 891/2016^s:**

Este decreto se crea con el objetivo de presentar claramente las políticas de cambio climático y crear conciencia sobre su importancia en toda la sociedad. En su Artículo 4 establece entonces, como una de sus funciones, la responsabilidad de difundir conciencia sobre el cambio climático a través de actividades educativas y culturales que contribuyan no sólo a la formación, sino también a la sensibilización de la sociedad estimulando la participación de la sociedad.

Ley sobre Derecho a Acceso a la Información Pública Ley N°.27.275; Derecho de acceso a la información pública Ley 22.275

Esta ley tiene el fin de asegurar la implementación del derecho al acceso de la información pública, así como el de promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión estatal.

Por ende, toda empresa y sociedad del Estado está sujeta a brindar información pública si el ciudadano así lo solicita.

^s<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>

Ley de presupuestos mínimos, de adaptación y mitigación al cambio climático global; Ley 27.520:

La ley de presupuestos consiste en la promoción de los procesos participativos entre todas las partes interesadas en las mejoras por el cambio climático; por ejemplo facilitando la promoción en la búsqueda de soluciones y planificación participativa, fomentando toda sensibilización por parte del público sobre el cambio climático.

También incluye un apartado sobre la importancia de la educación y la premisa de educar para la participación ciudadana y su concientización en el cuidado del medioambiente.

Protocolo de procedimiento para los reclamos administrativos deducidos ante la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura de la Nación (Resolución 510/2018)

En su considerando hace mención a normativas como:

“1°) la sanción de un “Protocolo de Procedimiento para Reclamos Administrativos ante la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura”. “Que la ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, apunta a garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.”

“2°) mediante la Resolución CM N° 457/17 la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación.” “a lo requerido por la Ley 27.275 en su Título II sobre “Transparencia Activa” [...] los sujetos obligados deben publicar, facilitando la búsqueda y el acceso a la información pública a través de la página web oficial.” “creación de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana mediante Resolución CM N° 521/16 [...] objetivo de impulsar e implementar una estrategia de gobierno abierto y participación ciudadana en el Consejo de la Magistratura de la Nación, que establezca canales, herramientas y mecanismos para una gestión transparente, participativa e innovadora.”

Ley Yolanda Ley 27.592:

Esta ley pretende garantizar la formación integral del ambiente con énfasis en el cambio climático destinado a toda persona que desempeñe función en la Administración Pública Nacional.

Con el fin de garantizar la participación en los procesos de evaluación ambiental, la ley hace mención a la importancia de los actores, instituciones científicas relacionadas, sociedad civil y las organizaciones.

Sensibilizando sobre la importancia del papel de la evaluación ambiental como una herramienta para la democracia participativa y definir el papel del Estado.

Ley para la implementación de la educación ambiental integral en la República Argentina Ley 27.621:

El capítulo III de la presente ley toma como uno de los principios la participación y formación ciudadana.

En el mismo se promueve el desarrollo de procesos educativos e inclusivos desde una perspectiva ambiental con el fin de que pueda tomarse conciencia de las problemáticas regionales y locales relacionadas con la temática; y que, a su vez, posibiliten la participación ciudadana, la comunicación y el acceso a la información ambiental, motivando todo tipo de acciones de carácter global, pero que también sean aplicables a situaciones locales.

La ley dicta que cada jurisdicción deberá estar en el programa educativo dictando,

por lo menos, un congreso o espacio de mejoramiento institucional dedicado a la educación ambiental; y deberá brindar la debida divulgación de actividades para que se fomente su participación y posterior entrega de certificados.

La Participación Ciudadana un tema federal: la normativa de las provincias.

Por último, podemos encontrar algunas normativas provinciales que también han considerado el concepto de participación ciudadana al momento de aplicar sus leyes.

Buenos Aires; Ley 11.723. Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente:

La Ley 11.723 trata cuestiones para la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. La misma especifica en su artículo 29 el cumplimiento en cuanto a la educación de los habitantes en temas relacionados con la participación de la comunidad en actividades como jornadas ambientales y/o campañas para la educación rural.

Chubut; Ley 5439. Código Ambiental de la Provincia del Chubut:

En su artículo 4, esta ley del Código Ambiental de la Provincia del Chubut, comprende la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. Además pronuncia como primordial dirigir, promover y desarrollar iniciativas públicas y privadas para estimular la participación ciudadana en todos los temas ambientales.

Tucumán; Ley 8304. Ley de Ordenamiento territorial de bosques nativos:

En los objetivos de la Ley 8304 de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Tucumán, se hace mención de la trascendencia de la participación ciudadana; siendo la autoridad de aplicación la encargada de adoptar y asegurar la participación del pueblo. En particular la misma remite además a la importancia de que los miembros de pueblos originarios y comunidades campesinas tengan acceso a la información ambiental según los artículos 19, 20 y 21 de la Ley N°25.675.

Córdoba; Ley 10.208. Gestión sustentable y adecuada del ambiente, Preservación y protección de la diversidad biológica, Implementación del desarrollo sustentable, Convivencia adecuada de los habitantes con su entorno:

La Ley 10.028 de protección de la biodiversidad de la provincia de Córdoba establece en su artículo 2° la participación ciudadana en los distintos procesos de la gestión ambiental.

Teniendo como objetivo primordial la obligatoriedad de promover la preservación de la diversidad biológica, brindando información ambiental y exigiendo su cumplimiento en los procesos administrativos.

Además impulsa asegurar la aplicación de la normativa tanto en la promoción y educación, como en la participación ciudadana ambiental responsable; apoyando y fortaleciendo las organizaciones de sociedades civiles involucradas. Como mecanismo para asegurar este punto, el organismo de ejecución debe integrar todos los trámites administrativos para estudios de impacto ambiental requeridos antes de otorgar o denegar permisos ambientales, proporcionando audiencias públicas u otros mecanismos disponibles.

Por último en su artículo 65° establece que los procesos de participación ciudadana reconocidos como instrumentos validos son: la información y divulgación del proyecto, la audiencia pública y la consulta popular ambiental.

Buenos Aires; Ley 14.888. Conservación y manejo sostenible de los bosques nativos de la Provincia de Buenos Aires:

La ley 14.888 de la provincia de Buenos Aires relacionada a la Conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de la provincia realiza un apartado completo en el título VI del documento, sobre participación ciudadana; siendo el organismo de ejecución quien determinará los procedimientos de la misma, teniendo en cuenta la naturaleza y escala del proyecto; y garantizando de esta manera el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Nacional N° 26331.

Conclusión:

Generar legislación para la protección de las áreas naturales de un país, región o provincia es de vital importancia, ya que su reglamentación garantiza que dicha área se encuentre resguardada por el Estado.

Como hemos visto durante este escrito, las áreas protegidas nacionales e internacionales son vitales para la conservación del patrimonio histórico natural del lugar donde se sitúan. Generando normativas para su preservación, produce que la comunidad respete y cuide del área para su manutención y disfrute.

Seguir fomentando políticas de conservación de áreas, reservas y parques nacionales es fundamental para garantizar una participación consciente de la sociedad.

El ciudadano, necesita saber qué está haciendo el Estado, justamente para saber cómo puede accionar ante estos impactos.

Involucrar e informar al ciudadano o residente local de las tomas de decisiones y de acciones concretas, que le generan impactos directos, hace posible la participación ciudadana; y en consecuencia trae grandes beneficios para aquellos que lo practican.

Si bien en Argentina este concepto recién está cobrando fuerza, sus primeros indicios ya los podemos encontrar luego de la reforma de la Constitución de 1994, pero de todos modos consideramos que aún resta avanzar sobre la aplicación de la misma, ya que es derecho del ciudadano ser informado y participar en esta temática si así lo desea.

Participar ciudadanamente en las políticas relativas al patrimonio natural y las áreas protegidas de una región, implica que el gobierno puede, y debe, informar y consultar al ciudadano de aquello que pretende ejecutar, para que el mismo pueda participar de manera activa; a través de los mecanismos de audiencia pública, reuniones autoconvocadas o Asociaciones Civiles.

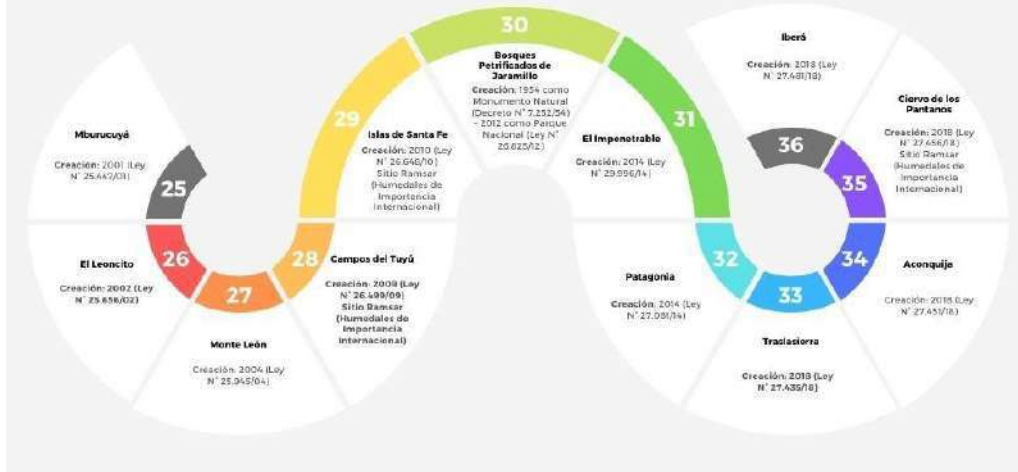
La importancia de la participación ciudadana en el turismo es fundamental ya que, escuchar la opinión y las necesidades de los residentes siempre proporciona vivencias reales y de cuidados sobre el patrimonio natural o cultural en cuestión; siendo esto beneficioso para que cada vez más turistas o visitantes se encuentren preparados e informados sobre aquellos destinos que visitan y recorren.

ANEXOS:

Cronología de la creación de Parques Nacionales en la República Argentina:



Parques Nacionales - Argentina Línea de tiempo



Cronología de Acuerdos y Leyes en los cuales la República Argentina aborda la temática de la Participación Ciudadana:



ARGENTINA - PARTICIPACIÓN CIUDADANA

NORMATIVA

