

ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DEL PARQUE COSTERO DEL SUR

Leonardo Fabio Pastorino

Prof. Titular Ordinario de Derecho Agrario FCJyS – UNLP

Prof. Titular Ordinario de Legislación de los Recursos Naturales Renovables FCNyM - UNLP

RESUMEN

Se reseñan los antecedentes normativos vinculados con la protección del área y la institucionalización del Parque. Su reconocimiento como Reserva Mundial de biosfera y se analizan las implicancias jurídicas de tal declaración. Se indican los desafíos esenciales para la implementación del Parque en esa categoría de conservación, en especial, el marco institucional, las posibilidades de gestión en un área con importantes tierras bajo dominio privado y la participación de diversos organismos involucrados con competencias específicas. Se repasa el conjunto de leyes ambientales o sectoriales involucradas con la temática y se proponen una serie de líneas iniciales de acción para el desarrollo de un plan de gestión y conservación.

Palabras clave: Legislación, marco institucional, gestión, dominio privado, áreas protegidas, bosques.

ANTECEDENTES

La ley provincial 4621 sancionada el 24 de diciembre de 1937, declaró de utilidad pública, es decir, susceptible de una ulterior expropiación, a los montes naturales de los partidos de Magdalena, Castelli, Dolores, Conesa y General Madariaga, facultando al Poder Ejecutivo a impedir su tala y previendo la posible creación de una reserva natural en el área, constituye un primer antecedente, más histórico que efectivo, de la preocupación conservacionista de los talaes de la zona en cuestión.

Específicamente respecto a los primeros intentos por proteger el llamado Parque Costero del Sur, ellos se remontan, en los datos normativos, al año 1981, cuando una ordenanza del Partido de Magdalena (12/81) declara el área como “zona de preservación”. Para determinar las medidas particulares a adoptar, el 22 de octubre de 1984, el mismo municipio firma con la Administración de Parques Nacionales un convenio por el que se compromete a aportar los recursos humanos para la implementación del Parque a proyectarse bajo el asesoramiento técnico del órgano nacional rector en materia de preservación de áreas naturales protegidas.

A partir de allí, los antecedentes se suceden con prontitud, lo que demuestra una decisión política tenaz para la realización de la iniciativa que se consagra, por ese mismo tiempo, al obtenerse el 15 de febrero de 1985 la declaración de Reserva Mundial de biosfera por parte del Programa “El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO.

Inmediatamente, surge el aval provincial manifestado por el decreto 1537/85, del 21 de marzo de 1985, por el que el Gobernador Alejandro Armendáriz declara de interés provincial el desarrollo del proyecto "Parque Costero del Sur" y su constitución y habilitación como reserva provincial, designando al Ministerio de Asuntos Agrarios, por entonces encargado de la gestión de las restantes áreas naturales, a cargo de la coordinación, supervisión e implementación del proyecto. Consecutivamente, el Municipio de Magdalena dicta la Ordenanza 321/86¹ que define con precisión los límites, declarando la zona de reserva (que atento al art.7 del decreto-ley 8912/77 de ordenamiento territorial y uso del suelo, es el sector delimitado en razón de un interés específico orientado al bien común), y se propone encarar el Plan Particularizado y el Plan de Manejo del Parque, así como el proyecto y gestión ante los organismos competentes de las obras necesarias para la implementación.

Por decreto 8947/86, del 4 de diciembre de 1986, se produce el último dato normativo significativo de este período de impulso al proyecto, la declaración como "Bosques Permanentes" a toda la zona denominada Parque Costero del Sur.

A partir de ese momento, se propone la creación de un Ente Autárquico para la Administración, un mecanismo consensual con los privados para convenir los derechos individuales derivados de la propiedad privada con los intereses públicos promovidos por el Municipio y el Estado Provincial a favor de la conservación del sector en miras a los intereses comunitarios, se encarga la elaboración de un proyecto de Ordenamiento o Zonificación del Área y un Plan de Manejo a la Fundación CEPA (Centros de Estudios y Proyectos del Ambiente)². Ello no obstante, el avecinamiento de los cambios políticos y de gestión de gobierno, evidentemente, fue derivando en una declinación del proyecto y una pérdida de los impulsos que las iniciativas reseñadas testimonian para el período señalado.

DESAFÍOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PARQUE

Los promotores del proyecto centraron su preocupación para organizar y poner en marcha el mismo, con bastante sentido, en tres ejes jurídicos e institucionales centrales y que, hoy día, siguen siendo los fundamentales a encarar si se quiere hacer realidad la conservación del área.

1) Marco Institucional

La primera debilidad que intentaron enfrentar fue la del marco jurídico en el cual insertar, y a través del cual gestionar, el Parque. Debemos recordar que el

¹Considerandos de la Ordenanza del Partido de Magdalena 321/86, si bien la declaración oficial como reserva provincial nunca se produjo y el área pertinente jamás la consideró integrada al sistema de áreas provinciales como tal. Sólo pasará a tomar medidas de control y gestión cuando la misma zona quede incluida en la categoría de Refugio de Vida Silvestre que se apuntará más adelante.

²Fundación CEPA, Parque Costero del Sur. Naturaleza y cultura pampeana en el mapa del mundo, La Plata, 1989, ps.149 y ss.

cuadro legislativo en materia ambiental y de recursos naturales de ese momento, si bien en algunos casos continúa vigente, era absolutamente limitado para lograr los objetivos propuestos y se basaba mucho más en la administración para el acceso de los recursos naturales y regulación de usos de los mismos, más que sobre verdaderas pautas conservacionistas o de sostenibilidad puestas al vértice de cualquier decisión de política de desarrollo.

No sólo no se había producido la reforma constitucional y el cambio paradigmático que ella produjo en el derecho en general y en el derecho ambiental en particular, el que fue consolidado a partir de los textos constitucionales como un *mega-derecho interdisciplinario* capaz de expandir su manto protector a favor de la naturaleza por sobre cada una de las actividades productivas; sino que no se contaba a nivel provincial ni con la ley general del ambiente, 11.723, ni con leyes sectoriales que hoy sí existen y, principalmente en lo que específicamente nos ocupa, faltaba una ley general o marco de reservas y parques provinciales.

El sentido común de una persona media parece indicar que una declaración del sitio como Reserva Mundial de Biosfera por un organismo internacional del sistema de las Naciones Unidas como es la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) podría estar significando un tipo de protección superlativa, irresistible ante los planteos egoístas o simplemente individuales amparados en el derecho de propiedad y jerarquizadora de las decisiones públicas que deberían respetar el mandato internacional que pone su mirada y su interés en un sitio particular pregonando su conservación, amparándose en criterios científicos y de interés para la preservación de la biodiversidad y del desarrollo local de sus vecinos.

Corresponde, sin embargo, puntualizar que las reservas de la biosfera no otorgan por sí mismas, un régimen jurídico especial de protección. El Programa se inspira en una vocación conservacionista y busca constituir una red mundial de reservas, para fomentar la conservación e intercambio de información, pero sin un marco jurídico internacional preciso que condicione las actividades del Estado en el que las reservas se encuentran. Como tampoco ocurre con las reservas declaradas Patrimonio Mundial de la Humanidad bajo el sistema de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural, también firmada en el ámbito de la UNESCO el 21 de noviembre de 1972 y aprobada para Argentina por ley 21.836, las áreas se mantienen bajo la soberanía estatal y el Estado titular conserva todas las atribuciones derivadas de esa soberanía para gestionar y cumplir los objetivos prefijados. Algo similar también ocurre con los llamados sitios Ramsar, que nacen en el marco de la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", firmada en esa ciudad iraní el 2 de febrero de 1971 y aprobada por ley nacional 23.919, sitios a los que el Estado nacional se obliga internacionalmente a conservar, pudiendo solicitar asistencia técnica y financiera a la Secretaría de dicha Convención³.

³El análisis de esta convención, como las restantes leyes a citarse referidas a recursos naturales renovables, puede ampliarse en Pastorino, Leonardo, *Derecho agrario argentino*, Abeledo Perrot, 2009.

Para el catedrático español y pionero del derecho ambiental en habla hispana, Ramón Martín Mateo, en el caso de las reservas de biosfera, la falta de un acuerdo internacional *ad hoc* que las gobierne en algún modo, les imprime un componente conservacionista débil⁴. La declaración por la UNESCO convalida alguna declaración estatal interna (nacional, provincial o municipal, según los ordenamientos de cada país) que ya haya declarado el área como reserva, parque o cualquier otra categoría de protección o debe impulsar ese tipo de declaración ulterior para hacer efectiva la conservación del área⁵.

Claro que los actos del Estado, prescindiendo de los vaivenes y cambios de gobiernos, se deben regir por la razonabilidad y previsibilidad respecto a sus ciudadanos y a la comunidad internacional y, en consecuencia, el elevar una propuesta y obtener un reconocimiento de un área como reserva de biosfera, debe guiar una conducta coherente orientada a la materialización de esos objetivos proteccionistas.

Vale la pena reforzar el concepto de que tal declaración no es vana. Para el mismo Ramón Martín Mateo, el proceso que llevó adelante el Programa, sumando a los intereses conservacionistas más puros respecto a las áreas naturales y al material genético existente, otros intereses vinculados con el desarrollo, la investigación, la formación y educación ambiental y la búsqueda de alternativas productivas diseñadas bajo el signo del desarrollo sostenible, hace que el Programa y el reconocimiento a un área determinada se constituya en un significativo impulsor de la conservación al dinamizar la política moderna de tutela del ambiente y apoyando la calidad de vida y expectativas de desarrollo de las poblaciones implicadas, especialmente valorizando la función del turismo sostenible⁶.

Como advertimos arriba, en la década de los 80' aún la Provincia no contaba con una ley general o marco de reservas naturales y parques, existiendo sólo declaraciones individuales respecto a aquellas áreas protegidas existentes, sin mayores definiciones en cuanto a la connotación jurídica, efectos, prohibiciones, régimen de gestión, etc. En tanto, la ley de parques nacionales ya vigente, 22.351, si bien hasta incluía la posibilidad de reservas con propietarios privados, se presentaba de imposible aplicación, al margen de la valoración del organismo de aplicación, la Administración de Parques Nacionales respecto al interés del área para su conservación, por tratarse de tierras privadas preexistentes donde sólo el derecho podría ser limitado a través del Poder de Policía que ejercen las provincias y por estar involucrados en la zona, un sinnúmero de actividades y predios afectados a las funciones específicas de la Provincia de Buenos Aires y del Municipio de Magdalena.

⁴ *Tratado de derecho ambiental*, Vol.III, Trivium, Madrid, 1997, p.345.

⁵ Así, el libro de la CEPA recuerda que según el Plan de Acción para las Reservas de Biosfera, éstas deben contar con una protección adecuada, legislativa, reglamentaria o institucional y coincidir con áreas protegidas existentes o previstas como los parques nacionales o las zonas de investigación protegidas, o bien absorberlas (libro citado, p.151).

⁶ *Ob. cit.*, p.346.

Sí existía una dependencia dentro del Ministerio de Asuntos Agrarios encargada de gestionar las áreas protegidas, pero bajo un régimen clásico, cerrado, de preservación estricta, con poca o nula articulación con los municipios o con la sociedad civil y sus organizaciones.

2) El dominio de la mayoría de la tierra en manos privadas

El segundo problema a afrontar, es el de la propiedad privada. Se buscó algún sistema de incentivación a los propietarios de las tierras que seguramente verían afectada su productividad en cualquiera de las actividades que tradicionalmente realizaron en la zona: ganadería extensiva, tala y aprovechamiento de conchillas del suelo.

El carácter absoluto que se le da en Argentina al derecho de propiedad por la Constitución Nacional y la tradición de la interpretación jurisprudencial que se hace del mismo, que si bien lo ha flexibilizado incluso a límites extremos en varias materias de interés económico pero nunca tanto al tratarse de la propiedad fundiaria, ha frenado siempre cualquier tipo de intervención legislativa, y mucho más reglamentaria, que pueda afectar las atribuciones del propietario en cuanto a la disponibilidad o modalidades de uso de su fundo. De ello da cuenta el proyecto de convenio que se pretendía llevar a cabo a partir de la implementación del Plan de Manejo del Parque que se redactó bajo el espíritu consensual más puro, sentando al propietario en un plano de igualdad con el Estado. Allí se decía, por ejemplo, que “el propietario expresa su voluntad de participar, conjuntamente con el Municipio, en el desarrollo del Proyecto, afectando con las modalidades y alcances que oportunamente se determinarán de común acuerdo, inmuebles de su propiedad a la consecución de los objetivos aconsejados por la UNESCO en reservas de esta índole” en tanto que “el Municipio se compromete a realizar los estudios necesarios tendientes a implementar una adecuada y equitativa desgravación impositiva en el ámbito municipal” y a petionar medidas semejantes en la Provincia⁷.

3) La cantidad de actores públicos y privados involucrados en el área

El tercer desafío no dejaba de vincularse a los otros dos precedentes y era el de poder articular a los tres estados involucrados, los distintos organismos provinciales (Vialidad, Ministerio de Asuntos Agrarios, Minería, etc.) y a la sociedad civil y los propietarios privados en particular. Para ello se propuso la creación de un Ente Autárquico de carácter municipal y con personalidad jurídica de derecho público. El proyecto detallaba todos los objetivos a cumplir, funciones que se le otorgaban, la creación de un Directorio y un Consejo Asesor y sus atribuciones⁸.

El problema jurisdiccional se ha, en cierto modo, profundizado, si se tiene en cuenta que la ley 11.584 ha creado el Partido de Punta Indio, sobre parte del terri-

⁷ Fundación CEPA, *Parque Costero del Sur*, p.168.

⁸ En el libro citado puede leerse en forma íntegra el proyecto, p.166.

torio de Magdalena, con lo que el área del Parque Costero del Sur quedó también dividida entre ambos, aunque la proporción más amplia de superficie quedó en el partido nuevo.

HERRAMIENTAS JURÍDICAS ACTUALES

El 6 de junio de 1990 se publica en el Boletín Oficial la ley 10.907 de reservas naturales y parques que, por primera vez da un marco institucional adecuado a las áreas protegidas de la Provincia. Además de fijar los requisitos para que un área se declare en alguna de las tantas categorías de gestión que crea, la ley regula la forma de creación, establece el destino esencial de cada categoría, fija las prohibiciones y un sistema de control de infracciones a través del decreto-ley 8785/77 de faltas agrarias, un cuerpo de guardaparques, un fondo especial y una serie de mandatos y criterios de conservación a tener en cuenta por la autoridad de aplicación.

Lo más interesante para nuestro caso, es que la ley contempla la posibilidad de crear reservas en tierras privadas, reglamentando el sistema que, a pesar de ello y de las distintas iniciativas e impulsos existentes, aún hoy no ha sido aplicado a ningún caso concreto. Junto a las reservas de titularidad del Estado provincial (reservas provinciales) y de los municipios (reservas municipales) el art.10 contempla a las reservas naturales privadas que pueden incluir los terrenos de una o más personas de derecho privado (sean personas reales o ideales). Situaciones como la del Parque Costero del Sur, donde el área se conforma no sólo por terrenos privados, sino por bienes del dominio público provincial (rutas, costas del río, etc.) o municipal (calles, caminos, etc.) o del dominio privado de ambos (tierras fiscales, edificios, etc.), han forzado la primer modificación a la ley, acaecida a través de la 12.459, para contemplar, junto a las categorías mencionadas, las reservas mixtas que son aquellas con pluralidad de titulares.

Por el artículo 8 de la ley, se reconoce la facultad al Poder Ejecutivo, de otorgar a los propietarios la exención del impuesto inmobiliario o la reducción de su monto, entre otros beneficios.

Sancionada la ley, se han declarado algunas reservas que interesan a la zona en cuestión.

La ley 10.907 también crea la figura del refugio de vida silvestre (art.10. e) como una particular categoría de reserva que, en su aspecto más concreto se sintetiza en una declaración de veda total y permanente de caza y de prohibición de introducción de fauna silvestre o asilvestrada exótica. Ello no obstante, su categorización como reserva y el fundamento para su constitución que debe basarse en las características especiales del área y la existencia de hábitats críticos para la supervivencia de especies de fauna amenazadas, hacen pensar que, además, en ellas deben adoptarse todas las medidas necesarias para la conservación integral del ecosistema, fundamentalmente considerando las relaciones con las especies de fauna que motivaron la declaración. La ley 12.016, a través de su artículo 3,

declaró refugio de vida silvestre a toda la franja al este de la Ruta Provincial n° 11 y de la 36 con los partidos de Magdalena, Punta Indio, Chascomús, Castelli, Tordillo, Dolores, General Lavalle y de la Costa, y una franja de dos (2) kilómetros al oeste de dicha ruta.

Recordemos que ya se mencionó la declaración como bosques permanentes de aquellos existentes en el Parque Costero, desconociendo si existieron o no oposiciones por parte de los propietarios afectados. Esta figura surge de la ley nacional 13.273 a la que adhirió la Provincia de Buenos Aires, la que incluyó definitivamente sus previsiones en su Código Rural. Bosque permanente es, según el art. 211 del Código, aquellos que “por su constitución, destino o formación de su suelo deben mantenerse y en particular el que forma parques y reservas provinciales o municipales o se destine a uso público, o que tuviere especies cuya conservación se considere necesaria. Se incluyen en esta categoría el arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos”. Estos, junto a los bosques protectores, tienen previsto un régimen especial, regulado a partir del art. 219 del Código, el que obliga a conservar y repoblar el bosque en las condiciones técnicas que se requieran, realizar su explotación de conformidad a las normas técnicas que se establezcan y solicitar autorización previa tanto para el pastoreo como para cualquier otro género de trabajo en el suelo o subsuelo que afecte su existencia. Tal autorización, se entiende debe ser otorgada por la autoridad de aplicación y de cumplirse con estas disposiciones se estaría evitando el otro gran problema de estos bosques producido por la actividad minera de tercer categoría.

El Código Fiscal provincial, en su artículo 151, inc.h, prevé la exención total o parcial del impuesto inmobiliario para los bosques declarados protectores y permanentes y la Resolución 122/02 del Ministerio de Asuntos Agrarios prevé los requisitos a cumplir para la solicitud por parte del particular de tal exención.

Pero es necesario advertir que el cambio más trascendente se produjo en 1994 con la reforma constitucional y la consagración del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado y el deber de preservarlo (art.41). Ese deber impone una obligación general a autoridades y a particulares y, entre tantas otras consecuencias, subordina el derecho de propiedad y las facultades derivadas del mismo. Con ley o reglamento o sin ellos, el derecho de propiedad no puede ejercerse en modo absoluto y el particular debe limitarse a sí mismo, tomando, como dice el artículo 28 de la Constitución provincial, todas las precauciones para evitar el daño del ambiente. En sintonía con esta interpretación, el constitucionalista Humberto Quiroga Lavié⁹ calificó el nuevo sistema constitucional como Estado ecológico de Derecho. Hoy podemos pensar en restricciones que antaño el Estado no se animaba a imponer, sin el requisito del consenso ni la necesaria indemnización o compensación económica a través de exenciones impositivas. Claro que todo dentro de un marco de razonabilidad, analizando el caso particular y viendo hasta que punto esa restricción puede ser tolerable para quien deberá sufrirla según los postulados constitucionales y cuando se torna en una lesión tal que elimine la poten-

⁹El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional, Revista La Ley, 1996-B-950.

cialidad de goce y usufructo económico del bien. En esta perspectiva, es también necesario decir acá, que muchas declaraciones legales tendientes a conservar un ambiente determinado a futuro, si bien imponen comportamientos restrictivos al ejercicio de la propiedad absoluta, terminan valorizando económicamente los predios al generar expectativas de calidad de vida superiores a futuro y garantías de conservación de ciertos valores ambientales que, en general, están alineados en una carrera cada vez más veloz hacia su destrucción o desaparición.

Por otra parte, lo dicho respecto a que el consenso deja de ser imprescindible a la hora de imponer restricciones o límites al dominio, no debe restarle al mismo su valor y eficacia a la hora de legitimar cualquier tipo de decisión y diseñar un modelo legal y administrativo con verdadera potencialidad de eficacia.

En esta última línea de pensamiento, contamos también desde el 2001 con la ley provincial 12.704 que instaura dos nuevas figuras para la conservación de espacios naturales: los espacios verdes y los paisajes protegidos de interés provincial. Creo que este último también se adaptaría a la gestión del Parque Costero del Sur bajo cánones de sostenibilidad y conservación. Se trata de una figura que, si bien requiere la delimitación precisa del área a declarar, no requiere la necesaria administración de la misma en forma tan cerrada como lo es una reserva. Es un sistema de gestión que podría calificarse de "laxo", que requiere una constante participación de los actores sociales para definir y redefinir constantemente el paisaje creado a través del uso del ambiente natural por actividades compatibles. Un sistema que permite fijar cánones de conservación, sin determinar prohibiciones demasiado específicas sino que se basa en describir un modelo actual de uso del territorio y de su resultado, el paisaje logrado estableciendo mecanismos para evitar a futuro la pérdida de esa construcción surgida por el trabajo sobre el territorio natural. Entre esos mecanismos, fundamentales son el ordenamiento ambiental territorial y la planificación de futuros usos en ese territorio, la prohibición de ciertas actividades degradantes, especialmente a futuro y el mecanismo de la evaluación de impacto con una necesaria audiencia lo más participativa y vinculante posible para la aprobación de cualquier proyecto o actividad que a futuro pueda poner en riesgo la conservación del paisaje existente.

Es también necesario referir a la evolución conceptual que aviene en este tiempo referida al pasaje de un ordenamiento territorial, cuya disciplina, como dije antes, está en manos de cada municipio y se regula a partir del decreto-ley 8912/77, al ordenamiento ambiental del territorio, que se está proponiendo a partir de las disposiciones de la ley nacional de presupuestos mínimos 25.675 y de la provincial 11.723. Si bien el decreto-ley puede considerarse con un planteo adecuado y hasta avanzado para su tiempo, dejando de lado toda consideración a su implementación ulterior, lo cierto es que se trata de una norma que mira el ordenamiento territorial desde una perspectiva urbanística. El ordenamiento ambiental del territorio, intenta partir de las calidades ambientales del territorio, las vocaciones de cada región o área en particular, y comprender también mucho más la dialéctica campo-ciudad, que en el decreto-ley, parece más heredera de

prejuicios y conceptos extremadamente antropocéntricos, a la manera de la nefasta dicotomía entre civilización y barbarie.

Otro dato normativo actual, interesante de apuntar, es la sanción de la ley 26.331 de bosques nativos. También organizada bajo el criterio de ordenamiento ambiental del territorio, aunque al tomar sólo el bosque nativo, tal ordenamiento no puede resultar sino parcial. Lo importante es que, más allá de las consideraciones actuales, también vinculadas a su implementación, paradójales a nivel provincial donde no se avizora el mínimo intento por cumplir con las disposiciones de la ley, la misma concede un instrumento importante a la hora de fijar restricciones a la propiedad, como las planteadas, las que se consideran acreedoras a un estímulo económico paliativo, sino compensatorio.

Por último, no puedo dejar de mencionar la ley provincial 12.257 que consagra el Código de Aguas y la idea de cuenca hídrica como concepto de ordenación y gestión territorial, a demás de muchas disposiciones que no puedo en esta ocasión analizar.

PROPUESTAS

Consecuentes con la reseña realizada, se pueden bosquejar algunas ideas para un plan de acción tendiente a hacer más efectiva la conservación del Parque Costero del Sur. Pero antes debo señalar que tal objetivo, más allá de los aportes que el derecho pueda realizar, depende de la gestión cotidiana y del compromiso de los distintos actores políticos y comunitarios en juego. En tal sentido, como la gestión es dinámica, y la actitud de los actores tampoco puede preverse en forma absoluta, sólo puedo avanzar con algunas ideas y rumbos a seguir, dejando el diseño de las tareas concretas y cotidianas para que se elaboren por parte de un sujeto concreto que cumpla la tarea, precisamente, de gestionar esta misión, el que deberá determinarse.

También quiero decir que el camino hasta ahora recorrido, desde la buena idea que concibió el Parque Costero de Sur como Reserva de la Biosfera, hasta el estado de estancamiento actual, pasando por diversos altibajos, me hacen sugerir algunas propuestas más bien realistas y graduales, sin dejar de advertir, que el éxito de las mismas, van a incentivar el desarrollo de otras medidas, seguramente superadoras y técnicamente más exquisitas.

Entiendo que a nivel provincial, podría sancionarse una ley que ratifique la voluntad de desarrollar el Proyecto de conservación del Parque Costero del Sur, por parte del Estado provincial, y no ya de un gobierno determinado. También esa u otra ley, deberían comenzar por asumir algunas determinaciones que demuestren que tal voluntad supera lo meramente declarativo.

La primer cuestión sería la de crear una comisión específica para la implementación del Proyecto. La misma debería reagrupar a los municipios, las organizaciones ambientales, sociales, culturales, profesionales y de productores de la zona, pero también, de cada una de las áreas del gobierno provincial que puedan

tener tareas específicas a realizar para tal implementación. La Comisión tendría que estar bajo la responsabilidad política y funcional de la autoridad de aplicación que el Poder Ejecutivo determine, a partir del mandato legal. Entiendo, que tal autoridad no debería ser otra que la que actualmente tiene a cargo el gobierno de las áreas naturales protegidas como también los paisajes protegidos. Al mismo tiempo, los distintos organismos involucrados deberían quedar obligados a suministrar a la autoridad de aplicación la información disponible, para que ésta organice catastros, lo más exhaustivos posibles, respecto a la titularidad dominial de las tierras y las restricciones que posean de acuerdo a cada categoría de protección.

Sería interesante incluir una cláusula legal que mande a la Comisión a entregar un informe de gestión al inicio de cada período legislativo, a ambas Cámaras, para el seguimiento del cumplimiento de sus fines. Más adelante, de ser necesario, se podría ver si es realmente indispensable o no, crear un Ente Autárquico como proponían las propuestas de la década de los 80'.

La autoridad de aplicación debería tener que disponer de un coordinador para la implementación del Proyecto, que resida en el área y articule con los actores locales y gestione la marcha de las decisiones consensuadas en la Comisión.

La presencia de la autoridad de aplicación, se complementaría y fortalecería con la citada declaración de la zona del Parque como Refugio de Vida Silvestre, lo que daría ocasión para decidir la presencia permanente de agentes de la autoridad de aplicación en el área, como asimismo, debería disponerse que los inspectores pertenecientes a la autoridad, tengan también el control de las disposiciones relativas a los bosques permanentes y protectores que se declaren.

Otra disposición legal, debería contemplar la declaración como paisaje protegido una faja de una medida a determinarse, a cada margen de la ruta provincial 11, y otra extensión, tal vez menor, a lo largo de la costa del Río de la Plata¹⁰.

Debería aprovecharse al máximo la posibilidad que ofrece la declaración de bosques protectores y permanentes y los incentivos previstos, lo que incluso ayudará al posterior desarrollo del ordenamiento ambiental de los bosques nativos provincial. En el momento de la adhesión del particular, podría, incluso pensarse la posibilidad de constituir algún tipo de servidumbre a favor de la conservación del entero ecosistema, más allá del bosque existente, a cambio de la exención impositiva prevista. En igual sentido debería incentivarse el reconocimiento provincial de la reserva privada existente y la constitución de nuevas en el área. En esta tarea, el organismo a cargo podrá tener presente las "zonas núcleo de conservación" previstas en el Plan diagramado por la Fundación CEPA, o las que se predeterminen teniendo en cuenta las modificaciones que pudieron haber sucedido hasta el presente y los estudios que la Provincia viene realizando de flora y fauna.

¹⁰La ya mencionada ley 12.704 articula las tareas a cargo de los municipios y el rol de asesoramiento y supervisión de la autoridad provincial de aplicación, a cuyas disposiciones remito. Asimismo, la ley prevé mecanismos para evitar el desarrollo de proyectos que atenten con la tutela del paisaje como fue concebido al momento de su declaración.

La idea, es la de articular una estrategia con todas las figuras actuales que otorga la legislación. Aunque sería importante, que esto se acompañe no sólo con presencia en el área y la implementación de adecuados centros de atención al visitante e infraestructura para los guardaparques, sino con una señalética que explique las categorías de protección aludidas (bosque protector, refugio de vida silvestre, reserva privada, provincial o municipal, paisaje protegido, etc.) para nada conocidas por la población, que debería involucrarse más en el efectivo respeto de las mismas.

En la marcha y de acuerdo al grado de involucramiento de los distintos sujetos participantes y de la experiencia obtenida, se podrá definir una determinación superadora como algún tipo de reserva que englobe a todo el territorio, aunque de titularidad dominial mixta.

También cabría a la Legislatura pensar instrumentos para limitar o regular la actividad extractiva (minería de tercera categoría) que se realiza en la zona y que pone en riesgo la conservación de los bosques existentes y la recuperación de los suelos y ecosistemas naturales en las áreas ya explotadas.

Entiendo que un área de conservación extensa como sería el Parque Costero, aunque en su interior se individualicen tantas categorías de áreas de conservación, más o menos coercitivas, tiene que ofrecer ventajas comparativas para la promoción de ciertas actividades productivas como las producciones biológicas (ley 25.127) o las denominaciones de origen o indicaciones geográficas (ley nacional 25.380 o provincial 13.717) o crear alguna identificación específica como “productos del Parque Costero”, o alguna que valore particularmente la ganadería extensiva a practicarse en la zona. Claro que esto último tendería a eliminar y prohibir la presencia de *feed lot* y otros métodos que se están difundiendo por la zona.

A nivel municipal, cabría la revisión de las ordenanzas referidas al ordenamiento territorial y la regulación lo más rigurosa, aunque también consensuada, posible de las actividades a realizarse y su localización.

También, en virtud de la ley de paisaje protegido, la autoridad local tiene un rol central a la hora de su aplicación y control. No quiero extenderme en la idea del paisaje protegido¹¹, pero es imprescindible para conservar el paisaje actual que se pretende proteger, contar con una descripción lo más exhaustiva que luego sirva de memoria. Se trata de documentar la base natural, cultural y de usos del territorio existentes, para poder determinar, a futuro, que actividades pueden ser compatibles con las características tradicionales del área. Se debe partir de la idea que si bien el uso de la naturaleza por parte del hombre es dinámico, la figura tiende a preservar determinadas características que la sociedad actual considera valiosas.

¹¹Algunos conceptos sobre su alcance y la idea de considerar el paisaje como el resultado armónico de la obra del hombre sobre los elementos o ecosistemas naturales, la he desarrollado con anterioridad a la hora de comentar fallos judiciales que dieron eficacia a las leyes de paisaje protegido ante la inercia de las autoridades locales y provinciales. Ver, *Actualidad en derecho agrario y de los recursos naturales renovables*, Revista Lexis Nexis Buenos Aires, 2006, fasc.6, p.724 y 2009, fasc.10, p.1185.

Un documento de tales características podrá ser elaborado a través de otro tipo de comisión, con participación de centros o grupos de investigación o extensión universitarios, organizaciones sociales, culturales o ambientalistas y de la comunidad local.

Finalmente, el municipio tiene que mantener y perfeccionar el rol fundamental que ya desempeña en lo que hace a presencia en el lugar, gestión, difusión entre los sujetos locales, generación de alternativas productivas como el turismo, las producciones bajo signos distintivos ya vistos, la revalorización de actividades tradicionales, cultivos con plantas aromáticas y medicinales, etc.

Como dije anteriormente, son esbozos de líneas de acción que, en la certeza que el desarrollo sostenible solo podrá alcanzarse a partir de la participación ciudadana, deben quedar sujetas a condicionamientos y nuevas propuestas de las autoridades, de las mismas organizaciones sociales y de los vecinos..

BIBLIOGRAFÍA

- Fundación CEPA. 1989. Parque Costero del Sur. Naturaleza y cultura pampeana en el mapa del mundo, La Plata.
- Martín, M. R. 1997. Tratado de derecho ambiental. vol. III, *Recursos Naturales, Trivium*, Madrid.
- Pastorino, L. 2005. El daño al ambiente. *Lexis Nexis*, Buenos Aires.
- Pastorino L. 2009. Derecho agrario argentino, Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Pastorino L. 2006. Actualidad en derecho agrario y de los recursos naturales renovables. *Lexis Nexis*. Buenos Aires, N° 6, p.720.
- Pastorino, L. 2006. Actualidad en derecho agrario y de los recursos naturales renovables. *Lexis Nexis* Buenos Aires, N° 10, p.1177.
- Pastorino, L. y M. C. Romero. 2006. Sistema de áreas naturales protegidas de la Provincia de Buenos Aires. *Derecho Agrario, Nova Tesis*, Rosario, p.11.