

SESIONES ORDINARIAS

2019

ORDEN DEL DÍA N° 1633

Impreso el día 20 de noviembre de 2019

Término del artículo 113: 29 de noviembre de 2019

COMISIONES DE RECURSOS NATURALES
Y CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE HUMANO
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Régimen** de presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas de la Argentina. **Derna, Wellbach, Franco, Di Stefano, Morales (F.), Kosiner, Wechsler, Echegaray, Pitiot, Alume Sbodio y Filmus.** (3.127-D.-2019.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Derna y otras señoras diputadas y otros señores diputados sobre presupuestos mínimos para la protección ambiental de las áreas protegidas de Argentina, régimen; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 19 de noviembre de 2019.

Alejandro C. A. Echegaray. – Luciano A. Laspina. – Juan C. Villalonga. – Marco Lavagna. – Luis M. Pastori. – Andrés A. Vallone. – Karim A. Alume Sbodio. – Juan J. Bahillo. – Miguel Á. Basse. – Atilio F. S. Benedetti. – Luis G. Borsani.* – Sofía Brambilla. – Sergio O. Buil. – Javier Campos. – José M. Cano. – Paulo L. Cassinerio. – Javier David. – Melina A. Delú. – Jorge D. Franco. – Alicia Fregonese. – Alejandro García. – José L. Gioja. – Horacio Goicoechea. – Fernando A. Iglesias. – Ana M. Llanos Massa. – Silvia A. Martínez. – Josefina Mendoza. – Gustavo Menna. – Osmar A. Monaldi. –*

Paula M. Oliveto Lago. – Carmen Polledo. – Jorge A. Romero. – David P. Schlereth. – Facundo Suárez Lastra. – Pablo Torello. – Marcelo G. Wechsler.**

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS
DE ARGENTINA

CAPÍTULO I

Aspectos generales

Artículo 1° – *Naturaleza jurídica.* La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas de la Argentina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional; la Ley General del Ambiente, 25.675, y la ley nacional 24.375, de aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Art. 2° – *Objetivos.* La política de áreas protegidas de la República Argentina tiene como objetivos:

- a) Asegurar la conservación in situ de la diversidad biológica del territorio y el Mar Argentino, propendiendo a una completa cobertura biogeográfica de protección de la naturaleza;
- b) Favorecer la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país;
- c) Contribuir a la conservación de los paisajes, el patrimonio histórico y cultural;
- d) Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, asegurando el acceso y disponibilidad de los mismos de acuerdo a los intereses nacionales y de las provincias;

* Integran dos (2) comisiones.

- e) Contribuir a mantener las condiciones que aseguren la continuidad de los bienes y servicios ambientales que los ecosistemas proveen;
- f) Promover el mejoramiento de la calidad de vida y el respeto al acervo cultural de las comunidades locales, a partir de los beneficios generados por la conservación y por el uso sustentable de los ambientes protegidos;
- g) Promover y apoyar el desarrollo de proyectos de fortalecimiento institucional, de educación y capacitación referidas al ambiente, observación y seguimiento permanentes en relación con los aspectos locales, regionales, nacionales y globales de la conservación y el desarrollo sustentable;
- h) Promover el establecimiento y fortalecimiento de los distintos sistemas de áreas protegidas nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como así también su conectividad y complementariedad;
- i) Facilitar las actividades de investigación científica de bajo impacto y el monitoreo ecológico relacionado y consecuente con los valores del área protegida;
- j) Desarrollar estrategias de adaptación al cambio climático y optimizar las condiciones que ofrecen las áreas protegidas para su mitigación;
- k) Proteger los ecosistemas marinos, sus comunidades y poblaciones, los elementos biológicos y geológicos, incluyendo el subsuelo, los fondos y columnas marinas asociados, en razón de su fragilidad, singularidad o importancia para la conservación y/o uso sustentable;
- l) Coadyuvar a las políticas de ordenamiento ambiental del territorio, desarrollando corredores ecológicos y otras estrategias de conservación y conectividad con base en un enfoque ecosistémico del desarrollo sustentable regional;
- m) Lograr la gestión efectiva de las áreas protegidas del país, promoviendo la planificación, evaluación y gestión mediante procesos participativos;
- n) Contribuir al control de las especies exóticas invasoras y la restauración de la biodiversidad;
- ñ) Promover la conservación voluntaria en tierras de dominio y/o gestión privados y/o comunitarios;
- o) Desarrollar una estrategia de financiamiento del sistema de áreas protegidas del país que asegure los recursos suficientes para su gestión y desarrollo;
- p) Avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país,

relativos a la creación y manejo efectivo de áreas protegidas terrestres y marinas.

Art. 3° – *Definición de área protegida.* A los fines de la presente ley se entiende por área protegida a un espacio natural terrestre o acuático, marino o costero marino, o una combinación de los mismos, con límites definidos, de dominio público, privado y/o comunitario, que haya sido legalmente designado y sea objeto de regulación y administración en función de objetivos específicos de conservación de la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado.

CAPÍTULO II

Instrumentos de gestión

Art. 4° – *Ordenamiento ambiental del territorio.* Las distintas jurisdicciones darán especial consideración a sus áreas protegidas en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, promoviendo:

- a) La conformación de zonas de amortiguación en su entorno con actividades adecuadas que aumenten su protección;
- b) Las estrategias tendientes a la interconexión con otras cercanas, a modo de corredores de conservación, asegurando su rol en los espacios territoriales más amplios de desarrollo sustentable que las contienen;
- c) La creación de nuevas áreas en los espacios naturales sin cobertura de protección;
- d) La implementación de estrategias regionales conjuntas, a los efectos de garantizar los objetivos de esta ley;
- e) La implementación de estrategias nacionales, regionales e internacionales en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y otros convenios internacionales de los que la República Argentina sea parte;
- f) 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.

Art. 5° – *Participación ciudadana.* En los procesos de elaboración de los planes de gestión de las áreas protegidas, las autoridades de aplicación de cada jurisdicción garantizarán la participación y representación de las comunidades locales y originarias involucradas, de los organismos gubernamentales con competencias conexas y organizaciones interesadas de la sociedad civil en los términos previstos por la Ley General del Ambiente, 25.675.

Art. 6° – *Evaluación de impacto ambiental.* Todas las obras y actividades susceptibles de afectar o impactar al área protegida conforme su categorización estarán sometidas a una evaluación de impacto am-

biental o evaluación ambiental estratégica según corresponda, de acuerdo a lo previsto en la Ley General del Ambiente, 25.675, y normativa complementaria en cada jurisdicción.

Art. 7° – *Educación ambiental*. Las autoridades promoverán en las diferentes jurisdicciones el desarrollo de planes y programas de educación ambiental referidos a las características, rol, misiones, funciones y clasificación de las áreas protegidas.

Art. 8° – *Sistema de información, registro y control*.

a) *Información*: la autoridad nacional de aplicación desarrollará el Sistema Federal Integrado de Información de Áreas Protegidas, con el aporte que deberán suministrar las autoridades locales competentes, que administre los datos significativos y relevantes, información sobre sus planes de gestión, nivel de implementación de los mismos, y/o cualquier otro dato que las autoridades de aplicación entiendan pertinente;

b) *Registro*: se establece el Registro Federal de Áreas Protegidas en el que las distintas jurisdicciones que integrarán el Sistema Federal de Áreas Protegidas conforme al artículo 3° de la presente ley brindarán información a la autoridad nacional de aplicación para conformar dicho registro. El mismo deberá ser actualizado en forma permanente;

c) *Control*: las distintas jurisdicciones promoverán y concertarán en el ámbito federal el desarrollo de un mecanismo común de control y monitoreo local de la situación de conservación, gestión y representatividad de sus áreas protegidas.

Art. 9° – *Planes de gestión*. Las áreas protegidas deberán contar con planes de gestión adecuados, acorde a los objetivos particulares de cada área de conservación, debidamente aprobados por la autoridad de aplicación de cada jurisdicción. Todo acto o disposición relacionados con el manejo o gestión de las áreas protegidas deberá ajustarse a dicho plan.

Art. 10. – *Contenidos mínimos de los planes de gestión*. Corresponde a las autoridades competentes de cada jurisdicción, mediante un proceso consultivo y participativo, establecer los alcances y contenidos de los planes de gestión en función de los objetivos que motivaron la creación de cada área, la legislación jurisdiccional vigente y los presupuestos mínimos establecidos en la presente ley. Los planes de gestión deberán ser revisados al menos cada 10 años. En este sentido los planes de gestión deberán contener como mínimo los siguientes recaudos:

- 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;

g) Programas de actividades y proyectos a desarrollar en el área;

h) Programas 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;

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.

Art. 11. – *Informes públicos de gestión*. Las autoridades competentes efectuarán el seguimiento de la planificación de la gestión de sus áreas protegidas, lo que será dado a conocer a través de informes públicos de gestión con la descripción de las acciones desarrolladas conforme a los planes de gestión vigentes, los que serán integrados al sistema de información previsto en el artículo 8°.

Art. 12. – *Incentivos para áreas protegidas privadas o comunitarias*. Las jurisdicciones, nacional, provinciales y municipales, con el objeto de promover y acompañar las iniciativas de conservación voluntaria –privada y/o comunitaria– por los servicios ambientales que estas brindan podrán prever e implementar incentivos directos y/o indirectos, fiscales, financieros, técnicos y sociales para aquellas áreas protegidas privadas y/o comunitarias que se encuentren debidamente constituidas conforme su ordenamiento.

CAPÍTULO III

Categorías de gestión

Art. 13. – *Categorías de gestión*. Las autoridades de aplicación de cada jurisdicción homologarán las categorías de gestión aplicables a sus respectivos sistemas de áreas protegidas. Dichas categorías se adecuarán a dos grandes grupos de categorías, tal como se definen 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;

- b) Áreas protegidas de conservación y uso sustentable: comprenden 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.

CAPÍTULO IV

Del Sistema Federal de Áreas Protegidas.

Art. 14. – *Sistema Federal de Áreas Protegidas.* Ratifícase 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. La Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente deberá establecer la modalidad de articulación, mecanismos de funcionamiento, toma de decisiones y todo aquello que haga a la consecución de los fines para los cuales fue creado el Sistema Federal de Áreas Protegidas con fundamento en la Ley General del Ambiente (artículo 24).

Art. 15. – *Integración del Sistema Federal de Áreas Protegidas.* El Sistema Federal de Áreas Protegidas estará constituido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Administración de Parques Nacionales y el COFEMA como máxima representación federal ambiental.

Facúltase a la autoridad de aplicación para que solicite la participación en el Sistema Federal de

Áreas Protegidas de otros organismos competentes, en aquellos casos que considere convenientes.

Art. 16. – *Áreas protegidas incluidas.* El Sistema Federal de Áreas Protegidas nuclea a las áreas protegidas de jurisdicción nacional, de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las áreas protegidas interjurisdiccionales y las áreas protegidas con figuras de carácter internacional, de dominio público comunitario o privado, legalmente reconocidas.

Art. 17. – *Objetivos institucionales. Misiones del Sistema Federal de Áreas Protegidas.*

- 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.

CAPÍTULO V

Del fondo

Art. 18. – *Fondo Nacional de Áreas Protegidas.* Créase el Fondo Nacional de Áreas Protegidas, con el objeto de coadyuvar a desarrollar y fortalecer las áreas protegidas y sus sistemas fomentando la efectiva implementación del Sistema Federal de Áreas Protegidas, de acuerdo con los objetivos de la presente ley.

Art. 19. – *Integración del Fondo Nacional de Áreas Protegidas.* El fondo se integrará por las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) El Programa Nacional de Áreas Protegidas como ítem del presupuesto de la Nación en el ámbito de la autoridad nacional de aplicación con las sumas que le sean anualmente asignadas para su administración a fin de dar cumplimiento a la presente ley;
- b) Los préstamos y/o subsidios que sean otorgados específicamente por organismos nacionales e internacionales;
- c) 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.

Art. 20. – *Asignaciones de contraparte.* 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.

Art. 21. – *Administración del Fondo Nacional de Áreas Protegidas.* El Fondo Nacional de Áreas Protegidas será administrado por la autoridad nacional de aplicación, que arbitrará 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.

Art. 22. – *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 los objetivos de las políticas de áreas protegidas definidas en el artículo 2° 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 de 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 bosques 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 de áreas críticas;
- g) Más las propuestas del Sistema Federal de Áreas Protegidas y del Consejo Federal de Medio Ambiente sobre el particular.

Art. 23. – *Autoridad nacional de aplicación.* Será autoridad nacional de aplicación de la presente ley la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace. Serán autoridades competentes los organismos que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

Art. 24. – *Pueblos originarios.* En aquellas áreas protegidas que comprendan tierras y territorios que las comunidades indígenas tradicionalmente ocupan, resultarán de aplicación junto con las disposiciones señaladas en la presente:

- 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 lo referido a consulta previa, libre e informada.
- La ley nacional 26.160, de emergencia territorial indígena, y modificatorias.

- Asimismo, deberían tenerse presentes los antecedentes de comanejo implementados por la Administración de Parques Nacionales, el Instituto de Asuntos Indígenas y comunidades indígenas asentadas en parques nacionales; y toda otra normativa que garantice los derechos de los pueblos originarios involucrados.

Art. 25. – Para las obligaciones derivadas del cumplimiento de la presente ley se aplicarán los principios de subsidiariedad, progresividad, solidaridad y cooperación previstos en el artículo 4° 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.

Art. 26. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Verónica Derna. – Karim A. Alume
Sbodio. – Daniel Di Stefano. –*

Alejandro C. A. Echegaray. – Daniel Filmus. – Jorge D. Franco. – Pablo F. J. Kosiner. – Flavia Morales. – Carla B. Pitiot. – Marcelo G. Wechsler. – Ricardo Wellbach.

INFORME

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente humano y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Derna y otras señoras diputadas y otros señores diputados, sobre presupuestos mínimos para la protección ambiental de las áreas protegidas de Argentina, régimen, no encontrando objeciones que formular al mismo, aconsejan su sanción.

Alejandro C. A. Echegaray.