

ESPACIOS NATURALES DE INTERÉS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD (ENIC) Y RESERVAS NATURALES DE LA DEFENSA (RND). GESTIÓN AMBIENTAL

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)

Gestión / Período auditado: 01/01/2008 al 30/09/2016.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Objeto de auditoría

Gestión ambiental en los Espacios Naturales de Interés para la Conservación de la Biodiversidad (ENIC) y en las Reservas Naturales de la Defensa (RND), creadas mediante el Convenio Marco de Cooperación suscripto el 14 de mayo de 2007 entre el Ministerio de Defensa (MINDEF) y la Administración de Parques Nacionales (APN).

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 22.344, 22.351, 22.421, 23.918, 23.919, 24.051, 24.295, 24.375, 24.543, 25.438, 25.675, 25.743, 25.831, 25.916, 26.331, 26.389, 18.594, 26.639.

Decretos. 637/70, 1797/78, 2148/90, 2149/90, 453/94, 1375/96, 666/97, 1798/02, 207/11, 1382/12, AABE 225/17.

Resoluciones. HD 812/85, PD 154/91, HD 157/91, PD 401/91, APN 16/94, PD 180/94, HD 131/96, APN 128/97, HD 519/00, MINDEF 972/00, APN 115/01, APN 142/01, APN 184/01, APN 307/01, HD 11/02, HD 68/02, HD 74/02, APN 218/02, APN 92/03, APN 202/04, MINDEF 19/05, HD 175/05, HD 13/06, HD 210/06, HD 251/06, HD 172/07, HD 133/08, SAyDS 256/09, APN 169/10, APN 126/11, APN 127/11, MINDEF 1186/14, MINDEF 1187/14.

Aclaraciones previas

MARCO LEGAL

En cumplimiento del **artículo 41 de la CN** y de los **compromisos internacionales** de protección de los ecosistemas y resguardo de la biodiversidad, el Estado Nacional estableció metas de incrementar significativamente las superficies protegidas. En 2007, el **Convenio Marco de Cooperación (CMC) entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales** propuso políticas activas en materia de conservación de la biodiversidad.

Compromisos internacionales asumidos por la Argentina

-Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica (CDB, 1992), ratificado por la Argentina mediante Ley 24.375, declara la importancia de establecer un sistema de áreas protegidas (AP) para proteger la biodiversidad.

-Meta de Aichi 11, compromiso asumido en el Plan Estratégico de la SAyDS para la Diversidad Biológica 2011-2020, que incluye la creación de áreas protegidas (AP) bajo diferentes jurisdicciones de gestión.

-Declaración del Milenio 2000-2015 de la ONU: incorporar el desarrollo sostenible para invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, y promover la relación entre zonas protegidas.

-Meta ILAC 1.2: incrementar significativamente la superficie del territorio bajo áreas de protección considerando en su definición zonas de transición y corredores biológicos.

-Ley 24.543, art. 193, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR): los Estados "tienen el derecho de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger el medio marino".

Al firmarse el CMC MINDEF-APN, el 6,78% del territorio argentino estaba bajo protección nacional y en 2015 aspiraba a cumplir la meta del 10%, en la búsqueda deseable de un 15% de cada ecorregión. El CMC permitió relevar predios de dominio del Estado Nacional en uso y administración del MINDEF, relevar in situ y propiciar su declaración como ENIC y luego RND, para fomentar su posterior inclusión dentro del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP).

Los ENIC. Se definen por sus características naturales originales, por albergar ambientes naturales únicos, por ser linderos con otras áreas protegidas, adquiriendo así un valor de amortiguación independiente de sus características

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

naturales, y por contener muestras de ambientes naturales de valor intrínseco y/o educativo en cercanía de áreas urbanas.

Las RND. Son una instancia posterior de los ENIC. Las constituyen los predios (pertenecientes al dominio privado de la Nación asignados en uso y administración del MINDEF a las FFAA u otras dependencias de la jurisdicción ministerial) significativos para la conservación de la diversidad biológica o el patrimonio cultural de la Nación o que, por su ubicación cercana a otras áreas protegidas, puedan constituirse en áreas de amortiguación o que, por su cercanía a áreas urbanas, sean una oferta educativa de valor para las comunidades vecinas en materia ambiental, perfeccionando e incrementando la representatividad de los ecosistemas bajo protección.

CMC MINDEF-APN. Lo integran también **protocolos adicionales**, a los que se agregan las resoluciones internas de cada una de las partes, con la finalidad de compatibilizar las actividades de defensa y de conservación. Los protocolos adicionales cristalizan la figura de RND como una herramienta estratégica de protección de la biodiversidad compatibilizada con el normal desenvolvimiento de las actividades militares, mediante planes rectores específicos para cada área identificada.

Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Organismo centralizador de la administración exclusiva de bienes muebles e inmuebles del Estado cuando no corresponda a otros organismos estatales (*Decreto PEN 1382/12, art. 1º*). Salvo "...bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado Nacional, que se registrarán por las normas específicas que les son aplicables" (*Ídem, art. 3º*). De modo que las RND, al no haber un marco normativo específico aplicable, están bajo la órbita de la AABE y no cuentan con las partidas presupuestarias específicas para su gestión ambiental.

Constitución de una RND. En predios nacionales administrados por las FFAA hay hábitats naturales en buen estado de conservación, sea porque las áreas para las actividades militares no superan el 5% del terreno, sea porque las actividades son de bajo o nulo impacto. Las FFAA identifican los predios que puedan ser ENIC y evalúan su incorporación al sistema de RND.

Los territorios se incluyen dentro del CMC MINDEF-APN a través del Comité Ejecutivo, integrado por representantes del MINDEF, de la APN y del Estado Mayor Conjunto de cada una de las FFAA, que identifican los valores naturales y culturales que pudieran ser objeto de conservación y analizan el tipo de acciones militares a las que el predio está sometido. Si corresponde, se señala la importancia de crear una RND.

Para declarar el predio como parte del sistema de RND, se suscribe un protocolo adicional al CMC MINDEF-APN. Una vez creada la RND, se conforma un Comité Local con participación del personal APN y la FA correspondiente. Este Comité ordena las actividades de la RND, formula el plan rector para elevarlo al Comité Ejecutivo y asegura su adecuado manejo sin afectar su función militar primaria y específica.

Al momento de cierre de las tareas de campo, hay 9 RND en 6 provincias, que suman un total de 50.393 ha (*ver Informe, Cuadro 1*). Cada RND tiene su propio grado de desarrollo y problemáticas diversas según su ubicación en las ecorregiones, con valores naturales y culturales que les dan una identidad particular.

MARCO INSTITUCIONAL

Ministerio de Defensa. Acciones de preservación ambiental, minimizando el impacto ambiental de su actividad, brindar apoyo a la comunidad en desastres ambientales y asistencia para la conservación del patrimonio natural y cultural (*Res. MINDEF 972/00*).

Unidad Coordinadora de Gestión Ambiental. Autoridad de consulta en materia de medio ambiente (*Res. MINDEF 1187/14*).

Administración de Parques Nacionales (APN). Órgano descentralizado que se rige por la Ley 22.351 bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (*Decreto DNU 13/15*). Ente autárquico, lo dirige y administra un Directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales designados por el PEN.

CMC MINDEF-APN

Comité Ejecutivo. Órgano central decisorio, integrado por representantes del MINDEF, la APN y las FFAA.

Comité Local. Órgano principal de gestión territorial, constituido por las FFAA (que tienen a su cargo las RND) y la APN. Función central en la planificación participativa con los actores locales (instituciones locales, pueblos indígenas,

científicos y académicos, sector privado) que se plasma en el Plan Rector, mediante los principios de buena gobernanza. Cada Comité Local debe analizar y elaborar la zonificación de las áreas compatibilizando el uso militar normal con los objetivos de preservación e intervenir en el diagnóstico del estado de conservación de las áreas.

Gestión Ambiental en los ENIC y las RND. Guía Conjunta para Planes Rectores. Elaborada en 2015 por el Comité Ejecutivo del CMC MINDEF-APN, establece un sistema de planificación dinámico y continuo para las RND y una estrategia de carácter general a seis años, donde se incluyen los fundamentos y objetivos de protección evitando la intromisión de otras actividades que constituyan una amenaza para la biodiversidad. Este enfoque se compatibiliza con el normal desenvolvimiento de las actividades militares.

En las cuatro tipologías de RND que establece (*ver Informe, Cuadro 4*), se realizan actividades para preservar o recuperar los valores de conservación más importantes en el estado más natural posible, permitiendo la actividad científica de investigación y el monitoreo ambiental.

Programa de Protección y Conservación de Bosques Nativos, en tierras asignadas a la jurisdicción del MINDEF y las FFAA (Res. MINDEF 1186/14). Recopila la información disponible sobre superficies con bosques nativos en los inmuebles administrados por las FFAA y la incluye en un **inventario forestal**, línea de base para presentación de planes de manejo y conservación, con posibilidad de recibir los fondos previstos por la Ley 26.331, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, respetando las categorías legales de los OTBN (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos) provinciales (roja, amarilla y verde).

Preservación de los glaciares y el ambiente periglacial (Ley 26.639). Articulación del MINDEF y el MAyDS. El MAyDS es la autoridad de aplicación de la Ley 26.639 (*art. 10°*). Para impulsar acciones de conservación y protección de los cuerpos inventariados como reservas hídricas estratégicas, está en relación directa con el MINDEF, en las RND o en los ENIC o en cualquier predio bajo su administración y cuidado donde haya geoformas reconocidas dentro del Inventario Nacional de Glaciares (ING).

Incorporación de los ENIC y las RND dentro del SIFAP y del SNAP (Sistema Federal y Sistema Nacional, respectivamente, de Áreas Protegidas). Es indispensable generar una categoría jurídica específica de los ENIC y las RND para ser incorporadas al SIFAP y al SNAP y establecer como autoridad de aplicación el MINDEF, con la intervención de la APN.

Hallazgos

I. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS RND

Marco legal

1. El marco legal para gestionar las RND y ENIC es insuficiente. Las RND son regidas por el CMC MINDEF-APN y sus protocolos adicionales, pero los predios se encuentran bajo la órbita de la AABE, en su carácter de organismo centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado Nacional cuando no corresponda a otros organismos estatales (*Decreto PEN 1382/12, art. 1°*).

La falta de un plexo legal específico de las RND y los ENIC impide a su vez que se aplique la excepción prevista por el art. 3° sobre los "...bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado Nacional, que se regirán por las normas específicas que le son aplicables" y la autonomía administrativa de las áreas.

Una vez instituidas e integradas al SIFAP y el SNAP mediante una norma nacional, las 9 RND existentes van a proporcionar legalmente una superficie de 50.393 ha, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia. Al momento de cierre de las tareas de campo, esta superficie se contabiliza en el SIFAP, aunque la figura de protección no sea consistente.

Marco institucional

2. En el período de auditoría, la actividad principal del Comité Ejecutivo fue la formulación de la Guía Conjunta para Planes Rectores; posteriormente se han discontinuado sus reuniones por más de un año, no registrándose continuidad en la gestión de los CMC MINDEF-APN en los territorios. A la fecha de cierre de las tareas de campo, no había ningún Plan Rector aprobado por el Comité Ejecutivo.

El marco institucional para gestionar las RND establece como autoridad central decisoria al Comité Ejecutivo y como actores descentralizados a los Comités Locales. El Comité Ejecutivo requiere una actividad permanente para el avance en la gestión de las RND, como para la creación de nuevos ENIC.

3. La Unidad Coordinadora en materia ambiental (*creada por Res. MINDEF 1187/14*), no ha tenido operatividad, dejando al organismo sin autoridad de coordinación en materia de medio ambiente.

Marco presupuestario

4. No se han previsto recursos presupuestarios para gestionar las RND. Ni el MINDEF ni las FFAA cuentan con partidas presupuestarias específicas para la gestión ambiental de las RND. La APN tampoco ha asignado presupuesto para las RND.

Solo la RND Puerto Península presenta ejecución de fondos, ya que es la única que ha realizado un plan de manejo de Enriquecimiento de Bosques Nativos ante la ex-SAYDS para la restauración de Selva Paranaense en áreas forestadas con especies exóticas.

Los ingresos por arrendamiento, usos, concesiones, etc., dentro de las RND y de los ENIC no pueden ser utilizados para su mejoramiento ya que son asignados a la AABE. La ausencia de un marco legal completo para la gestión de las RND (ley o decreto) impide la autonomía de su gestión con fondos propios.

Articulación interinstitucional

5. El MINDEF creó el Programa de Protección y Conservación de Bosques Nativos (*Res. MINDEF 1186/14*).

La articulación del MINDEF con la Dirección de Bosques del MAYDS identificó 28 áreas de bosque nativo en terrenos a su cargo, pero no hay evidencia de continuidad en la gestión que garantice la presentación sistemática de los planes de manejo respectivos ante el MAYDS que establece la Ley 26.331 (salvo en la RND de Puerto Península –ver el apartado anterior).

6. No se verifica articulación entre el MINDEF y el MAYDS en la aplicación de la Ley 26.639 cuanto a los ENIC de Alta Montaña como Tupungato (Mendoza) y Los Manantiales (San Juan), ni el resto de los ENIC que contendrían geoformas incluidas en el ING, como es el caso del futuro ENIC Campo de los Andes (*ver Informe, Anexo III*).

II. GESTIÓN DE LAS RND VISITADAS

7. Falencias en las RND Charles Darwin, Puerto Península y La Calera y Ascochinga (Córdoba).

CONCLUSIÓN

El MINDEF, mediante el CMC MINDEF-APN y sus protocolos adicionales, ha identificado en las ecorregiones del país RND y ENIC de interés para la protección de la biodiversidad. También se estableció una guía conjunta para la creación de los planes rectores de cada RND; sin embargo, a la fecha de cierre de las tareas de campo no hay ningún plan rector aprobado.

Hay falencias en la gestión ambiental de las RND: problemáticas de intrusión, incendios, caza furtiva, sobrecarga en el uso ganadero sin estudios ambientales previos, falta de conformación de Comités Locales, entre otras. Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías complementó el trabajo de auditoría gracias al relevamiento con el equipo VANT en las RND de La Calera y Ascochinga, donde se obtuvieron imágenes de los basurales a cielo abierto.

Aprobar e implementar los planes rectores permitirá la efectiva gestión ambiental de las áreas tanto en la minimización del impacto ambiental de la actividad militar como en la conservación del patrimonio natural y cultural del país.

El CMC MINDEF-APN es insuficiente para incorporar legalmente en el SNAP y el SIFAP las áreas identificadas. No es posible, entonces, sumar la superficie protegida, lo que permitiría cumplir los compromisos internacionales en la materia.

Es indispensable establecer, dentro de los sistemas de áreas protegidas, un instrumento jurídico específico que permita integrar las RND y los ENIC al SIFAP como una nueva categoría y al MINDEF como un nuevo actor, con autarquía económica para el desarrollo de sus planes rectores y el logro de los objetivos previstos en el CMC MINDEF-APN.