

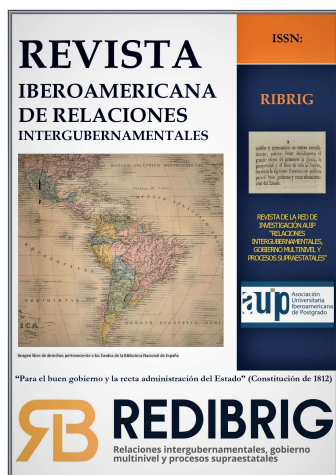
Las relaciones intergubernamentales en política ambiental: El caso del Corredor Biológico de Bio-Comechingones de la Provincia de San Luis¹

Marta Susana Juliá

Centro Interdisciplinario de Investigación y Vinculación en Estudios Ambientales. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de San Luis (Argentina)
dramartajulia@gmail.com

María Eugenia Pérez Cubero

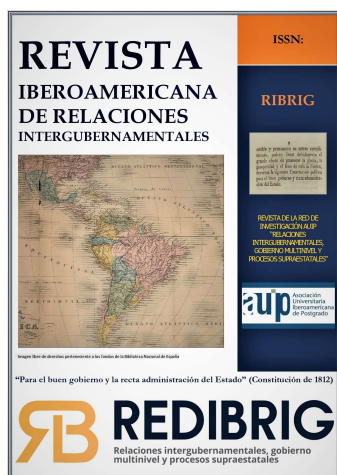
Centro Interdisciplinario de Investigación y Vinculación en Estudios Ambientales. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de San Luis (Argentina)
eugenia.perezcubero@gmail.com



SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. III. EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES EN MATERIA AMBIENTAL. IV. LAS RELACIONES DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN LAS PROVINCIAS Y SUS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: EL CASO DE LOS CORREDORES BIOLÓGICOS. V. EL CASO DEL “CORREDOR DE BIO-COMECHINGONES” EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS. VI. REFLEXIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Para citar: M. Susana Juliá, M.E. Pérez Cubero “Las relaciones intergubernamentales en política medioambiental: El Caso del Corredor biológico de Bio-Comechingones de la Provincia de San Luis”, *RIBRIG*, 1, 2020, 1-35.

¹ El presente artículo forma parte del Proyecto de Investigación Consolidado PROICO N° 15-1020 “Política y Derecho Ambiental”. Universidad Nacional de San Luis, Argentina.



RESUMEN: El presente artículo se centra en el abordaje de las relaciones intergubernamentales, y de conceptos asociados como la gobernanza multinivel y multiescalar, aplicados al estudio de la política ambiental y haciendo especial hincapié en un estudio de caso: las áreas naturales protegidas y los corredores biológicos en la provincia de San Luis.

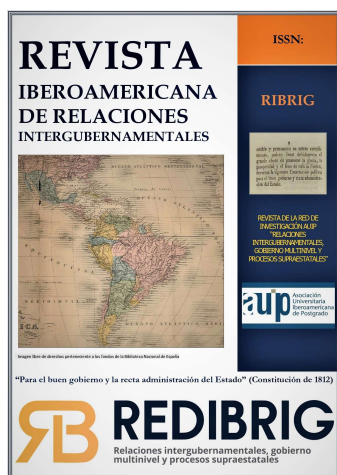
PALABRAS CLAVES: Relaciones intergubernamentales; política ambiental; áreas naturales protegidas; corredores ambientales; San Luis (Argentina).

ABSTRACT: This article focuses on the approach to intergovernmental relations, and associated concepts such as multilevel and multiscale governance, applied to the study of environmental policy and placing special emphasis on a case of study: protected natural areas and biological corridors in the province of San Luis.

KEY WORDS: Intergovernmental relations; environmental policy; protected natural areas; environmental corridors; San Luis (Argentina).

I. INTRODUCCIÓN.

El presente artículo se enfoca en el abordaje de las relaciones intergubernamentales, y de conceptos asociados como la gobernanza multinivel y multiescalar, aplicados al estudio de la política ambiental y haciendo especial hincapié en un estudio de caso: las áreas naturales protegidas y los corredores ambientales en la provincia de San Luis.



Para poder realizar esta aproximación, en primer lugar, se procede a reconocer y definir los principales conceptos desarrollados en la temática desde una mirada socio ambiental; en un segundo momento es importante contextualizar las relaciones intergubernamentales en el marco del sistema federal argentino y delimitar las competencias y atribuciones propias del sistema jurídico, político e institucional ambiental.

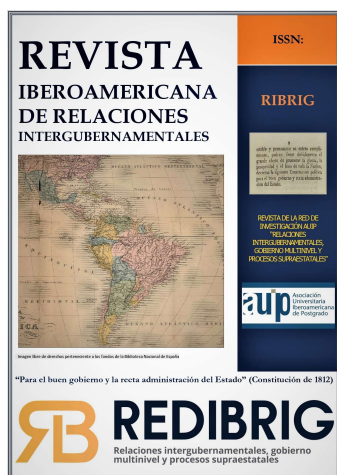
En tercer término, consideramos las relaciones de las políticas ambientales en las provincias y sus espacios naturales protegidos, particularmente en referencia al caso de los corredores biológicos. En este aspecto se pretendió observar los corredores existentes, como han sido definidos y regulados en diferentes lugares y la visión de la figura en Argentina en particular. En cuarto lugar, hacemos referencia al caso observado en la provincia de San Luis con sus particularidades y los requerimientos intergubernamentales que plantea desde la gestión, desde la regulación y desde la coordinación política, institucional, administrativa y jurídica necesaria para concretar la protección en el territorio.

3

A partir de todo ello realizamos algunas reflexiones generales finales.

II. EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Al indagar en algunos estudios sobre las relaciones intergubernamentales nos interesó observar las formas de conceptualización, como se originaron estos estudios, las diversas disciplinas que han abordado el pro-

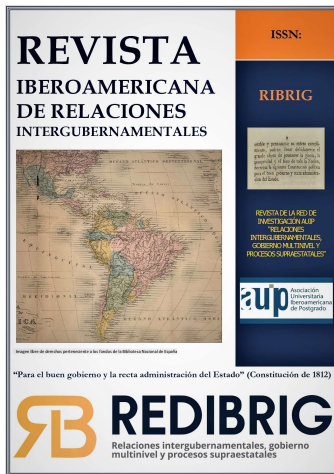


blema y qué aspectos se vinculan más al interés de describirlos en el campo ambiental y particularmente en la provincia de San Luis.

El concepto de las relaciones intergubernamentales (RIG), se señala que “surge en los años treinta en Estados Unidos y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañon, 1997: 125-127). Su noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (William, 1960: 3)”. (Hernández Díaz, 2006:36).

Para otorgar mayor precisión al concepto el autor nos indica que “Las RIG se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Hernández Díaz, 2006:36). En nuestro caso, por el carácter federal de la República Argentina, aparecen tres instancias a tener en cuenta los vínculos nación-provincia, provincia-municipio, municipio-municipio.

Otro autor considera que “Por su parte, Agranoff (2011: 7), considerado como un autor clásico en la materia, opina que las llamadas relaciones intergubernamentales fueron desarrolladas para facilitar el seguimiento de la efectividad en la implementación de políticas nacionales; asimismo, sugiere que una variable para una efectiva colaboración se da a partir de un mejor desempeño con un bajo costo, de manera que se



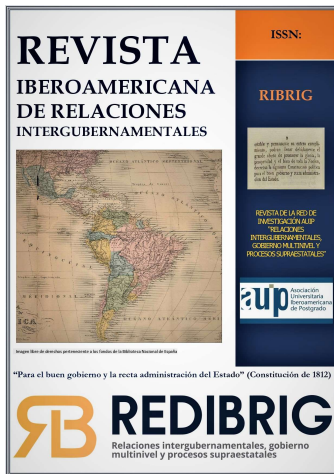
puede establecer que la colaboración es el medio y no el fin” (Rosas Ferrusca, 2016:127).

El conjunto de políticas ambientales establecidas a nivel nacional en Argentina, supone un proceso de implementación en las provincias y en los municipios que deben adaptarse y complementar a los mínimos establecidos en la materia, situación que no ha sido abordada con frecuencia en la temática.

En este proceso de igual manera, las características de las RIG aportan y enriquecen a los gobiernos, en cuanto se suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos y resolver diferentes problemáticas que la población tiene, al respecto Deil Wrigt advierte que las RIG propician una amplia variedad de relaciones, que incluso trascienden a las que se reconocen a nivel constitucional, es decir, las que se dan entre: Federación-Estado-Municipio; Municipio-Estado-Federación; Estado-Municipio-Federación; Estado-Federación-Municipio; Federación-Municipio-Estado; Federación-Estado-Estado; Estado-Estado-Federación; Municipio-Municipio-Estado y Municipio-Municipio-Federación (Hernández Díaz, 2006:39).

La identificación de las relaciones a nivel ambiental permite profundizar en las modalidades en que se ejecutan las políticas en el territorio y los procesos de reconstrucción de las mismas.

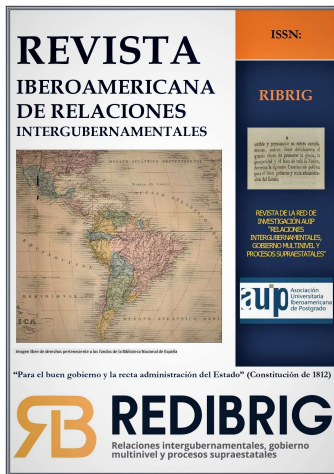
Por otra parte, en el estudio de las RIG se destacan las características desde su naturaleza técnica, administrativa y jurídica: “En el primer caso se distinguen por



las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones que proceden de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos. Administrativa: inciden en la toma de decisiones, la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma, las posibilidades de descentralización, el reto de desarrollar funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas, la administración multidimensional, la discrecionalidad de la información, la organización intercambiada y la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión. Jurídica: da énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos, toman como parámetro la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía de los Estados se amplían en otros de autonomía política circunscrita a las líneas de acción de los gobiernos, derivan de actos jurídicos-administrativos (convenios, acuerdos, contratos, concesiones o pactos) e incorporan mecanismos de inducción y consenso social” (Hernández, Díaz, 2006:37).

6

Todo ello nos indica la variedad de las dimensiones de análisis, la diversidad de instancias para profundizar y las formas en que se ha desarrollado, así se afirma que “el estudio de las Relaciones Intergubernamentales - RIG- (Intergovernmental Relations o IGR por sus siglas en inglés) en el diseño e implementación de políticas públicas ha sido un área poco desarrollada en la ciencia política local. Los trabajos que se encuentran no comparten un marco metodológico común, el desarrollo teórico es escaso, parten de preguntas diversas siendo en su mayoría estudios de caso, de pocos casos, exploratorios y descriptivos” (Goyburu, 2015:11).

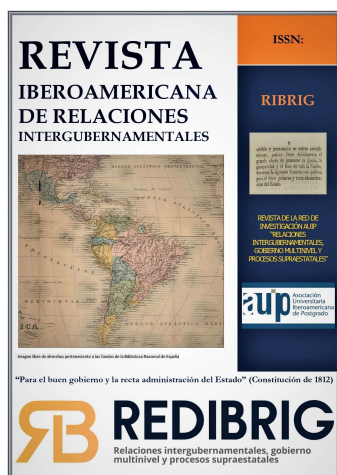


En su campo de aplicación en Argentina, se destaca por la autora que “La literatura sobre las RIG y la coordinación intergubernamental en sistemas multinivel es amplia, pero solo en los últimos años se ha comenzado a explorar en la Argentina. Éstas son una dimensión omnipresente y a veces subestimada de los federalismos, pero sin embargo son una parte integral y significativa de cualquiera de ellos, ya sea porque son de cooperación o de conflicto. Su resultado se concreta en los “arreglos intergubernamentales” (IGA por sus siglas en inglés) (Goyburu, 2015:17).

Como síntesis de los diferentes conceptos, sentidos, alcances y significados de las relaciones intergubernamentales podemos entenderlas como acciones, actividades, interacciones, gestiones, relaciones entre múltiples sectores, con dimensiones técnicas, jurídicas, administrativas. Todo ello forma parte del ciclo de las políticas públicas en los estados donde, en el caso de los estados federales como el nuestro, se encuentran los tres niveles en interacción para la ejecución de las políticas en el territorio.

El estudio de las relaciones intergubernamentales es un desafío tanto para reforzar el análisis en Argentina y más aún en el campo ambiental donde permanentemente interfieren estas relaciones en los abordajes de las problemáticas concretas sobre recursos compartidos.

La gestión intergubernamental cobra trascendencia en los temas ambientales ya que la arquitectura institucional, jurídica y administrativa de las políticas públicas en la temática requiere de un minucioso análisis para

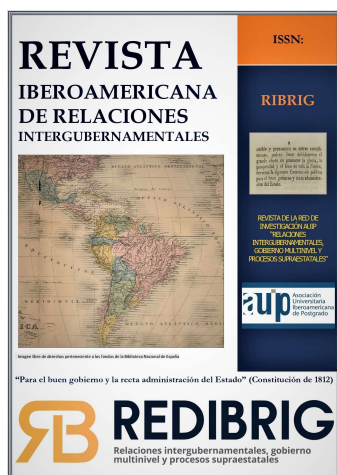


comprender las competencias y atribuciones gubernamentales que establece el sistema jurídico, político e institucional al respecto.

En este aspecto Frías consideraba que “La reinención del federalismo argentino pasará por otras pruebas; por ejemplo: En las relaciones intergubernamentales que caracterizan la gestión de todo Occidente, debe evitarse diluir responsabilidades, vacíos de gestión y liderazgos posesivos. Los frecuentes encuentros de operadores provinciales y nacionales deben resguardar la dignidad y la responsabilidad de la gestión” (Frías, 1980:6).

Otro concepto directamente vinculado a las relaciones intergubernamentales y ya tratado en las problemáticas ambientales es la gobernanza multinivel (GMN) “que aquí se trata es una extensión lógica del concepto original; se refiere a las relaciones e interacciones entre niveles (y sectores) y, en su caso, las formas de mejorar estas estructuras. Como marco de análisis, la GMN pone énfasis en las dinámicas subnacionales, a veces demostrando novedosas alianzas entre actores gubernamentales y la ‘sociedad civil’.” (Libert-Amico *et all*, 2018: 2).

En otro autor vamos a encontrar referencias al tema entre los obstáculos para la integridad en la planificación de la gestión del desarrollo, orientada sobre la agenda 2030, plantea como obstáculos “De gobierno: el Estado y el gobierno organizan la administración pública en niveles, con competencias, responsabilidades y atribuciones diferentes. En este proceso, y en la atención de sus responsabilidades a través de la planificación, entran en conexión e interactúan con otros niveles

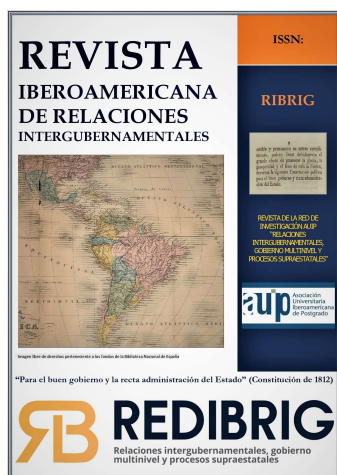


de gobierno. En algunos casos, esas relaciones están claramente definidas y son complementarias. En otros, puede haber ambigüedades, vacíos y contradicciones cuya resolución sea indispensable a la hora de mejorar la calidad de la acción pública y de sus resultados. Por esta razón, la planificación confronta la necesidad de resolver adecuadamente las interacciones entre los diferentes niveles territoriales (nacional, intermedio y local)". (Matar Cuervo, 2017:38).

La gobernanza multinivel plantea la necesidad de relaciones intergubernamentales a la hora de ejecutar las políticas ambientales en el territorio y tiene que ver con el tipo de problemas complejos, la diversidad de escalas de análisis que requieren y aparece también la necesidad de estudios multiescales en estos temas.

Para ILPES, la planificación multinivel, en el contexto de la gobernanza multiescalar, es el "proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo con múltiples esfuerzos, por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo" (ILPES 2015: 18). Sus fundamentos son -por tanto- la participación y apropiación de los y las agentes sociales, políticos y económicos, en la deliberación y decisión sobre los asuntos públicos de los países (CEPAL, 2017:51).

Las políticas públicas ambientales en el interior de los estados tienen el desafío de pensarse no solamente transversales, sino también multiniveles, multiescales e intergubernamentales dada la complejidad de los



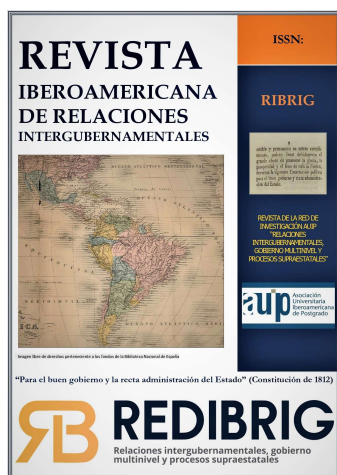
fenómenos que comprenden, es por esto que se inician estudios para tener en cuenta esta situación y los posibles abordajes. La propuesta del análisis de las políticas nacionales en las provincias genera este desafío.

III. EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES EN MATERIA AMBIENTAL

Los estados federales han organizado en sus sistemas jurídicos, políticos e institucionales la inserción de la dimensión ambiental en sus estructuras gubernamentales, teniendo en cuenta la transversalidad de la problemática, incluyendo competencias específicas en los diferentes niveles de gobierno.

Cuando se analizan las políticas ambientales en estados federales presentan algunas particularidades que se destacan: “En efecto, el diseño de la política ambiental generalmente se realiza en un contexto donde los distintos niveles de gobierno intervienen, lo que implica determinar cuál es el rol de cada orden de gobierno en el diseño e implementación de una política para el medio ambiente” (Hernández Trillo, 2015:17).

Cuando pensamos en los sistemas federales de nuestros países es allí donde vamos a encontrar los espacios y límites de las relaciones que se plantean entre los distintos niveles del estado. En este sentido, en el caso de México se dice que “En el federalismo se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales porque está implícito, no sólo la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios sino a su vez la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subor-

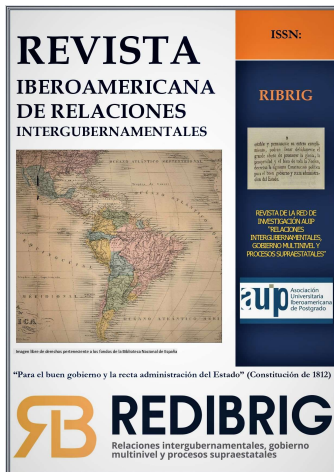


dinación y dependencia, con rasgos de autonomía y soberanía, que al final son producto de la forma de gobierno que opera en México, al constituirse en una república representativa, democrática y federal (Hernández, 2006:40).

En el caso de Argentina las competencias de las provincias en la temática (tienen el dominio originario sobre los recursos naturales según el Art. 124 de la Constitución Nacional) son un límite para el gobierno federal ya que recibe el poder delegado por las provincias. No obstante, el Art. 41 de la CN dispone la competencia de la Nación de establecer los presupuestos mínimos ambientales. El federalismo de concertación, concepto acuñado por Frías, nos muestra un nuevo camino para acordar en las complejas materias que debe concertarse en los países federales.

En el marco del análisis de los elementos para diseñar políticas interjurisdiccionales se afirma que “Oates (2001) identifica tres casos para guiar la discusión. El primero de ellos cuando la calidad ambiental es un bien público puro; el segundo cuando es un bien público local; y, el tercero cuando es una combinación de los dos anteriores, es decir, hay derramas en el bien público local que pueden darse a regiones aledañas o incluso a la nación en su conjunto. A partir de aquí se puede ordenar la discusión posterior” (Hernández Trillo, 2015:18).

En nuestro país con su sistema federal “las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales y competencias sobre casi todas las cuestiones ambientales –desde la contaminación y la gestión de residuos

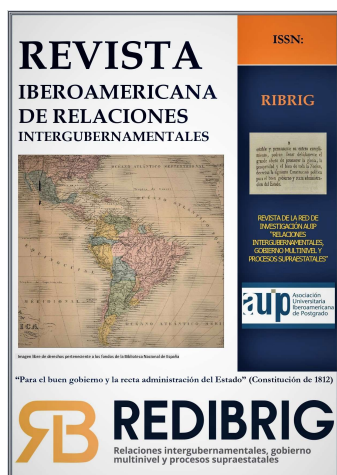


hasta el manejo de áreas protegidas—. Muchas provincias, a su vez, tienen regímenes de autonomía municipal, que trasladan a este nivel varias de las decisiones ambientales. Esta distribución de poder institucional no es absoluta y está subordinada, por un lado, al deber de sostener un federalismo de concertación (Corte Suprema de Justicia, 2017) y la potestad que tiene el Congreso de la Nación desde la reforma de constitucional de 1994 de establecer presupuestos mínimos de protección ambiental aplicables a todo el territorio” (Luca, 2018:83).

En las divisiones territoriales, en cuanto a la importancia de los estudios regionales, las escalas y las medidas que son objeto de análisis “En los estados de índole federal (Argentina, Brasil) no siempre existe una coincidencia entre la región definida desde un punto de vista socio-ambiental y la unidad política autónoma secundaria (estado, provincia, departamento, según el país). Eso hace que esas unidades aparezcan como una cuña entre la idea de lo local y lo regional” (Reboratti, 2012:35).

Existen numerosos ejemplos de regiones muy consolidadas desde lo ecológico que están divididas desde lo político administrativo, y es allí donde se pueden establecer diferencias en la implementación en una misma región con políticas diferentes, y es por ello la necesidad de la coordinación y la aplicación del principio de cooperación frente a sistema compartidos.

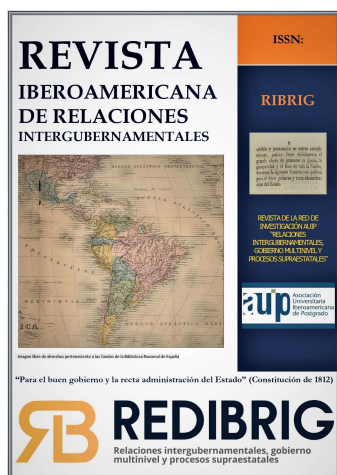
Específicamente en los aspectos institucionales y de política ambiental se afirma que “La estructura política



federal tiene la ventaja de alentar el abordaje institucional del ambiente en múltiples escalas y trasladar las decisiones ambientales más cerca del territorio concreto que habitan los ciudadanos”. A ello se agrega que la existencia de capacidad y diseño e implementación de políticas ambientales en nuestro país, al igual que gran parte de América Latina está limitada por varios factores incluida la jerarquía relativamente baja de las autoridades ambientales y en consecuencia, la insuficiencia presupuestaria” (Luca, 2018:84).

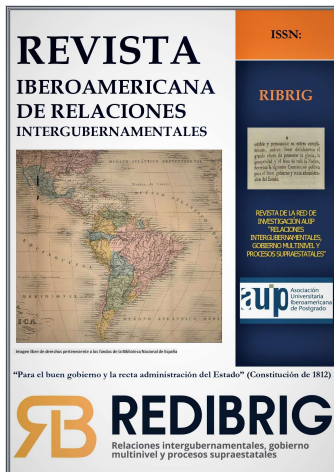
Son notorias las especificaciones que tiene la política ambiental y se destaca en los diferentes análisis que realizan los autores. En este aspecto, entre las condiciones para un adecuado funcionamiento se señala que “En suma, sin un Federalismo Ambiental bien diseñado, donde i) las atribuciones y obligaciones en materia ambiental estén bien definidas; ii) la distribución de costos y beneficios bien delimitados y debidamente financiados; y, iii) la coordinación entre los órdenes de gobierno se dé mediante mecanismos efectivos, entonces ningún acuerdo de estabilización o reducción de efecto invernadero a nivel nacional podrá cumplirse. De aquí la importancia de un federalismo ambiental adecuado” (Hernández Trillo, 2015:20).

En el análisis que se realiza sobre Argentina los datos generales que se ofrecen son los siguientes: La República Argentina posee un sistema político institucional federal en el que conviven tres órdenes de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. El sub-nacional se compone de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 provincias y alrededor de 2.171 municipios.



Las provincias presentan una gran diversidad de tamaño poblacional, superficie, densidad de población, producto bruto geográfico (PBG) y nivel económico-social. Mientras que la Ciudad de Buenos Aires tiene un producto geográfico per cápita de 17,9 miles de pesos en 2004 (a precios de 1993), el Chaco, Formosa y Santiago del Estero apenas rebasan los 2 mil. En cuanto a población, también se observa que incluso existen provincias donde la densidad es de tan solo 1 habitante por km² (Santa Cruz) y Chubut no llega a 2. Por el contrario, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una densidad de más de 13 mil habitantes por Km². (Hernández Trillo, 2015).

Para entender los diferentes enfoques, nos parece que la síntesis de la evolución que plantea el trabajo nos clarifica la situación: “Esta evolución de los enfoques contribuirá a entender y contextualizar mejor el sentido contemporáneo de lo que en este Panorama de denomina planificación multinivel del desarrollo territorial. En un primer momento, de los años cuarenta a los setenta, se hizo énfasis en la relación vertical, desde arriba hacia abajo, entre lo nacional, lo subnacional y lo local; posteriormente, años 1980 y 1990, se subrayó el papel protagónico de lo local y de construir el desarrollo desde abajo hacia arriba; por último, de 2000 en adelante, y antes de la etapa actual, renacieron las políticas regionales orientadas desde arriba hacia abajo, dispersas en iniciativas descoordinadas y coexistiendo con los esfuerzos locales orientados en sentido contrario” (CEPAL, 2017:13).

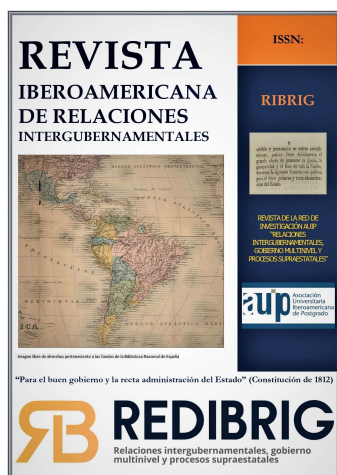


La escala nacional se trabaja a partir del reconocimiento de algunos principios básicos de integridad, diversidad, equidad, cohesión e igualdad. De la misma manera se tiene una comprensión de su funcionamiento espacial, de sus puntos nodales y del papel estratégico desempeñado por la ciudad y el sistema urbano como constructores de territorio (CEPAL, 2017:18).

La relación nación, provincia y municipios en materia ambiental tiene especificidades que plantea el propio sistema jurídico, político e institucional en Argentina. En materia legislativa las atribuciones se aclaran en el Art. 41 de la CN en la reforma de 1994 cuando determina que la nación dicta los presupuestos mínimos de protección, las provincias pueden complementar sin alterar las jurisdicciones locales.

15

Aquí podríamos marcar las políticas que fija el gobierno nacional en materia ambiental, los mínimos exigibles en el territorio, aspectos interjurisdiccionales, y las políticas provinciales en la temática exigiendo más que los mínimos en sus territorios, y las políticas municipales en el tema para su ámbito territorial local. Las competencias concurrentes en materia ambiental nos permiten contar con políticas en los tres niveles que en muchos casos es necesario coordinar y concertar. La vinculación entre la política nacional ambiental y las provincias se concierta a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que es el ámbito donde se discute y se llega a consensos para la ejecución de las políticas ambientales en el territorio en un marco de debate en pie de igualdad entre las provincias, la nación y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

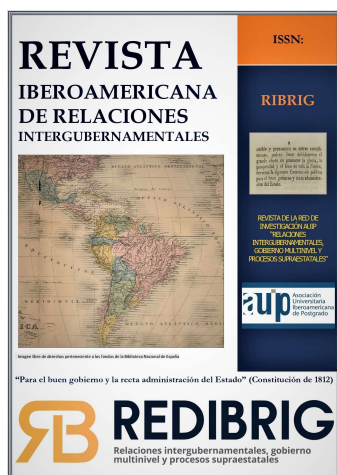


En la coordinación de las políticas ambientales el autor dice que “Para coordinarse, en el marco del federalismo ambiental argentino en el escenario previo a la reforma de 1994, se constituyó en 1993 el Consejo Federal del medio Ambiente (COFEMA) y se firmó un Pacto Federal Ambiental. A estos se adhirieron todas las provincias. El objetivo final que el de formular una política ambiental integral, con una coordinación de estrategias y programas de gestión ambiental regional y nacional, así como la formulación armónica de utilización de los recursos naturales, sobre todo en cuanto al desarrollo económico se refiere” (Hernández Trillo, 2015:28).

La provincia de San Luis ha tenido un rol en el ámbito del COFEMA formando parte de la conducción del mismo, lo que implica una coordinación desde el propio COFEMA hacia la provincia. Hay una importante tarea para compatibilizar, coordinar, concertar e implementar las políticas ambientales nacionales en el territorio de las provincias y municipios donde concurren las diferentes políticas.

IV. LAS RELACIONES DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN LAS PROVINCIAS Y SUS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: EL CASO DE LOS CORREDORES BIOLÓGICOS

Además de estas grandes líneas para las relaciones intergubernamentales nos encontramos con expresiones dentro de las provincias con sus municipios, que de acuerdo al grado de autonomía con que cuentan establecen vínculos entre sí y con el gobierno provincial.

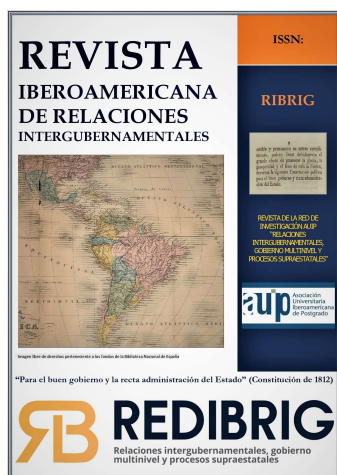


Las constituciones provinciales han definido y regulado sus regímenes municipales, la autonomía, las atribuciones que tienen en las diferentes problemáticas y como los gobiernos provinciales desarrollan sus políticas en el territorio y su vinculación con los municipios.

Las provincias utilizan figuras que agrupan sectores del territorio con problemáticas comunes como pueden ser las regiones dentro de las provincias, algunas formas de ordenamientos, en materia ambiental con objetivos específicos aparecen algunas zonas o áreas que se protegen como son los parques provinciales, áreas naturales, reservas y en particular nos interesa la figura de los corredores biogeográficos o ecológicos.

Entre las diferentes modalidades de protección de los ambientes o de ecosistemas determinados una de las formas posibles, las Áreas Nacionales Protegidas (ANPs), representan en la actualidad uno de los instrumentos más eficaces para la conservación de la riqueza natural (Cadena González et al., 2003). Las ANPs contribuyen a la conservación de la biodiversidad y también proveen otros beneficios como ser: a) la conservación de las fuentes de agua, b) la protección del agua para la producción agrícola, energética y para consumo c) el mantenimiento de los ecosistemas, de sus recursos y de las cadenas alimenticias, d) el almacenamiento de carbono y e) el crecimiento del empleo a través de la pesca y el turismo, entre otros” (CEPAL, 2017:12).

En muchas provincias son los propios municipios que establecen sectores de sus territorios bajo categorías de protección como son las reservas municipales,

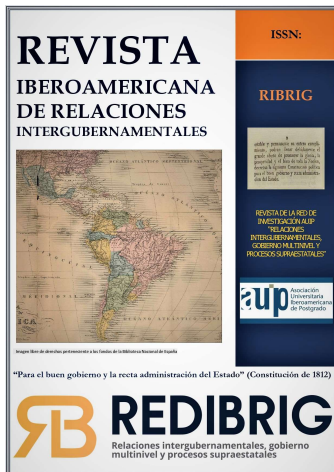


áreas dentro del ejido que se encuentra con un régimen especial.

Nos interesa describir dentro de las formas de protección los denominados corredores biogeográficos, corredores ecológicos o corredores ambientales, que con sus conceptos y definiciones han sido utilizados como una figura cuyo objetivo es la protección de un área que comprende más de un ámbito jurisdiccional y que tiene particularidades ambientales, biológicas o geográficas.

En el año 2004, en América Latina existían alrededor de 82 corredores, de los cuales tres eran regionales, quince eran binacionales y trinacionales y uno era marino (IUCN, 2004). En el año 2010, se contaba con 19 corredores transnacionales de conservación en la región, con un área total de 797 millones de hectáreas en distintas fases de implementación. Estos corredores resultan importantes como estrategias de mitigación y adaptación de la biodiversidad al cambio climático (CEPAL, 2010). En la actualidad (2015), se desconoce la existencia de un documento o inventario que contenga todos los corredores que se encuentran en desarrollo actualmente (Cadena González et al., 2003).

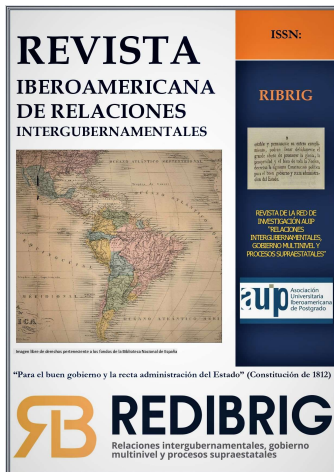
Las definiciones sobre la figura de los corredores ecológicos los describe de la siguiente forma “son espacios que conectan áreas de importancia biológica para mitigar los impactos negativos provocados por la fragmentación de los hábitats (Conrad et al., 2011). El desarrollo de la conectividad a través de corredores ecológicos resulta fundamental para la biodiversidad y también para asegurar el intercambio genético y energético a través de una mayor extensión geográfica (Roy et al., 2010). El



concepto de corredor ecológico está vinculado a contextos científicos y sociales. Durante las últimas décadas han aparecido muchos datos sobre la importancia de los corredores ecológicos para superar el problema de la fragmentación territorial (Van and Sawart, 2008)” A ello los autores agregan que “Se usa el término corredor ecológico de forma genérica para expresar una vía que facilita la dispersión de los seres vivos a través de hábitats (u otros elementos o procesos de interés) que conectan dos o más lugares, en los cuales encuentran condiciones adecuadas para su desarrollo” (García Quiroga y Abad Soria, 2014:254).

En un trabajo realizado por la Administración de Parques Nacionales se afirma que “En la Argentina no se han hecho estudios sistemáticos de ese tipo, aunque en los últimos años y por iniciativa fundamentalmente de algunas ONG se desarrollaron trabajos que identifican a escala regional áreas prioritarias para la conservación, tanto para la creación de áreas protegidas (AP) como para el establecimiento de corredores y áreas de amortiguación” (APN, 2007:5).

Un corredor es en general una matriz territorial o mosaico de usos de la tierra que conectan fragmentos de hábitat natural a través del paisaje (Cracco y Guerrero, 2004). El corredor de conservación es el definido y demarcado a una escala de planificación regional, como un espacio geográfico extenso, tal que comprenda dentro de sus límites las AP existentes, zonas de amortiguamiento en el entorno de éstas, otras áreas prioritarias para eventuales AP futuras y franjas de terreno como conectores locales entre todas ellas. Algunos es-



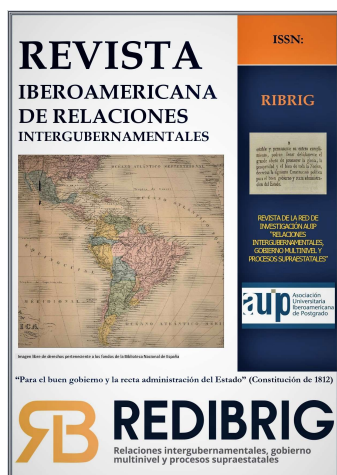
pecialistas hablan más bien de una red ecológica. Compone así una matriz de paisaje compuesto por parches de distinto tipo de ocupación del terreno, incluidos los “huecos” que conforman en la cobertura natural los cultivos, obras de infraestructura, etc. La planificación interna y la gestión del corredor procurará que tales huecos sean de tamaño, forma y manejo tales que no resulten barreras infranqueables a los flujos de vida y los procesos ecológicos que se busca mantener. Paralelamente, los conectores de escala local –llamados corredores biológicos- ejercerán de canales alternativos a esas barreras, para los flujos biológicos (APN, 2007:9).

La importancia adquirida por esta forma de protección de ambientes se visualiza en la existencia de un proyecto legislativo sobre corredores biológicos que se presentó con el número 5916-D-2017 ingresado en diputados en 2017. En la propuesta ingresada al Congreso podemos observar en algunos artículos las principales características que establece:

20

Artículo 2º - DEFINICIÓN: un corredor biológico, corredor ecológico o corredor de conservación es “un espacio geográfico o una unidad de paisaje típicamente lineal, que proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados, y asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y de los procesos ecológicos y evolutivos”, modificado de la definición según la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Artículo 3º - FUNCIÓN: La función de un corredor biológico es alcanzar la efectiva protección de la



naturaleza, reduciendo o previniendo la fragmentación de ecosistemas existentes por medio de la conexión entre diferentes modalidades de áreas protegidas y otros ecosistemas naturales o de valor ecológico, de modo que se mantenga la biodiversidad y la provisión de bienes y servicios ecosistémicos para la sociedad

Artículo 4º - Estos corredores, para ser funcionalmente efectivos deberán:

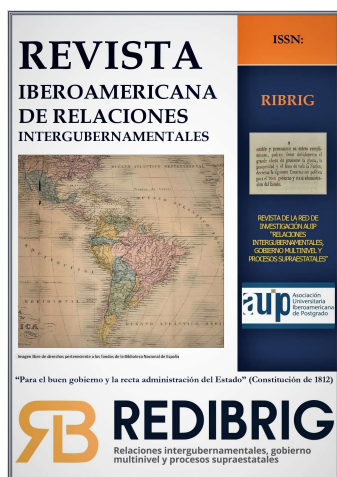
a. Asegurar la conexión de áreas silvestres separadas por barreras artificiales

b. Permitir la conectividad de poblaciones de especies propias del elenco faunístico y florístico de una ecoregión y su flujo génico (movimientos, capacidad de apareamiento y polinización, dispersión de semillas) en sentido altitudinal, latitudinal y/o longitudinal

c. Facilitar y promover la continuidad de los procesos naturales dentro de y entre ecorregiones

d. Permitir la redistribución y adaptación de especies, y comunidades bióticas a futuros cambios de gran escala (inundaciones, vulcanismo, cambio climático, etc.) (EXPEDIENTE: 5916-D-2017, PUBLICADO: 09/11/2017).

En el análisis descripto nos interesó observar un área específica como corredor y analizar las relaciones intergubernamentales que supone. Si bien las modalidades de creación, determinación y regulación varían en esta



figura, su sola denominación denota el interés de una gestión por la protección y establecimiento de la figura.

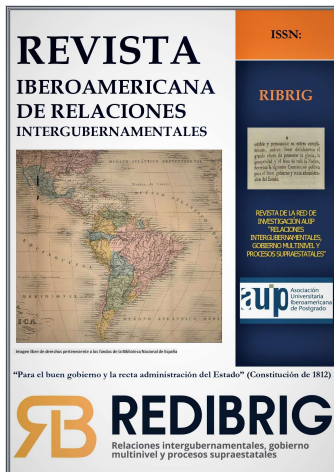
V. EL CASO DEL “CORREDOR DE BIO-COMECHINGONES” EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS

La situación del territorio de la provincia de San Luis en materia de conservación ha utilizado diferentes modalidades: cuenta con parques nacionales (cuyo dominio y jurisdicción es nacional), áreas de protección provincial bajo el Sistema de Áreas Naturales Protegidas (con dominio y jurisdicción de la provincia) y la particularidad del Corredor de Bio-Comechingones donde provincia y municipios confluyen en un espacio que los caracteriza con un predominio del paisaje, y que está estrechamente vinculado con una región similar en la provincia de Córdoba.

22

Para describir y analizar las relaciones intergubernamentales en el caso del corredor vamos a observar las construcciones normativas realizadas para proteger estas áreas en diferentes instrumentos jurídicos y administrativos y analizar cómo se vinculan los diferentes niveles de gobierno en el territorio.

En el caso de la provincia de San Luis la constitución provincial reconoce en su Art. 247 a los municipios como una comunidad natural y una institución política, administrativa y territorial. Asimismo, establece en el Art. 248 que “Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional”.



En la organización del territorio de acuerdo con el número de pobladores se divide: hasta 800 habitantes se gobierna a través de un intendente comisionado, cuando tienen entre 801 y 1500 habitantes se gobierna por una comisión municipal de tres integrantes. En las zonas rurales puede existir alguna delegación municipal cuando se cuente con más de 80 electores (Art.249 a 250 de la constitución provincial).

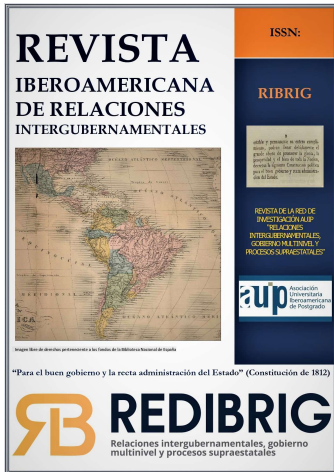
Entre las principales funciones que tiene el municipio enumeradas en el Art.261 encontramos en el inc. 3) Administrar los bienes municipales, adquirir y disponer de los mismos de conformidad a lo dispuesto en esta Constitución, carta constitucional cuando corresponde o ley orgánica municipal. Asimismo, ejerce el poder de policía en el territorio.

23

Todo ello nos presenta un panorama de la situación jurídico, político e institucional de los municipios y sus competencias que interactúan con el gobierno provincial en las áreas de protección de los recursos naturales en el territorio.

El territorio se ve regulado por diferentes normativas que limitan, condicionan y norman las acciones, actividades y obras que se pretenden realizar en estas áreas sobre las cuales se previenen posibles efectos sobre los recursos. Así podemos encontrar normas de diferente tipo y jerarquía que van regulando las áreas.

La Ley N° IX-0309-2004 organiza el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de San Luis, y reconoce en su Art. 3 Inc h) a la Sierra de los Comechingones como el “Cordón serrano compartido con la



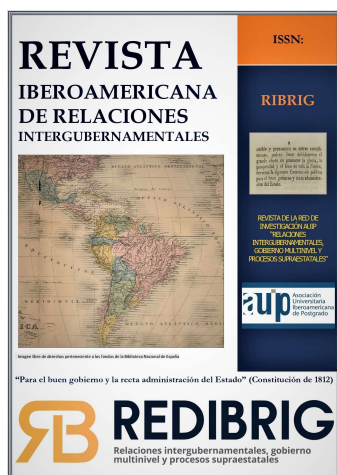
Provincia de Córdoba, que hace las veces de límite oriental con dicha provincia y que penetra en nuestro territorio a la altura del paraje de Piedra Blanca, más



24

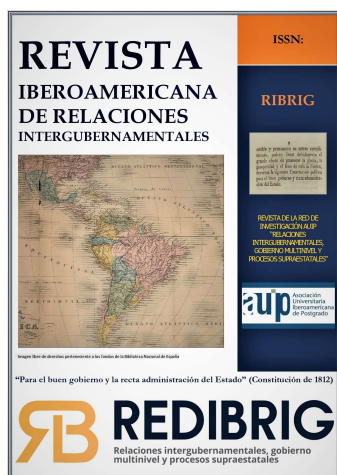
Corredor de Comechingones

precisamente en el Cerro de las Ovejas. El mismo corre de norte a sur, decreciendo en altura hasta el arroyo de La Punilla”.



Ubicación de la Provincia de San Luis

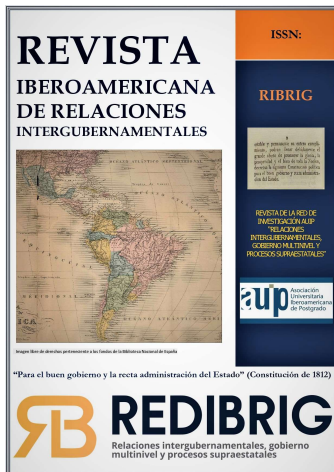
A su vez, mediante Ley N° IX-0852-2013 se prevé la ampliación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia. Se incorporan las Áreas Protegidas Privadas y las Áreas Protegidas Municipales. Estas últimas están reguladas en el Art. 14 y se establece que "(...) podrán incorporarse al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de San Luis mediante la suscripción de convenios entre la Autoridad de Aplicación y los Municipios interesados, en los que se establecerán los requisitos y condiciones a los que quedarán sujetas di-



chas Áreas, así como los beneficios que en cada caso generarán. Tales convenios, quedarán sujetos a homologación por parte del Poder Ejecutivo Provincial (...) En todos los casos, las Áreas Protegidas Municipales que se incorporen al sistema previsto por esta Ley (...) el plazo de afectación no podrá ser inferior a los CINCUENTA (50) años...”

Otro instrumento normativo de protección vinculado a la zona, se estructura con la creación del Parque Provincial Presidente Perón en virtud de la Ley N° IX-0332-2004, que cubre el territorio en la zona ubicada en la falda occidental de la Sierra "Comechingones", dentro de los Departamentos Junín y Chacabuco y comprendida en los siguientes límites: Este, Provincia de Córdoba; Norte, "Arroyo Piedra Blanca"; Sud, "Arroyo Los Papagayos"; y Oeste, el camino de turismo de "Piedra Blanca" hasta "Los Molles" en el Departamento Junín, y desde allí, la Ruta Provincial N° 1 hasta el "Arroyo Los Papagayos" en el Departamento Chacabuco (Art.1). En el ámbito del parque se prohíbe la explotación forestal y el desarrollo de nuevos pueblos o loteos sin autorización expresa del poder ejecutivo que determinará las condiciones (Art.4 y 5) Asimismo limita la competencia de municipios y particulares dentro del perímetro del parque a las regulaciones que establezca el poder ejecutivo (Art.3). El espacio del Parque Provincial es muy importante, existe desde el año 2004 y es un área a tener en cuenta para la región.

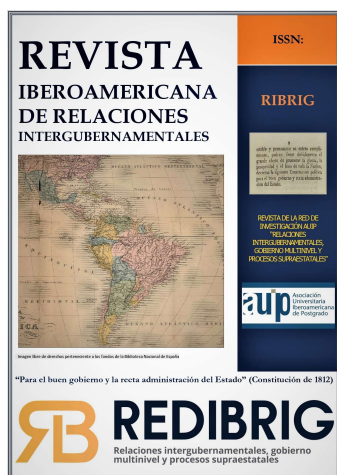
Por su parte, la Ley N° IX- 0697-2009 de Bosques Nativos de la Provincia de San Luis, que complementa la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protec-



ción Ambiental de los Bosques Nativos, cuyo Art. 6 contenía una obligación modal dirigida a cada jurisdicción que debían realizar el Ordenamiento Ambiental de los Bosques Nativos existentes en su territorio a través de un proceso participativo. En dicha normativa se reconoce a las áreas naturales protegidas ubicadas dentro de la provincia de San Luis, como parte de la Categoría I considerados de alto valor de conservación y que por ende no deben transformarse.

El corredor Bio-Comechingones se conforma en la provincia cuando “6 localidades emplazadas sobre el faldeo occidental de las Sierras Comechingones decidieron en 2003 cristalizar la historia en común que las unía al firmar el convenio Corredor Bio-Comechingones. El convenio aborda cuestiones que van más allá de los aspectos históricos, sus objetivos involucran aspectos de carácter político-económicos, el impacto del crecimiento urbano y la protección del patrimonio ambiental y cultural. De esta manera, se conformó una red de ciudades de distribución territorial lineal de 42 kilómetros de largo, que inicia en el extremo noreste de la provincia de San Luis, punto limítrofe con la provincia de Córdoba, y termina al sureste del Valle del Conlara, en dirección a la localidad de la Punilla alineados sobre la ruta provincial n°1. En sentido norte-sur las localidades lo integran son: Villa de Merlo, Carpintería, Los Molles, Cortaderas-Villa Elena, Villa Larca y Papagayos” (Jimenes Ramé, 2018:38).

El 29 de abril del año 2004, el Presidente del Directorio de la Administración de Parques Nacionales y los Intendentes de las Municipalidades de Villa de Merlo,

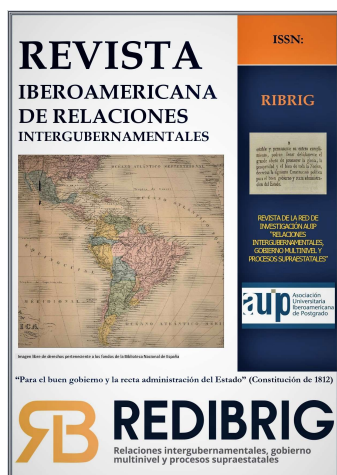


Carpintería, los Molles, Cortaderas, Villa Larca y Papagayos firmaron un convenio de asistencia técnica-científica y de monitoreo para el desarrollo y manejo del “Corredor Bio-Comechingones”. En ese mismo año, en el marco de las Jornadas Nacionales de los Parques Naturales Regionales de Francia, realizadas en la Guayana francesa desde el 13 al 21 de octubre 2004, se firmó un Convenio Marco de Cooperación entre la Administración de Parques Nacionales de Argentina y la Federación de Parques Naturales Regionales (PNR) de Francia. Dicho Acuerdo tenía por objetivo la puesta en marcha de intercambios institucionales y técnicos que contribuyan a reforzar los principios y prácticas de desarrollo sustentable en los Espacios Naturales Protegidos argentinos y franceses (López Sastre, 2008).

28

Se desarrolló un proyecto de cooperación descentralizada entre la región francesa Ródano Alpes y sus PNR y con la Sierra de Comechingones, Provincias de San Luis y Córdoba para intercambiar experiencias acerca de la emergencia de una estructura intermunicipal y de un proyecto de turismo concertado (Fages, 2010:19). “El modelo adoptado para la conformación del corredor se inspira en el modelo francés implementado en la región de Vercors, de 17.000 hectáreas, que constituye la reserva más grande metropolitana de Francia. El proyecto de los Parques Naturales Regionales franceses – PNR-, tiene un alcance amplio y consensuado, desde lo urbano ambiental hasta en lo económico-social y lo cultural” (Ramé, 2018:39).

Entre las principales características destacadas “La Villa de Merlo, enclavada al oeste de las Sierras de Los



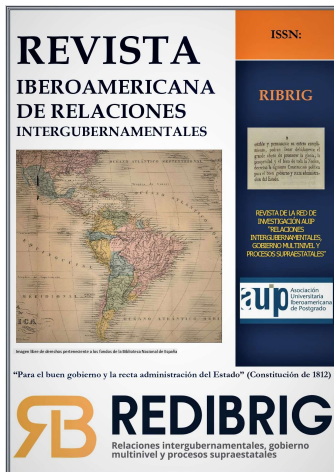
Comechingones en la Provincia de San Luis (Argentina), se encuentra recorrida por arroyos intermitentes que unen el ambiente serrano, rico en variedad animal y vegetal autóctona, con el valle donde se combina el paisaje natural con el paisaje agrícola. A lo largo de estos corredores, la Villa presenta desde hace varios años, transformaciones territoriales y ambientales a escala local, ocasionadas por la actividad turística en todas sus formas (Escanes, et al., 2016), haciéndose necesario estudiar los cambios ocurridos en dichos CB y las actividades que impactan sobre la biodiversidad asociada” (Girolimetto et al).

Analizar el caso del Corredor de Bio-Comechingones permite observar un paisaje compartido y diferentes dimensiones donde se conjuga un área natural protegida de la provincia constituido como Parque Provincial, que a su vez se conforma en zona roja de la ley de bosques nativos, y que se configura como una red de ciudades donde cada uno de los municipios involucrados en el corredor tienen sus propias normativas de protección y es allí donde se hace efectiva la decisión territorial del corredor.

VI. REFLEXIONES FINALES

La intergubernamentalidad como concepto, las disciplinas que han profundizado en su aplicación y desarrollo nos aportan una importante visión para el análisis de las políticas ambientales en los territorios.

Los países federales contienen requerimientos específicos de interacción, coordinación y acuerdo en los di-



ferentes niveles de gobierno, donde la materia ambiental es compartida y concurrente en sus competencias y atribuciones, por lo cual requiere de un minucioso análisis a la hora de un abordaje de las políticas formuladas y centralmente en su fase de ejecución.

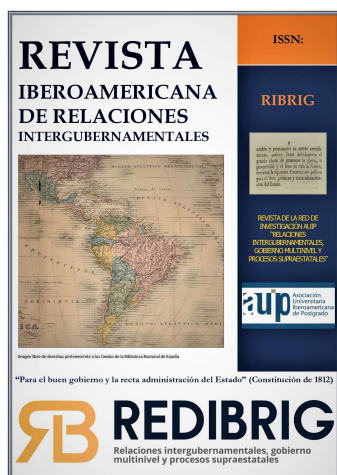
Cuando hablamos de protección y preservación de áreas naturales, las escalas de intervención necesarias no suelen tener relación con los límites políticos y administrativos existentes en el país, y es por ello que la regulación depende de las relaciones intergubernamentales, la coordinación interjurisdiccional y la gobernanza multinivel que emergen como instrumentos claves para la formulación, ejecución e implementación de la política ambiental frente a problemas complejos.

30

Las áreas de especial protección se definen en los territorios recurriendo a una protección nacional (parques o reservas nacionales) a nivel provincial (con las figuras que cada provincia ha regulado) y a nivel municipal con modalidades de protección propias a través de reservas y regulando los usos.

Los corredores biológicos tienen sus propias particularidades, conceptualizaciones generales y se han definido en diferentes ámbitos, como es el caso de la administración de parques nacionales, generando un proyecto para su adecuada regulación a nivel nacional.

Todo ello ha permitido la creación de corredores en el territorio nacional, con diversos contenidos y visiones, dando lugar a estos espacios de protección que se asocian a los recursos naturales que involucran (agua, flora, fauna, bosque, suelo, etc.) y también restringen



acciones, actividades y obras, requieren una gestión específica para lograr los objetivos para el que fueron creados.

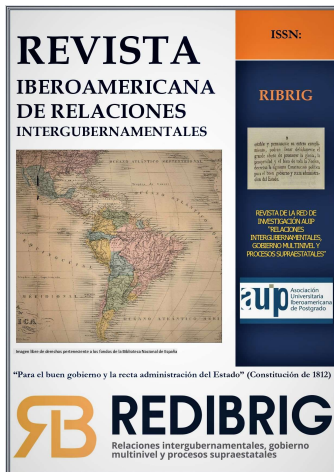
En el caso de estudio que se ha presentado, puede observarse una primera línea de coordinación entre Nación y provincia conjugando los presupuestos mínimos con una coordinación interjurisdiccional por parte del COFEMA en lo relativo a la Ley de Bosques Nativos, y una segunda línea de coordinación intergubernamental entre la provincia y los municipios que conforman el Corredor de Bio-Comechingones. Uno de los obstáculos que se observan es que en los instrumentos normativos no se contempla la figura de los corredores *biológicos, ecológicos, ambientales o de conservación*.

31

La provincia de San Luis ha generado en el tiempo un importante marco normativo ambiental y de las áreas naturales que se encuentra vigente y aplicable, lo que permite brindar protección a estas áreas de gobierno compartido en el territorio.

Existe un gran desafío en la protección de las áreas como el Corredor de Comechingones donde regular las actividades, hechos o acciones que se desarrollen en el territorio, tendrá diferentes instancias normativas y de gestión específica.

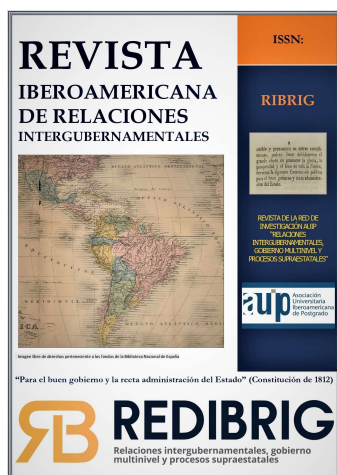
Así podemos reconocer competencias y atribuciones en las tres instancias de gobierno, considerando la situación desde lo local hacia lo nacional, en primer lugar, los municipios serán los primeros en decidir la factibilidad de localización de actividades en sus territorios, las



limitaciones de acciones en sus ejidos y todo ello vinculado con la planificación territorial, las decisiones sobre el uso del suelo, la planificación ambiental y paisajística que cada municipio ha fijado en función de su modelo de desarrollo. En segundo lugar, las limitaciones impuestas y normadas por la provincia en materia ambiental y de recursos naturales, como en las normas de sus áreas naturales y el ordenamiento territorial del bosque nativo, que deben ir acompañadas de sus vías presupuestarias, y en tercer lugar, el cumplimiento de las normas de presupuestos mínimos nacionales en materia ambiental.

La necesidad de integración y cooperación en las relaciones intergubernamentales entre las diferentes escalas de gobierno y niveles de protección, es un principio que se convierte en una dimensión fundamental para la ejecución de políticas ambientales, en especial para la protección de los corredores ecológicos.

A partir del análisis realizado, como propuesta jurídica, sería importante y esperable contar con una regulación más precisa sobre el sentido y el alcance del "corredor biológico, ecológico o ambiental", tanto a nivel nacional como provincial, que permita conocer acabadamente su impacto como instrumento de protección del territorio. En la instancia de ejecución de las políticas a través de mecanismos administrativos y jurídicos es cuando las herramientas jurídicas permiten aportar a una verdadera implementación de las políticas de protección.



VII. BIBLIOGRAFÍA

Administración de Parques Nacionales (2007) Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural.

CEPAL (2017) Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Publicación de las Naciones Unidas LC/TS.2017/120.

CEPAL, (2017) Síntesis de políticas públicas. El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad de América Latina. S.17-00145. Santiago de Chile

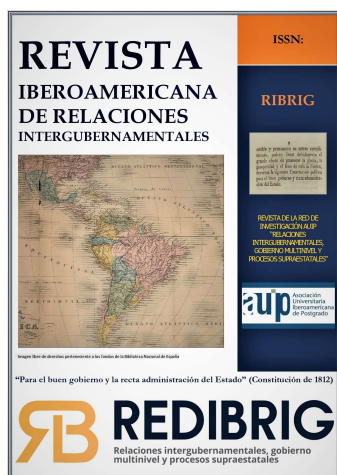
Cetrángolo, O. Jimenez, J.P. (2004) Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. LC/L.2201-P CEPAL.

Cuervo, L.M. Delano, M P. Editores (2019) Planificación multiescalar Ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos, Volumen III. LC/TS.2019/61. Naciones Unidas. CEPAL

Fages, L. (2010) Los Parques Naturales Regionales de Francia. Oportunidad para la conservación y el desarrollo sustentable intermunicipal. Salta: CORINDES.

Fanelli, J.S. (2018) Desarrollo Sostenible y ambiente en la Argentina. Como insertarnos en el mundo global. Siglo veintiuno, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Frías, P.J. (1980) Introducción al Derecho Público Provincial, Ed. Depalma, Buenos Aires.



García Quiroga, F. y Abad Soria J. (2014) Los corredores ecológicos y su importancia ambiental: Propuestas de actuación para fomentar la permeabilidad y conectividad aplicadas al entorno del río Cardeña (Ávila y Segovia) Observatorio Medioambiental, vol. 17 253-298

Girolimetto D., Escudero M., Urquiza S., Atencia J., Impacto del turismo sobre los corredores biológicos. Caso de estudio: Villa de Merlo. San Luis. Argentina. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

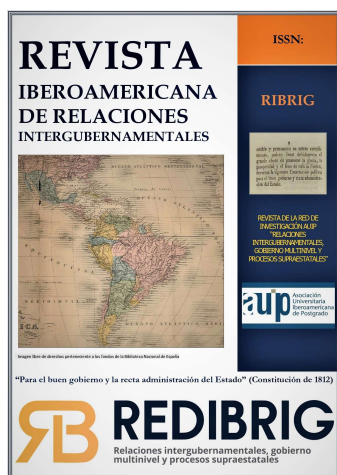
Goyburu, M.L. ¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina. Tesis Magister. Universidad Torcuato Di Tella

Hernández Díaz, Ana María Relaciones intergubernamentales Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 36-53 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México

Hernandez Trillo, F. (2015) Estudio de Cambio Climático en América Latina: Federalismo ambiental en América Latina: una revisión. LC/W.681 Naciones Unidas. CEPAL Santiago de Chile.

Ramé, M. J. (2018) “La planificación regional como estrategia de balance al desequilibrio urbano. El caso del Corredor Bio-Comechingones, provincia de San Luis”. De Res Architettura. Vol. 3. Pp. 37/47.

Libert-Amico, A., Trench, T., Rodríguez, A. y Martínez-Morales, M.P. (2018) Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de



emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres Madera y Bosques vol. 24, núm. especial, e2401909 2018

López Sastre, M.D. (2008). El Corredor Biomechingones como experiencia piloto de gestión participativa en Áreas Naturales Protegidas de la Argentina. Recuperado de: <http://biomechingones.blogspot.com/2008/01/cooperacionentre-apn-y-los-pnr-de.html>

Moreno Fernández, L. (2018) Política social y gobernanza multinivel. Trabajo presentado a la Mesa de trabajo 2.1, 'Estado de Bienestar, Políticas Sociales, Welfare-Mix, Gobernanza territorial'

Ramos García, J.M. Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo Región y sociedad vol.14 no.25 Hermosillo sep./dic. 2002

Reboratti, C. (2012) Ambiente y Sociedad. Conflictos y relaciones- Prohistoria. Rosario.

Vega y Pacheco Vega, O.; Pacheco, R. (2004) Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia Espiral, vol. X, núm. 30, mayo-agosto, pp. 109-137 Universidad de Guadalajara Guadalajara, México.