

HISTORIA DE LA GESTIÓN EN UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA COSTERA-PATAGÓNICA:

EL CASO BAHÍA DE SAN ANTONIO, RÍO NEGRO

Lic. Mirta N. Carbajal

Presidente de Fundación Inalafquen. Presidente del Consejo Argentino de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras. Responsable Área Gestión del Programa de Conservación de los Murciélagos de Argentina (PCMA).

Resumen Ejecutivo

El área natural protegida Bahía de San Antonio es una reserva creada en 1993 con el objetivo principal de proteger sitios importantes para diversas aves playeras. Reconocida internacionalmente por su biodiversidad y los valores y funciones que alberga y provee, debieron pasar 21 años hasta que contara con su plan de manejo.

Se presenta una síntesis de la historia y los procesos participativos que se desarrollaron para su gestión y manejo, las amenazas más importantes y particularmente se analiza el nuevo Código de Ordenamiento Territorial Municipal que viola normativas nacionales, provinciales y municipales, erigiéndose como amenaza principal a los procesos ecológicos del área y por lo tanto, a su biodiversidad.

Finalmente, debido a los escasos recursos destinados a las áreas protegidas y a la ausencia de políticas de estado para su atención, se presenta la gestión asociada entre varios actores y organizaciones no gubernamentales como garantía principal para la buena gestión y manejo de la bahía, y por ende para su conservación.

I. Los valores de la Bahía

La Bahía de San Antonio (BSA) es un accidente geográfico singular en la costa argentina. Extensas planicies intermareales, una ría sin río, canales y caletas configuran un paisaje que se transforma al ritmo de las mareas, a veces de amplitudes superiores a los 9 metros. Sus costas abrazan a tres urbanizaciones diferentes: el puerto de aguas profundas de San Antonio Este; la ciudad de San Antonio Oeste (SAO) de fuerte pasado ferroviario, un puerto pesquero con los vaivenes habituales de la actividad y una fábrica de carbonato de sodio categorizada como de máximo riesgo presunto; y finalmente Las Grutas, centro receptor de turismo de sol y playa con cerca de medio millón de visitantes cada verano.

Inserta en un rincón del Golfo San Matías en el norte de la Patagonia, la BSA es famosa por su mar azul y cálido, gracias a la circulación restringida de las aguas y la amplitud de mareas.



A fines del siglo pasado se descubrió que grandes bandadas de aves playeras utilizan sus playas para descansar, alimentarse y anidar, lo que justificó la creación del Área Natural Protegida BSA por Ley N° 2670 de 1993 de la Legislatura rionegrina, primera creada en el marco de la Ley N° 2669 del mismo año de Áreas Naturales Protegidas (ANP). Ese mismo año se la designó Sitio Internacional de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras en virtud que en el otoño pasa al menos el 25% de la población del playero rojizo (*Calidris canutus rufa*), especie en peligro de extinción, que migra entre Canadá y Tierra del Fuego. También dependen de la bahía muchos miles de otras aves playeras migratorias neárticas o endémicas del país. Nidifican el ostrero pardo y el chorlito doble collar, además de especies de aves marinas como el gaviotín sudamericano y gaviotas cocineras. Hay al menos dos endemismos estrictos: un pez (caballito de mar patagónico, *Hippocampus patagonicus*) y una lagartija que vive en las dunas frontales a lo largo de pocos kilómetros (*Liolaemus martorii*). Es posible que otros estudios hallen endemismos en grupos como caracoles y arácnidos.

Foto: Jan Van de Kam, NL



Por otra parte, la productividad de la bahía sustenta valiosos recursos pesqueros del Golfo San Matías: merluza, vieiras, mejillones, langostinos, pulpos, entre otros. En los últimos años se ha evidenciado la importancia para mamíferos marinos tales como delfines de nariz de botella, delfines comunes y la ballena franca austral. En 2007 fue designada Área Importante para la Conservación de Aves (AICA) y cumple con varios criterios para ser incluida en la lista de Humedales de Importancia de la Convención de Ramsar¹.



II. ¿Y el manejo?

A pesar de todos sus valores y las importantes funciones que cumplen sus humedales, los años pasaban sin que se efectivizara ninguna medida tangible de conservación ni manejo, y las actividades humanas se desarrollaban sin el cumplimiento de ninguna norma ambiental.

A mediados de los 90 un proyecto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para instalar una boya de cargamento para superpetroleros frente a Las Gru-

¹ Plan de Manejo del ANPBSA disponible en: <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5258%20supl%20parte%201.pdf>
<http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5258%20supl%20parte%202.pdf>

tas sacudió a la comunidad, que se organizó y gestionó con éxito su suspensión. Como consecuencia de esta gran movilización, y con el avance de la construcción de una fábrica de carbonato de sodio sin acatar ley ambiental alguna, y pensada para usar el mar como cuerpo receptor de sus efluentes, surgió entre los actores involucrados la necesidad de contar con una organización no gubernamental (ONG) naciendo así, la Fundación Inalafquen (FI). Esta pequeña institución articuló la presión comunitaria que obligó a la provincia a exigir el cumplimiento de la Ley de Impacto Ambiental N° 3266 de 1999 y a prohibir el uso del mar como receptor de efluentes.

Desde entonces, la comunidad liderada por instituciones como el Instituto de Biología Marina Storni, la Fundación Patagonia Natural (FPN) y la FI abordaron diversos temas del ANP, que, a 12 años de su creación, aún no contaba con plan de manejo, guardias ambientales ni señalización que indicara su existencia. En 2005 se conformó la Autoridad Local de Conservación (ALC) de acuerdo a la Ley N° 2669 donde dichas instituciones, más representantes de la autoridad ambiental provincial y del municipio de SAO, consensuaron la ampliación de los límites del área protegida, resoluciones de manejo, cartelería, y la creación y capacitación del cuerpo de guardias ambientales de la BSA. Asimismo, han discutido la aprobación (o no) de proyectos dentro del ANP y han colaborado para realizar diversas campañas de sensibilización y de educación ambiental, entre ellas, la Campaña de Orgullo iniciada en 2009 que se continúa en la actualidad con el Festival de Aves Playeras, en el marco de la Ley N° 4644 de 2011 de Conservación de Aves Playeras y sus hábitats. La ALC de BSA ha sido la primera conformada en la provincia y vista como un modelo a imitar, a pesar de sus vaivenes relacionados con la mayor o menor apertura de los funcionarios a cargo del área ambiental provincial.

III. Amenazas

Con el paso del tiempo la BSA fue creciendo como receptora de turismo de sol y playa, y con ello aumentó la presión inmobiliaria sobre los terrenos costeros. Ante la dificultad para realizar el Plan de Manejo (PM), la comunidad organizada logró que el Municipio elaborara en 2005 el Plan de Ordenamiento Territorial, Ambiental y Urbano (PDOT), sancionado por Ordenanza N° 2406. Este plan estableció un fuerte resguardo ambiental, en particular, frente a los sitios críticos del ANP y determinó una “faja de defensa costera”

de dominio y uso público, garantizando la no afectación por loteos u obras civiles en una franja de como mínimo 100 metros por encima de la línea de más alta marea centenaria. Tiempo después, tras tres intentos abortados se concluyó el PM de la BSA. Su realización se destrabó finalmente cuando el BID lo exigió como condición necesaria para liberar créditos para infraestructuras que se ubicarían dentro o en inmediaciones del ANP.

Como toda área costera, padece múltiples amenazas que se han tratado de mitigar: construcciones ilegales en la costa, contaminación de diversas fuentes y, sobre todo, disturbios generados por vehículos todo-terreno, perros y personas que impactan fuertemente sobre la anidación, el descanso y la alimentación de las aves playeras.



Pero nada la ha puesto más en riesgo que el Código de Ordenamiento Territorial del Municipio (COT) de San Antonio Oeste aprobado por Ordenanza Municipal N° 4683 del Concejo Deliberante el 23 de diciembre de 2014 y

promulgado en enero de 2015². La nueva norma burla normas municipales, provinciales y nacionales y desconoce tratados internacionales para la conservación, que Argentina suscribió y ratificó.

Respecto a las normas provinciales, el COT solo reconoce como límites del ANP BSA a los definidos con carácter transitorio por la Ley Provincial N° 2670, desconociendo la ampliación posterior del Decreto Provincial N° 1003 de 2008, cuando se incluyeron en el ANP vastos sectores territoriales del ejido municipal. Al no haberse dado participación alguna al Servicio Provincial de ANP se desconocieron las competencias de la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 2669. Por otro lado, la regulación definida por el COT es antagónica de buena parte de las condiciones establecidas por el Plan de Manejo, elaborado participativamente con intervención de la propia Municipalidad, y con validez normativa otorgada por el Decreto Provincial N° 398 de 2014 del cual, por tanto, resulta violatorio. Además habilita urbanizaciones y norma uso y ocupación de suelo en suelos interiores al ámbito de aplicación de la Ley de Costas N° 2951, cuya Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Turismo de la Provincia, sin que se haya producido intervención alguna del organismo al respecto.

El COT sustituye al PDOT municipal que establecía un resguardo ambiental mucho mayor. Por ejemplo, eliminó la “faja de defensa costera”. Analizados comparativamente los parámetros urbanísticos definidos por el PDOT y el COT para el sector conocido como Los Álamos (frente al aun crítico sitio de descanso y alimentación de aves playeras), es fácil comprender que la nueva norma es contraria al principio de progresividad, como puede verse en el siguiente cuadro:

PARÁMETROS URBANÍSTICOS	PDOT (Art. 70°)	COT (2.3.2.8 Rmb LG)
Clasificación del suelo	Urbanización restringida	Residencial de densidad media baja
Factor de Ocupación del Suelo (FOS)	5%	50%
Factor de Ocupación Total (FOT)	12%	80%
Superficie mínima de la parcela	10.000 m ²	450 m ²
Frente mínimo de la parcela	90 m	15 m

² COT SAO disponible en: http://www.sanantonioeste.gov.ar/documentos/ord_territorial_cod_edif.doc

Así, el COT viola la Ley General del Ambiente N° 25675, y por sus contenidos regresivos debería tenerse por nulo.

No podemos soslayar la vulnerabilidad de la BSA frente al ascenso del nivel del mar por el cambio climático³. La erosión de las costas es evidente; la adaptación a los cambios por venir es el requisito actual, no la promoción del desarrollo inmobiliario sobre la costa.

IV. La unión hace la fuerza

Para enfrentar esta amenaza, la FI denunció al COT ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Río Negro (SAyDS), autoridad de aplicación de la ley de ANP y recurrió por ayuda a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), FPN, Aves Argentinas y Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), quienes juntas presentaron a la Municipalidad de SAO y a la SAyDS rionegrina sendas notas con el pedido de modificación de los puntos que agreden a la integridad de la BSA. La Municipalidad jamás contestó. La SAyDS se justificó por no conocer la norma ni haber sido invitada por el municipio a su elaboración, pero luego convocó a la ALC donde se acordó pedir a la Fiscalía General Provincial la presentación ante la Justicia solicitando la revisión del COT y una medida cautelar. Efectuada en octubre de 2015, el Superior Tribunal de Justicia dio por promovida la acción de inconstitucionalidad de la Ordenanza del COT, pero no dio a lugar a la medida cautelar solicitada⁴.

En paralelo, las ONG presentaron la situación ante la Defensoría Del Pueblo de la Nación, la que de inmediato solicitó respuestas a los tres niveles del Estado involucrados: Municipio, Provincia y Nación. Ambas actuaciones continúan el debido proceso y son la esperanza de salvación de esta valiosa ANP.

La historia de la BSA quizás sea semejante a muchas otras ANP que subsisten sin presupuesto, soportando diversas amenazas, casi sin acciones por parte de los organismos estatales responsables. La falta de políticas de estado sostenidas que privilegien la protección del patrimonio natural y cultural y promuevan usos racionales compatibles con la conservación facilita su dete-

³ Kokot, R.R., Codignotto, J.O., y Elissondo, M. "Vulnerabilidad al ascenso del nivel del mar en la costa de la provincia de Río Negro". Rev. Asoc. Geol. Argent. 2004, vol. 59, n.3, pp. 477- 487.

⁴ Expediente N° 28129/15-STJ-///MA.

rioro y la modificación de los procesos ecológicos que en ellas se verifican, empujando a la extinción a muchos seres vivos.

El trabajo comprometido de instituciones no gubernamentales parece ser la única línea de defensa ante la apatía, la inoperancia, el egoísmo, la corta visión y la necedad que lamentablemente ha campeado en la mayoría de los funcionarios y autoridades con responsabilidad.