



## **DOCUMENTO FARN**

Legislación sobre tierras  
la necesidad de un abordaje integral

**Noviembre 2011**

## Índice

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. PROYECTOS LEGISLATIVOS ALTERNATIVOS.....	5
3. ESTADO DE SITUACIÓN.....	7
4. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.....	8
5. NO DISCRIMINAR AL EXTRANJERO.....	10
6. OTROS ASPECTOS QUE DEBERÍAN INCORPORARSE AL DEBATE.....	11
A) UN MERCADO PROCESO DE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA.....	11
B) UN SISTEMA INTEGRAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CONTROL DEL USO DE LA TIERRA PARA NACIONALES Y EXTRANJEROS.....	12
C) CREACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PARA AREAS PROTEGIDAS PRIVADAS.....	18
D) IMPLICANCIAS DE LA UNIDAD ECONÓMICA DE PRODUCCIÓN.....	19
E) MODIFICACIÓN DE LA LEY N° 13.246.....	20
7. CONCLUSIONES.....	20

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El Decreto Ley N° 15.385 vigente desde 1944, declara la conveniencia nacional que los bienes ubicados en zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. Pero más allá de esta regulación, no existe actualmente en Argentina normativa que estricta y específicamente regule la adquisición de tierras por parte de extranjeros.

El notorio aumento en los últimos años de tierras en manos extranjeras ha causado la preocupación de autoridades, legisladores y la comunidad en general. Esto motivó hace tiempo el inicio de un debate sobre la necesidad o no de adoptar un régimen que limite la posibilidad de compra de tierras a extranjeros. Dicho debate se vio reactivado en abril de 2011 cuando el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación un proyecto titulado “Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”.

El proyecto del Poder Ejecutivo limita en un 20% toda titularidad de dominio de tierras rurales en el territorio nacional por parte de personas y empresas extranjeras. En ningún caso las personas físicas o jurídicas de una misma nacionalidad podrán superar el 30% del porcentual previsto en el artículo 7 del proyecto de norma (20%). Fija un tope de hasta 1.000 hectáreas en la tenencia de tierras rurales por parte de un mismo titular extranjero, cualquiera sea su lugar de ubicación, crea el Registro Nacional de Tierras Rurales y dispone la realización de un relevamiento catastral y dominial.

Del texto del artículo 20 de la Constitución Nacional es posible afirmar la igualdad civil, social y económica entre ciudadanos argentinos y extranjeros. Ante la necesidad de adoptar criterios normativos que regulen la compra de tierras por parte de extranjeros que resulten más adecuados a la situación en el derecho comparado y teniendo en cuenta las disposiciones vigentes en materia constitucional, se requiere que cualquier tipo de norma que se apruebe en este sentido, observe de manera específica el principio de razonabilidad que exige que exista una proporcionalidad entre medios y fines, y evitando vulnerar las previsiones dispuestas mediante el artículo 28 de la Constitución Nacional el cual dispone que garantías y derechos reconocidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

El presente debate parlamentario- hoy la cantidad de proyectos de ley que abordan la temática de la extranjerización de tierras en la Cámara de Diputados se eleva a diecisiete- debe ser parte de una iniciativa más amplia, ambiciosa e integral que incluya el análisis y tratamiento de diversos asuntos relacionados como el marcado proceso de concentración de la tierra en Argentina, la necesidad de un sistema integral de ordenamiento territorial y control del uso de la tierra para nacionales y extranjeros, el ajuste de la legislación vigente para evitar colisiones con una eventual nueva normativa y la previsión de mecanismos que faciliten la salvaguarda de espacios naturales que resultan ser valiosos para la conservación.

# 1. INTRODUCCIÓN

En abril de 2011 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presentó ante el Congreso de la Nación un proyecto de ley titulado “Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”<sup>1</sup>. La propuesta empezó a ser evaluada en el Parlamento el 30 de agosto pasado.

Se trata de un proyecto diecisiete artículos sistematizados en cinco capítulos que cuenta con varios antecedentes a nivel global en la materia, como así también, propuestas alternativas presentadas por legisladores de otras facciones políticas que plantean iniciativas para regular la temática<sup>2</sup>.

El objetivo principal del proyecto del PEN es limitar la posesión extranjera de tierras a mil hectáreas por propietario, ya sea persona física o jurídica, prohibiendo la figuración aparente de personas físicas de nacionalidad argentina que pudiera configurar la titularidad ficta para infringir las previsiones contenidas en el texto del proyecto. Además, limita el total de tierras rurales que pueden estar en manos foráneas a un máximo de 20%, tanto a nivel nacional, provincial y municipal.

Asimismo, el proyecto referido contempla la creación de un Registro Único Nacional de Tierras Rurales, atento que en la actualidad se desconoce con exactitud cuántas de las 206 millones de hectáreas -que según el Ministerio de Agricultura son de uso rural- están en manos foráneas<sup>3</sup>.

Aclara tres aspectos fundamentales: que se considera como tierra rural toda aquella fuera de ejido urbano, sin importar su ubicación o destino; que no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable<sup>4</sup> que aporta el país que recibe la inversión; y que no serán afectados derechos adquiridos (la ley no tendrá efecto retroactivo).

Por último, el proyecto prevé la creación de un Consejo Interministerial de Tierras Rurales, que sería presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

---

<sup>1</sup> <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2011/PDF2011/TP2011/0001-PE-11.pdf>

<sup>2</sup> Proyecto Diputada Verónica Benas <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2015-D-2009>

Proyecto Diputada Carrió <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=118221>

Proyecto Diputado Orsolini <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=112566>

Proyecto Diputado Cuccovillo <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=113714>

Proyecto Diputada Conti <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=92489>

Proyecto Basteiro <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2257-D-2009>

Proyecto Diputada García <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=125922>

Proyecto Diputado Fernández <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=116695>

Proyecto Diputado Obiglio <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2891-D-2011>

Proyecto Diputado Gribaudo <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2793-D-2011>

Proyecto Diputado Merlo <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7009-D-2010>

Proyecto Diputada Bertone

[http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2008/TP2008/tp2008\\_indices.htm](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2008/TP2008/tp2008_indices.htm)

Proyecto Diputado Buryayle <http://webappl.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=130472>

Proyecto Diputado Chiquichano

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7047-D-2010>

Iniciativa de la Federación Agraria Argentina <http://www.faa.com.ar/noticia.php?id=673>

<sup>3</sup> Las fuentes varían entre 7 y 17 millones de hectáreas actualmente en propiedad de extranjeros, sin datos exactos este porcentaje puede variar entre 3% y 17%.

<sup>4</sup> Deben considerarse no sólo los bienes y servicios que brinda la tierra como tal sino los bienes y servicios conexos, tal como por ejemplo la protección de los acuíferos o el sostén de ecosistemas como los bosques.

Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio del Interior.

## **2. PROYECTOS LEGISLATIVOS ALTERNATIVOS**

Son varios los proyectos alternativos al presentado por el Poder Ejecutivo Nacional que tienen actualmente estado parlamentario.

El proyecto de la Diputada Diana Conti (FPV) tiene como sujeto pasivo a los extranjeros con residencia en el país menor a diez años o no residentes. La superficie total de las tierras rurales a que acceda el conjunto de los sujetos pasivos no podrá exceder de un cuarto de la superficie rural de los Municipios o Comunas donde se sitúen. La superficie total de las tierras rurales pertenecientes al conjunto de los sujetos pasivos de la misma nacionalidad no podrá exceder el cuarenta por ciento (40%) de la superficie rural de los Municipios o Comunas donde se sitúen.

Conti propicia que se restrinja a una unidad económica de producción, que es fijada por cada provincia, la posibilidad de adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros. Propone también se prohíba la compra cuando se afecte fuentes de materias primas, humedales y cuencas hídricas, entre otros.

Las reparticiones responsables del Registro de Propiedad Inmueble y del catastro en cada jurisdicción local deberán asegurar el acceso a la información necesaria para cumplir el régimen. Asimismo, esas reparticiones deberán implementar el sistema de información geográficamente referenciado correspondiente a su jurisdicción, dentro del plazo de un año a partir de la publicación de la ley.

Conti sostiene que se trata de prohibir a personas físicas o jurídicas extranjeras la adquisición de superficies extensas de provincias o de tierras del Estado Nacional, por cuanto se presume que tal adquisición, cuando supera determinados porcentajes, dificulta el adecuado control, preservación y protección de los recursos naturales con que cuenta el país.

El Diputado Pablo Orsolini (UCR) presentó en marzo de 2010 un proyecto similar al de Diana Conti. Según Orsolini su iniciativa procura establecer límites de residencia y también criterios que permitan conocer la naturaleza de las empresas que controlan grandes extensiones de tierra en la Argentina.

El proyecto del Diputado Orsolini propone que los extranjeros con residencia menor a cinco años en el país no puedan adquirir lotes y anula la posibilidad de que las compras las concreten empresarios que no viven en la Argentina. Intenta que la unidad de medida sean las llamadas "Unidades Económicas" mientras que el proyecto del PEN limita en 1000 hectáreas.

Toda compra deberá realizarse previa demostración de la capacidad patrimonial acorde con la inversión a efectuar y el origen de los fondos. Si son sociedades anónimas las dueñas de las tierras, éstas deberán hacer nominativas sus acciones a fin de saber quiénes participan en cada empresa.

Como distintivo, en vez de crear un Registro de Tierras, promueve la creación de un Registro de Productores Agropecuarios y Propietarios de Inmuebles Rurales.

Los proyectos de Conti y Orsolini muestran algunas coincidencias: buscan limitar la cantidad de tierras que puede comprar cada inversor foráneo en determinadas zonas y fijar controles anuales que permitan determinar la actividad que se está desarrollando en la superficie adquirida. Al igual que el proyecto impulsado por Conti, la propuesta de Orsolini propone un control anual que permita conocer el uso que se le está dando a la tierra rotulada como estratégica.

El Diputado Ricardo Cuccovillo (PS) presentó un proyecto similar a los anteriores y hace hincapié en proteger de los extranjeros los inmuebles con valor histórico, cultural o arqueológico y con recursos naturales como bosques.

Rodolfo Fernández (UCR) impulsa una iniciativa coincidente con los precedentes, proponiendo que sólo el 25% de las tierras de un municipio pueda estar en manos de extranjeros. Pero fija en cinco años la antigüedad mínima de residencia necesaria para comprar tierras.

El Diputado Mario Merlo (Peronismo Federal) presentó un proyecto para que los Estados nacionales y provinciales tengan preferencia en la transferencia de campos a extranjeros. El legislador considera que no se soluciona el problema de extranjerización limitando ni estableciendo una prohibición absoluta a la compra de campos por parte de extranjeros.

Rosa Chiquichano (FPV) propone una prohibición a la compra de campos a extranjeros, pero exceptúa a los inmuebles que funcionen como vivienda o tengan instalaciones para una actividad productiva sustentable. En ese caso, el límite es de 20 hectáreas.

Sergio Basteiro (Nuevo Encuentro) impulsa la prohibición de compra por parte de extranjeros no residentes en el país de tierras rurales, sin importar su ubicación ni su destino, incluyendo tierras del Estado nacional, provincial y municipal.

Verónica Benas (Sí) presentó en 2009 una iniciativa legislativa proponiendo que sólo el 10% de los inmuebles rurales de un municipio pueda estar en manos de extranjeros teniendo en cuenta lo ya comprado y que los que adquiridos con anterioridad a la sanción de la ley deben adecuarse a estas restricciones, provocando su incumplimiento la pérdida del dominio del inmueble en favor del Estado en cuyo territorio se encuentre, sin derecho a indemnización alguna.

Por su parte, Susana García (CC) impulsa que los extranjeros o ciudadanos naturalizados con menos de diez años de residencia en el país no puedan adquirir inmuebles rurales en zonas de frontera, tanto marítima como terrestre. Elisa Carrió (CC) presentó en julio de 2010 un proyecto cuya única diferencia con el presentado por García, es que fija en cinco años el plazo mínimo de residencia para que extranjeros puedan adquirir campos.

Los proyectos de las Diputadas Benas y García acuerdan en la línea del PEN pero mantienen diferencias importantes: la unidad económica de producción como medida, limitar a las superficies que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aguas; los cubiertos con bosques nativos y los ubicados en áreas protegidas.

Rosana Bertone (FPV) impulsa la prohibición de enajenación u otorgamientos de concesiones, licencias y permisos de uso de los recursos naturales del dominio público o

privado del Estado nacional o de los estados provinciales. Por su parte el Diputado Gribaudo (PRO) apunta a limitar la venta a zonas de frontera y zonas de interés nacional especial por parte de personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera. A su vez propone que la declaración de una zona del territorio nacional como de "interés nacional especial" sea efectuada por ley del Congreso Nacional.

Además de estas posturas, hay una nueva elaborada por los legisladores Buryayle (UCR) y Casañas (UCR) que toma varios aspectos del proyecto del PEN pero que deja las cuestiones de reglamentación y organización a los gobiernos provinciales y municipios. Establece como novedad una excepción a los límites a la venta y adquisición de tierras, indicando que las personas extranjeras podrán adquirir derechos de propiedad sobre tierras rurales excediendo los límites establecidos en los artículos precedentes previa presentación ante la autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente un Proyecto de Inversión Industrial que deberá ser aprobado por la misma. El Proyecto de Inversión Industrial deberá contener, como mínimo, los siguientes requisitos: demostración de la capacidad patrimonial acorde a la inversión a efectuar; las tierras rurales comprendidas deben ser solo una parte de la inversión a efectuar, no pudiendo superar el 25 % de la misma; la inversión a realizarse debe generar empleo formal utilizando mano de obra local; el destino de la inversión debe ser industrial, y debe requerir el abastecimiento de materia prima de origen rural; demostración de que se trata de un proyecto sustentable, tendiente a la utilización racional de los recursos naturales; y coherencia, viabilidad y factibilidad de la inversión a realizar.

### **3. ESTADO DE SITUACIÓN**

En la actualidad se encuentra vigente el Decreto Ley N° 15.385 de 1944 que declara la conveniencia nacional que los bienes ubicados en zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. La referida norma crea en todo el territorio nacional zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional que comprenden una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. Las zonas situadas en las fronteras se denominan "zonas de seguridad de fronteras" y las del interior "zonas de seguridad del interior". Asimismo, declara que la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad es la encargada de ejercer la policía de radicación en dichas zonas, con relación a la transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes<sup>5</sup>.

Más allá de esta regulación, no existe actualmente en Argentina normativa que estricta y específicamente regule la adquisición de tierras por parte de extranjeros. El notorio aumento en los últimos años de compra de tierras fiscales o privadas por parte de extranjeros en nuestro país ha causado la preocupación de autoridades, legisladores y la comunidad en general, lo cual motivó hace tiempo el inicio de un debate sobre la necesidad o no de adoptar un régimen que limite la posibilidad de compra de tierras a extranjeros, lo cual ha tenido lugar en otros países del mundo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta cláusula ha sido reemplazada por el art. 42 Ley 23.554 que mantiene vigente la noción de que resulta de conveniencia nacional el dominio de argentinos nativos de las tierras situadas en inmuebles fronterizos y a su vez determina que la policía de radicación es ejercida por la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

<sup>6</sup> Francia, España, Brasil, Costa Rica, Italia, Australia, Bolivia, Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica, entre otros.

El proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo reactiva dicho debate, pero al mismo tiempo, omite el tratamiento de otros aspectos que se encuentran íntimamente relacionados con el mismo tales como el uso del suelo, el ordenamiento del territorio y la regulación de las unidades de producción, los que deberían ser incorporados a la presente discusión.

En tal sentido, FARN considera que el debate parlamentario respecto del proyecto de ley sobre prohibición de venta de tierras a extranjeros debe ser parte de una iniciativa más amplia, ambiciosa e integral que incluya el análisis y tratamiento de los puntos que se mencionan a continuación en el presente documento.

#### **4. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

En primer lugar, resulta necesario realizar una serie de consideraciones relacionadas con el marco legal y principalmente constitucional por cuanto la iniciativa en tratamiento por el Honorable Congreso de la Nación, afecta una serie de derechos comprendidos en nuestra Constitución Nacional (CN).

El artículo 20 de la Carta Magna manifiesta que: *“los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos (...)”* Se trata de una disposición de la Ley Fundamental que tiene su origen en 1853, no obstante las diferentes reformas de las que ha sido objeto desde entonces hasta 1994. Asimismo, el principio de no discriminación se encuentra receptado en Tratados de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional de conformidad con la categoría que contempla el artículo 75 inciso 22 CN.

Del texto del artículo 20 referido es posible afirmar la igualdad civil, social y económica entre ciudadanos argentinos y extranjeros. Únicamente carecen estos últimos de la potestad de ejercer derechos políticos que se encuentran atados de manera inherente a la nacionalidad<sup>7</sup>. En este sentido, el proyecto del PEN excluye a los extranjeros sin residencia en el país del goce de cierto tipo de derechos, efectuando de este modo una clasificación o categoría que la Constitución Nacional no realiza para precisamente incumplir la finalidad a la que apunta su artículo 20.

La claridad de la redacción de la mencionada cláusula de la CN nos inhibe de toda interpretación que vaya más allá de su propia literalidad. Se trata de una manifiesta igualdad en materia de derechos civiles entre nacionales y extranjeros que no admite excepciones. Por lo tanto, toda interpretación que llevara a establecer algún tipo de diferenciación, que tuviera por finalidad modificar el sentido categórico del texto citado, a efectos de deducir consecuencias jurídicas que morigerasen dicha cláusula, debería ser establecida de manera razonable. Caso contrario, se estaría contrariando uno de los principios básicos en materia de aplicación y de hermenéutica constitucional y legislativa, el que consiste en la prohibición, tanto para el intérprete, como asimismo para el que

---

<sup>7</sup> Resulta fundamental destacar que la adquisición de la nacionalidad argentina no es una obligación para la persona extranjera sino que es un derecho. Por ello cualquier norma que pretendiese limitar los derechos consagrados en el art. 20 CN debería ser considerada inconstitucional a fin de asegurar la garantía de igualdad. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) ha fijado su postura en relación a este tema: *“El art. 20 de la Constitución en cuanto establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión...”; que se aparta en mucho del modelo norteamericano, se propone establecer la igualdad civil entre ciudadanos y extranjeros y confirmar expresamente algunos derechos que por razones de conveniencia, de religión o de costumbres, algunas naciones no conceden al extranjero y ratificar al mismo tiempo las estipulaciones del tratado con Inglaterra de 1825.”*



reglamenta, de generar divisiones, categorías, subtipos, en suma distinciones, allí donde el constituyente o el legislador no lo han hecho.

Cierto es que la mayor parte de los países cuentan con normativas que restringen la venta de tierras a extranjeros. Tal es el caso de Estados Unidos en donde las jurisdicciones de California, Illinois, Kansas, Nevada, New Hampshire, Nueva Jersey y Nueva York cuentan con cláusulas de restricción en la compra de tierras. Por su parte Iowa, Minnesota, Missouri y Dakota del Norte prácticamente prohíben que tierras dedicadas a la agricultura sean propiedad o estén bajo control de personas o sociedades extranjeras.

Hay países que han instituido restricciones por medio de normativas nacionales. Irlanda sólo permite la adquisición de tierras productivas a miembros de la Unión Europea. Nueva Zelanda, en cambio, permite la venta de ese tipo de tierras a extranjeros, pero en estos casos exige al comprador demostrar que la operación redundará en beneficio del país. Japón aplica reciprocidad para la compra, pero limita la participación extranjera en los sectores de agricultura y minería.

En nuestra región, México prohíbe a los extranjeros la compra de tierras para agricultura y limita la participación accionaria extranjera al 49%. En Brasil, los extranjeros no pueden ser dueños de más del 25% del tamaño de cada municipio, y la cantidad de tierras rurales que puede adquirir una empresa extranjera o brasileña controlada por capitales extranjeros es - depende de la zona del país- de entre 250 y 5000 hectáreas<sup>8,9</sup>.

Por ello, ante la necesidad de adoptar criterios normativos que regulen la compra de tierras por parte de extranjeros que resulten más adecuados a la situación en el derecho comparado y teniendo en cuenta las disposiciones vigentes en materia constitucional, se requiere que **cualquier tipo de norma que se apruebe en este sentido, observe de manera específica el principio de razonabilidad que exige que exista una proporcionalidad entre medios y fines, y evitando vulnerar las previsiones dispuestas mediante el artículo 28 de la Constitución Nacional el cual dispone que garantías y derechos reconocidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio**, y teniendo en cuenta que *“la habilitación constitucional para establecer diferencias entre nacionales y extranjeros no releva al legislador de establecer requisitos razonables para unos y para otros de manera de no alterar el derecho que se pretende reconocer, para ello debe ponderar adecuadamente el sentido que da origen a las categorías y la relación sustancial entre ellas y los medios que elige para no desconocer el principio constitucional de igualdad.”*<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Mariano Turzi, *Nuevos recursos de poder global*. <http://www.lanacion.com.ar/1409798-nuevos-recursos-de-poder-global>

<sup>9</sup> Respecto de Brasil cabe agregar que su Constitución establece que *“todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país, la inviolabilidad al derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos establecidos en esta Constitución”*. Cabe interpretar por extranjero residente a extranjero permanente, que haya regularizado su situación ante las autoridades brasileras sin que ello implique la obligación de adoptar la nacionalidad brasileras. Sin embargo, al mismo tiempo, la Carta Magna del Brasil promueve la reglamentación por parte del Estado de la participación de capital extranjero, cuando se trate de sectores estratégicos como lo es la propiedad rural y por otro lado, establece la función social de la propiedad e igualdad en el acceso. También lo incluyen las Cartas Magnas de Bolivia y Paraguay.

<sup>10</sup> R. 350. XLI de Corte Suprema de Justicia de la Nación; RHE, R. A., D. c/Estado Nacional, 04/09/2007, T. 330, P. 3853.

## 5. NO DISCRIMINAR AL EXTRANJERO

Uno de los principales aspectos a tomar en consideración en el presente debate es la necesidad de no demonizar al extranjero simplemente por su condición de tal. Si bien la ley de prohibición de límite de venta a extranjeros se ha instaurado ya en otros países, ello no debe llevar a creer que los nacionales reunirán mejores cualidades que los extranjeros por el hecho de portar nacionalidad argentina. Si lo que se busca es limitar la tenencia de tierras a extranjeros a cierto número de unidades productivas, ¿por qué esto se limita sólo a los extranjeros? ¿Por qué el latifundio es inadecuado cuando se trata de extranjeros y no lo sería cuando se tratase de nacionales. malo cuando es de extranjeros y no lo es cuando se trata de nacionales?

En este sentido, la mayor parte de los autores de proyectos de ley sobre la temática comparten que las restricciones y límites en la compra de tierras a personas físicas o jurídicas extranjeras implican la defensa de los recursos naturales del país y de la soberanía nacional. Dicha aseveración se apoyaría en el análisis conforme al cual los extranjeros estarían sospechados de incurrir en actos que perjudicasen los recursos naturales de Argentina así como también la soberanía alimentaria del país.

Cabe destacar que de la lectura de los fundamentos de los proyectos de ley, subyace una situación paradójica. Los proyectistas tienen cabal conciencia del riesgo de incurrir en situaciones de discriminación e inclusive de xenofobia al poner claramente de manifiesto que la norma en ningún caso persigue este tipo de objetivos.

El proyecto de la Dra. Elisa Carrió, en uno de sus pasajes reconoce de manera explícita que la prohibición referida no implica solución alguna a las problemáticas que buscan ser corregidas. En efecto el texto dice: *“El simple control de la compra de tierras por extranjeros si no va acompañado por otras normativas que regulen el uso y tenencia de los suelos, el control sobre los recursos naturales, el desarrollo de un modelo agropecuario inclusivo, no será suficiente y, como elemento negativo, sólo servirá para alimentar intereses xenófobos.”*

La ley que intenta aprobarse no incluye otras propuestas legislativas complementarias a fin de afrontar las temáticas reseñadas. En definitiva, conforme lo reconoce la propia Dra. Carrió, la sanción de una normativa para la temática objeto aquí de análisis, únicamente serviría para vulnerar la garantía constitucional de igualdad.

Asimismo, la Diputada Dra. Diana Conti advierte sobre el peligro de incurrir en discriminación al sostener que: *“(…) se halla lejos del espíritu del presente Proyecto toda concepción chauvinista o discriminatoria respecto de los extranjeros que deseen invertir en beneficio del país. La Argentina es una sociedad que se ha conformado aluvionalmente, es decir, con una incidencia fundamental del aporte inmigratorio, el cual ha resultado crucial y definitorio para la constitución de las bases productivas del país e, incluso, de su cultura e identidad (…). La inversión extranjera es un factor fundamental en el proceso productivo del país”*

Es menester señalar que el proyecto de la Diputada Conti deja afuera de las restricciones y limitaciones a las personas físicas y jurídicas que provengan de países del Mercado Común del Sur.

En este sentido, ha habido recientemente casos que resultan ser muestra que no siempre los argentinos (particulares, empresas o gobiernos) proceden correctamente ni hacen un racional y buen uso del suelo.

Recientemente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) por Resolución 1238/11 declaró que las obras del “Proyecto Productivo Ayuí Grande” en la provincia de Corrientes resultaban incompatibles con las disposiciones de la Ley General de Ambiente Nº 25.675 y de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos Nº 26.331. En este proyecto de represa la empresa del húngaro George Soros (ADECO Agro) se asoció a una empresa Argentina (COPRA) para llevar adelante la referida obra sobre el arroyo Ayuí, importante afluente del río Miriñay. Por intermedio de este proyecto, avalado por las autoridades correntinas, privados (ADECO y COPRA) pretendían hacer uso de un curso de agua público para beneficio estrictamente personal (incluyendo rédito económico) a los efectos de generar un gran lago para la irrigación de 77.000 hectáreas de arroz, con fines de exportación. Dicha represa no solo afectaría a los pobladores cuenca abajo sino también implicaría la inundación de 8000 has de bosques nativos en perfecto estado de conservación y la afectación del hábitat de numerosas especies animales entre ellas el aguara guazú o ciervo de los pantanos, ambas monumentos naturales de Corrientes. Por tanto, la ilegalidad del proyecto era manifiesta y en consecuencia impracticable.

Por su parte, la provincia de Río Negro firmó en octubre de 2010 un acuerdo con la República Popular de China a través del cual se creó un fideicomiso agropecuario para la explotación de tierras en dicha provincia, sembrando 240 mil hectáreas de soja<sup>11</sup>

A la vista de estos casos, es claro que resulta necesaria una normativa mucho más integral y comprensiva que la propuesta por el Poder Ejecutivo Nacional y legisladores de diversos bloques políticos, dirigiéndose hacia un ordenamiento ambiental del territorio argentino a los efectos de regular el uso de un recurso no renovable como el suelo, evitando la concentración del mismo en pocas manos.

No se justifica la imposición de límites en la tenencia de tierras a cierto número de unidades productivas solo para extranjeros, sino también corresponde hacerlo respecto de los nacionales. No resulta ajustada la concentración de la tierra en manos extranjeras pero tampoco es sano el latifundio por nacionales.

## **6. OTROS ASPECTOS QUE DEBERÍAN INCORPORARSE AL DEBATE**

El proyecto de limitación de venta de tierras a extranjeros resulta tan solo una parte de un conjunto de medidas que deben darse de manera conjunta enmarcándose dentro de una iniciativa de mayor contenido.

### ***a) UN MERCADO PROCESO DE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA***

A la hora de proveer a la protección de los recursos naturales, en particular del suelo, el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional omite el tratamiento de un problema ciertamente vinculado al mismo, que es sin dudas, **la vigencia de un modelo agropecuario basado en la extracción de los recursos naturales y que ha dado lugar a la imposición de proyectos de**

---

<sup>11</sup> <http://www.8300.com.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo-saiz-china.pdf>

**megaminería, la consolidación del modelo de explotación de hidrocarburos inaugurado en la década del 90 y el avance sostenido de la frontera agropecuaria con la consecuente tala indiscriminada de bosques nativos.**

El principal problema no parece ser entonces el de la extranjerización de la tierra, que es sin duda una situación que reclama una clara, razonable y más estricta regulación, sino el modelo extractivo vigente, que en el ámbito agropecuario ha significado **la consolidación del monocultivo de soja, que en tan solo diez años incrementó el 56% de la superficie sembrada**, pasando de 10 millones de has en 2001 a 19 millones has en 2010. Por su parte, el **Plan Estratégico Alimentario (PEA) propone aumentar la producción agraria en un 60 % en los próximos nueve años**, lo cual implicará un crecimiento masivo de los desmontes y el uso de agrotóxicos, sin que ello se integre de manera alguna al presente debate.

**Regular la extranjerización de tierras no combatirá el corazón de la inequidad rural existente, que se encuentra en la concentración de la tierra en muy pocas manos**, tal como lo demuestran los datos del Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria (INTA): 2% de las explotaciones agropecuarias controla la mitad de la tierra del país, mientras que el 57% de las chacras cuenta sólo con el 3% de la tierra disponible. A este respecto, es importante mencionar que aún no se encuentran disponibles los datos del Censo Agropecuario 2008 realizado por el INDEC<sup>12</sup>, datos fundamentales para estudiar la evolución de la concentración de la tierra.

El Movimiento Nacional Campesino Indígena<sup>13</sup> (MNCI-Vía Campesina) estima que unas 200 mil familias rurales serán expulsadas de los lugares que actualmente habitan en los próximos años debido al avance de la frontera agropecuaria<sup>14</sup>, cuyos propietarios de campos y/o pools de siembra **están mayoritariamente en manos de argentinos.**

### ***b) UN SISTEMA INTEGRAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CONTROL DEL USO DE LA TIERRA PARA NACIONALES Y EXTRANJEROS***

La Ley General del Ambiente prevé en su artículo 8 como instrumento de política y gestión ambiental al **Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**.

El OAT es el conjunto de acciones técnicas, políticas y administrativas dirigidas a realizar estudios, formular propuestas y adoptar medidas específicas relativas a la organización de un territorio, a los efectos de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general. El OAT define los usos posibles para las diversas áreas en las que se divide el territorio a partir del trabajo efectuado por las distintas jurisdicciones y en relación a sus respectivas estrategias.

El ordenamiento territorial es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, determinando facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. El mismo, como proceso político,

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>13</sup> El Movimiento Nacional Campesino Indígena está compuesto por individuos de diversas edades y sexos que se han organizado para luchar y defender sus territorios, la tierra, el agua, las semillas criollas, la producción de alimentos sanos, por medio de su trabajo colectivo. Este movimiento surgió de forma desarticulada en 1996, y empezó a tomar relevancia en las luchas sociales con la conformación de su cuerpo orgánico y político desde el año 2003.

Para más información visite:

<http://www.mnci.org.ar/>

<sup>14</sup> Estos datos surgen de un análisis realizado por este movimiento, y expuesto en el I Congreso Nacional Argentino en el año 2010.

Para más información visite:

[http://www.mnci.org.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12&Itemid=9](http://www.mnci.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=9)

necesita contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, y se encuentra en sintonía con el concepto de desarrollo sustentable<sup>1516</sup>.

El OAT permite asegurar: la equidad en el desarrollo territorial, el desarrollo económico-social y el aprovechamiento de los recursos naturales para actividades productivas y/o de desarrollo social sustentable; la conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional de los recursos naturales, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y del sistema de asentamientos humanos, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes; y la explotación del suelo no urbano realizada conforme a sus condiciones ambientales y económicas, garantizando la racionalidad de la explotación y niveles satisfactorios de productividad, junto con el bienestar de los propietarios y de quienes laboran en ella, las relaciones justas de trabajo y la conservación de los recursos naturales.

Pese a que esta importante herramienta fue incorporada en la Ley N° 25.675 sancionada en 2002, aún no se han efectuado avances significativos, con excepción del ordenamiento territorial específico para bosques nativos previsto mediante Ley N° 26.331, el cual, aún con avances disímiles en las diferentes provincias, ha dado muestras que tal trabajo de planificación estratégica y participativa es ciertamente necesario en nuestro país. En la misma línea, la Ley de protección de los glaciares y zona periglacial N° 26.639 incluyó una herramienta de suma envergadura para el Ordenamiento Ambiental del Territorio: el inventario de glaciares y zona periglacial, cuya concreción y la definición de sus áreas prioritarias por parte del gobierno nacional a tal efecto, es fundamental para la protección de estas grandes masas de agua.

No obstante ello, aún no se cuenta con una ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio que profundice el abordaje integral y sectorial de esta herramienta de suma importancia. En este sentido, el tratamiento de la ley que prohíbe la venta de tierras a extranjeros debe abrir paso al tratamiento de una norma que dote al Estado de los instrumentos necesarios para ordenar y planificar el territorio, aspecto que actualmente ha quedado en manos del mercado. El OAT es una herramienta que busca contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, ya que el territorio tiene ante todo una función social y ambiental que cumplir. Para ello, en su planificación es preciso subsumir los intereses particulares a los intereses colectivos y el bien común.

A continuación listamos algunos lineamientos básicos y recomendaciones para una política y marco normativo nacional sobre ordenamiento ambiental del territorio<sup>17</sup>:

**i. CLARIDAD**

*Los principales lineamientos para el desarrollo de una legislación nacional de OAT deben ser simples, claros y precisos, para que puedan ser aplicados sin dificultades en todo el territorio.*

---

<sup>15</sup> Consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional y numerosos convenios internacionales de los cuales Argentina es Estado Parte.

<sup>16</sup> Cabe destacar que el OAT comprende tanto el territorio como también el mar.

<sup>17</sup> Conclusiones extraídas de la publicación realizada por Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Cambio Democrático *El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2.* 2011

[http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2010/11/Publicaci%C3%B3n\\_NED-2.pdf](http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2010/11/Publicaci%C3%B3n_NED-2.pdf)

**ii. RECONOCER E INTEGRAR TODOS LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y REGIMENES LEGALES VIGENTES**

*El andamiaje jurídico institucional de nuestro país es clave para que la política de OAT sea coherente con la realidad federal de la organización de distribución de competencias ambientales. En este sentido, deben tenerse en cuenta diversos valores y requisitos fundamentales que forman parte de la Constitución Nacional y de la legislación existente, tales como el concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental (artículo 41 de la Constitución Nacional), las herramientas de OAT ya existentes en la Ley General del Ambiente, la Ley de presupuestos mínimos de bosques nativos y la Ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglacial. Es fundamental que el marco conceptual de la política legislativa que se considere para el OAT respete el esquema de distribución de competencias y se imbrique y complemente sectorialmente los principios y aspectos vinculados a OAT ya presentes en la LGA y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos.*

**iii. NOCION PÚBLICA DE LA PROPIEDAD**

*Históricamente en nuestro sistema la tensión entre la propiedad y la protección ha sido constante, y se ha reflejado también en problemáticas vinculadas a la planificación del territorio que inciden en el grado de implementación adecuada de un Ordenamiento Ambiental del Territorio, en el marco del cual se van a planificar los usos permitidos y proyectados para diversos espacios en una escala temporal. En este sentido, existen temas actuales que cruzan e influyen en estos aspectos tales como la tenencia de tierras, la necesaria concreción de los derechos de los pueblos originarios, la expansión de la frontera agrícola, los agroquímicos y las fumigaciones, entre otros. Reconocer la noción pública de la propiedad y abordar las tensiones y problemas relacionados, resulta fundamental para lograr un OAT efectivo.*

**iv. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS**

*Concatenada con la reflexión anterior, nos encontramos con que los derechos de los pueblos originarios son reconocidos por los Tratados Internacionales de los cuales Argentina es parte y que por otro lado, nuestra Constitución Nacional los ha considerado expresamente en virtud de la preexistencia de las comunidades indígenas y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan. Sin embargo, resulta necesario concretar estos derechos y considerarlos enfáticamente en el enfoque de OAT, teniendo en cuenta que de acuerdo al Contrainforme DESC en Argentina no hay procedimientos para delimitar y titular las tierras indígenas. Por tal razón, son pocas las comunidades indígenas que cuentan con títulos de propiedad del territorio que les pertenece. Tampoco hay certeza sobre las acciones legales que deben utilizarse para conseguirlos. Por el contrario, muchas veces son desalojados de sus tierras tradicionales incluso con el aval del Poder judicial y, en algunos supuestos, con uso excesivo de la fuerza y de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad. Las comunidades indígenas no son consultadas en relación con medidas que las afectan o sobre planes y proyectos de desarrollo lo que impacta gravemente en su forma de vida en un escenario en el que ha crecido exponencialmente el modelo extractivo de recursos naturales. El gobierno federal no ha conseguido crear mecanismos federales uniformes que permitan incidir equitativamente sobre los gobiernos locales.<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> Para más información ver “Informe Alternativo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (2011) realizado por organizaciones de la sociedad civil para el 47º Período de sesiones / Evaluación sobre Argentina. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/11/cdesc47.pdf>

v. **SISTEMA DE INFORMACION**

*Es necesario contar con información territorial confiable, suficiente y actualizada, que sirva de insumo a los instrumentos de planificación que se quieren implementar. El sistema de diagnóstico e información ambiental es un instrumento de la política y la gestión ambiental en el marco de la Ley General del Ambiente. Asimismo, considera que se deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para su instrumentación a través del COFEMA y señala la obligación de las autoridades de informar acerca del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan causar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.*

*Particularmente el Poder Ejecutivo Nacional debe elaborar un informe anual y presentarlo al Congreso de la Nación, una obligación aún no cumplida desde la sanción de la LGA en el año 2002. A esta exigencia se suma el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental tanto en la Ley General del Ambiente como en la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental. En este sentido, se recomienda así generar un sistema de información geográfica que integre distintos datos relevantes del país para la toma de decisiones estratégicas. Se da especial relevancia para este objetivo al montaje de sistemas de información geográfica –SIG-. Esta información deberá ser actualizada periódicamente y contar con el aporte de distintos sectores, y disciplinas. Debería ser de acceso público y gratuito. Este sistema será sustancial para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de las distintas iniciativas de ordenamiento llevadas adelante.*

vi. **DESARROLLO DE ESCENARIOS FUTUROS POSIBLES**

*La información recabada debe servir a los fines de desarrollar distintos escenarios a futuro, vinculados a las distintas alternativas de desarrollo posibles de elección, las cuales estarán en sintonía con la cultura local, la ideología política, la estrategia económica elegida, etc. Estos escenarios deben estar contruidos con cierta capacidad de adaptación a condiciones de contexto cambiante, esta flexibilidad permitirá evaluar la política con el fin de corregirla o redireccionarla en caso de que sea necesario.*

vii. **VÍNCULO CON OTRAS HERRAMIENTAS ESTRATEGICAS: OAT, EAE Y EIA**

*El Ordenamiento Ambiental del Territorio es un procedimiento técnico-administrativo porque orienta la regulación y promoción de la locación y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole.*

*En tal sentido, el OAT debe plantearse en combinación con otras herramientas de gestión que también están presentes en la LGA y otras normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. Por un lado la EIA, un procedimiento técnico administrativo con un análisis interdisciplinario al que debe someterse un proyecto con significativo impacto al ambiente. La autoridad debe analizar los impactos diversos del proyecto, debe convocar asimismo a una instancia de participación ciudadana, a través de una audiencia pública o consulta. Luego la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones. En el marco de lo establecido previamente por el OAT, la autoridad deberá analizar para cada caso particular, para cada proyecto puntual, los impactos considerados y aplicar la EIA para el análisis.*

*Otra herramienta de suma importancia es la Evaluación Ambiental Estratégica, que se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos*



ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. Asimismo, la EAE está muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el OAT un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. A su vez, permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para la EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas.

viii. **INCORPORAR BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS DE INICIATIVAS DE OAT QUE ESTEN VIGENTES**

Es importante para avanzar en el desarrollo de una política y normativa de OAT, retomar las distintas iniciativas ya existentes en la temática tanto a nivel local, como provincial, regional e internacional, identificando sus logros y limitaciones, para incrementar la calidad de nuestras acciones.

ix. **INCORPORAR EL AREA MARINA Y LA ZONA COSTERA**

Los mares cubren alrededor del 70% de la superficie de nuestro planeta, generando grandes aportes a la vida y al desarrollo humano. Son fuente de alimentos, energía, atractivo turístico y constituyen importantes vías de comunicación. Tienen una gran capacidad para regular el clima y modelar las costas. En nuestro país, particularmente el área costera abarca alrededor de unos 7.000 km. El ordenamiento se vuelve fundamental para garantizar la sustentabilidad de los mares y costas, promoviendo la explotación racional y la conservación de sus recursos. Esto involucra planes integrales que ordenen las distintas actividades productivas que allí se desarrollan, como el turismo, la pesca, y la extracción de hidrocarburos.

x. **AREAS PARA LA CONSERVACION**

Existen ciertas regiones de alto valor para la conservación en virtud de los servicios ambientales y los recursos estratégicos que reúnen. Así es necesario orientar acciones específicas para protegerlas. Entonces, se recomienda que un OAT atienda la conservación apropiada de estas áreas, aliente su multiplicación o extensión en el caso que sea necesario, atienda sus amenazas directas e indirectas como la pérdida y fragmentación de hábitats, la actividad humana o el cambio climático, así como también, promueva el desarrollo de mecanismos necesarios para una apropiada gestión y administración de las mismas fijando estándares comunes para todo el territorio nacional.

xi. **INFRAESTRUCTURA**

La infraestructura sirve de soporte para el desarrollo de las distintas actividades humanas y es necesaria para la organización estructural del espacio. Una efectiva planificación requiere de desarrollar y/o fortalecer la infraestructura del país, incorporando sistemas apropiados de conectividad en un sentido amplio del concepto, vale decir, en lo que hace a la movilidad de bienes, servicios y personas en el territorio, la vinculación entre áreas urbanas y rurales, la conexión entre distintas regiones, y la mejora del sistema de comunicaciones, entre otras cosas. Asimismo, la infraestructura requiere de una planificación estratégica que incorpore la visión de sustentabilidad y ordenamiento, y tenga en cuenta, al tratarse de políticas públicas fundamentales, su Evaluación Ambiental Estratégica pertinente.



## **xii. SITUACIONES DE RIESGOS DE DESASTRE**

*La Argentina ha sido afectada a lo largo de los años por distintos tipos de desastres. Dada la frecuencia con la cual nos vemos frente a distintos riesgos de desastre, su prevención y gestión deberían ser una prioridad a la hora de pensar la planificación y el desarrollo. Es importante que en cada uno de los programas de OAT que se elabore, se incorpore una evaluación e identificación de zonas de riesgo y vulnerabilidad socio-ambiental, así como el desarrollo de estrategias de prevención, reducción y protocolos de acción frente a estas situaciones de riesgo y/o emergencia.*

## **xiii. CAMBIO CLIMATICO**

*Una política de OAT no puede dejar de lado al fenómeno del cambio climático (CC) como uno de los desafíos más acuciantes a que debe hacer frente la humanidad en este siglo. Argentina, en particular se prevé será afectada de distintas formas por el mismo debido al extenso y diverso territorio con que cuenta. Asimismo, los impactos del CC potenciarán actuales o generarán nuevos conflictos socio-ambientales en función de las diversas características ecorregionales del país. En este escenario, el OAT no sólo permitiría abordar la conflictividad asociada a sus impactos, sino también implementar políticas de mitigación y adaptación de manera más integral y ordenada, adecuándose a las necesidades locales, provinciales y regionales.*

*En cuanto a la adaptación a los impactos del CC, el principal desafío reside en poner en el foco de atención a aquellos más vulnerables. En estos territorios y poblaciones se deberán desarrollar esquemas de gestión territorial específicos.*

*En esta línea, la herramienta del OAT en el contexto del CC, permitiría propiciar mejores condiciones para dar respuesta a las diversas problemáticas que se presentan. Al momento de planificar el territorio, se recomienda tener en cuenta los distintos escenarios a futuro que plantea el CC, y cómo desde el OAT se puede hacerle frente promoviendo políticas de mitigación y adaptación a sus impactos, tanto para abordar sus desafíos como para aprovechar las oportunidades que presenta.*

## **xiv. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS DESDE UN ENFOQUE DE CUENCA**

*La República Argentina cuenta con una Ley de presupuestos mínimos en materia de aguas que plantea a la Cuenca Hídrica como una unidad indivisible. Asimismo, en diversas regiones del país existen diversos comités de cuencas constituidos y casos de conflictos entre jurisdicciones por el acceso y el uso del agua de recursos compartidos.*

*Resulta fundamental que este abordaje de OAT desde el concepto de cuenca sea planteado no sólo en un caso de remediación como es el del Riachuelo, sino desde la misma concepción de la gestión de las cuencas hídricas. Más aún considerando que los principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, proponen una base conceptual para la gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos en todo el país, y en tal sentido, consideran a la articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial. En este marco, se requiere promover la institucionalización y el fortalecimiento de cuencas interjurisdiccionales para facilitar la coordinación de la gestión hídrica y evitar conflictos y obstáculos entre jurisdicciones.*

xv. **PATRIMONIO CULTURAL**

*El patrimonio cultural es la expresión más pura de nuestra historia, nuestro presente y nuestra identidad como país. Por ello es importante promover acciones destinadas a su protección y resguardo tanto en su versión tangible como intangible. En este sentido, una política de OAT debiera incorporar esta dimensión identificando condiciones mínimas orientadas a preservar el patrimonio cultural en todo el territorio nacional.*

xvi. **MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO**

*Se deberá establecer la partida presupuestaria necesaria a los fines de financiar el funcionamiento e implementación del programa, norma o plan de OAT que se defina; así como también cuál será el ente administrador de esos fondos. De no existir mecanismos de financiamiento preestablecidos y acordados, se dificultará la viabilidad y efectiva implementación del mismo.*

xvii. **REVISION PERIODICA**

*Dado que la realidad y los contextos socio-económicos y ambientales son tan dinámicos se vuelve necesario revisar con cierta periodicidad los esquemas y planes propuestos para que éstos puedan responder a las nuevas condiciones y necesidades del territorio, la sociedad y el modelo de desarrollo elegido. De esta forma la dimensión temporal en la planificación adquiere un valor sustancial.*

xviii. **ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA Y PARTICIPACION CIUDADANA**

*El procedimiento de Ordenamiento Ambiental del Territorio debe ser participativo de conformidad con lo indicado por la Ley General del Ambiente. En tal sentido, el acceso a la información es un requisito previo e imprescindible para la participación ciudadana, quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un proceso de toma de decisión, su importancia también reside en constituirse en requisito previo para la defensa de otros derechos. Por esta causa es fundamental que las autoridades, de la mano del establecimiento de sistemas de información adecuados, garanticen el debido acceso a la información pública, de conformidad a la Ley General del Ambiente y a la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.*

*El Acceso a la Información Pública posibilita la participación ciudadana en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio y mejora la calidad de las decisiones al contar con una ciudadanía más y mejor informada, permite monitorear y controlar la gestión pública, fomenta la transparencia en la gestión del Estado mejorando la calidad de sus instituciones y aumentando la confianza ciudadana.*

**c) CREACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PARA AREAS PROTEGIDAS PRIVADAS**

Considerando que en Argentina la mayoría de las tierras se encuentran en manos privadas, la posibilidad de crear nuevas áreas protegidas (nacionales, provinciales o municipales) se reduce sustancialmente atento la escasa disponibilidad de tierras fiscales. Por tanto, sería beneficiosa la sanción de una ley de Conservación Privada que permita darle un marco regulatorio a las reservas privadas, sea el actual o futuro dueño de la tierra una persona física

o jurídica, nacional o extranjera, siempre con la condición irrestricta de destinar el predio en cuestión a la conservación de la naturaleza.

El sistema nacional de áreas protegidas aún necesita expandirse y en especial en regiones de alta capacidad productiva como la Pampa y el Espinal -las más rezagadas en cobertura de protección. En esas ecorregiones ya no existen tierras fiscales y la compra de predios rurales es enormemente onerosa.

En Argentina, como en muchos países latinoamericanos, las iniciativas de reservas naturales privadas voluntarias fueron protagonizadas desde sus inicios por las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas. No existe por el momento la categoría de reserva privada en una norma nacional, solo se prevé en la legislación de algunas provincias<sup>19</sup> pero con limitados casos de implementación efectiva que incluyan la provisión de incentivos económicos a quien decida preservar el predio del cual es dueño (Misiones, Santa Fe, Chubut).

En el país la propiedad privada está regulada por el Código Civil que es de alcance nacional, pero éste no prevé aún figuras jurídicas de conservación privada, ni que den lugar a preservar un predio en estado silvestre a perpetuidad. Se hace por tanto indispensable una estrategia de fomento a la conservación de biodiversidad en tierras privadas y hay muchos desafíos por afrontar en ese sentido<sup>20</sup>.

Las experiencias de ONG's con reservas privadas<sup>21</sup> como Fundación Vida Silvestre Argentina- pionera en el tema con la Reserva Campos del Tuyú adquirida en 1979 y donada en 2009 para convertirse en el primer parque nacional de la provincia de Buenos Aires- Fundación Hábitat y Desarrollo, Aves Argentinas, Fundación de Historia Natural Félix de Azara y Fundación Proyungas, como las acciones filantrópicas que contribuyeron a la creación del primer parque nacional costero marino de la Argentina (Monte León en Santa Cruz<sup>22</sup>), son experiencias altamente valiosas que necesitan multiplicarse para aumentar el aún insuficiente porcentaje de territorio, costa y mar protegido en nuestro país. Para ello un marco regulatorio específico resulta indispensable.

#### ***d) IMPLICANCIAS DE LA UNIDAD ECONÓMICA DE PRODUCCIÓN***

Es necesario prestar especial consideración al concepto de unidad económica de producción, ante el límite de 1000 hectáreas por comprador en función de la zona, atendiendo las capacidades productivas de cada zona en particular, y respetando (tal como mencionan otros proyectos como los presentados por los Diputados Orsolini y Benas) la superficie mínima requerida para que la explotación sea rentable, conforme está indicado en el artículo 2326 del Código Civil. Un límite de 1000 hectáreas en la tenencia de tierras de forma uniforme para todo el país importaría un tope arbitrario para diversos tipos de suelos que afectaría la producción y la inversión. De allí la necesidad de establecer limitaciones vinculadas con el principio de unidades económicas por provincia.

---

<sup>19</sup> Buenos Aires, Chubut, Catamarca, Entre Ríos, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe.

<sup>20</sup> Administración de Parques Nacionales, con colaboración de Fundación Vida Silvestre Argentina, “*Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural.*” Buenos Aires, Septiembre 2007

<sup>21</sup> Sean reservas propias o brindando asesoramiento técnico a privados que han decidido destinar parte o todo su predio a la conservación.

<sup>22</sup> [http://www.parquesnacionales.gov.ar/03\\_ap/26\\_mleon\\_PN/26\\_mleon\\_PN.htm](http://www.parquesnacionales.gov.ar/03_ap/26_mleon_PN/26_mleon_PN.htm)

## ***e) MODIFICACIÓN DE LA LEY N° 13.246***

Resultará necesario modificar la actual Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales N° 13.246, ya que la misma no establece referencias en relación a los capitales extranjeros que fueran a arrendar en nuestro país. La actual legislación establece la posibilidad de arrendamientos accidentales por dos cosechas o un año, plazos demasiado cortos para establecer prácticas conservacionistas.

Al respecto, se puede mencionar como ejemplo el caso arriba referido de la empresa estatal china Heilongjiang Beidahuang, la cual establecerá un sistema de riego<sup>23</sup> en la provincia de Río Negro en una superficie de más de doscientas mil hectáreas consideradas “ociosas”, donde no hay venta alguna de terrenos, cuyos fondos se enmarcan en un fideicomiso agropecuario, donde no es necesaria la adquisición de terrenos para su posterior explotación.

## **7. CONCLUSIONES**

- El proyecto tiene como objetivo primordial la protección y defensa de recursos naturales a los que considera como estratégicos, y se inscribe dentro de las tendencias del derecho comparado que cuenta con normativa que restringe la venta de tierras a extranjeros.
- El instrumento normativo que sancione el Congreso de la Nación debe evitar incluir elementos que tiendan a discriminar a los extranjeros por su condiciones de tales o que puedan ser consideradas como xenófobas.
- A todo evento se deberá tener presente que el artículo 20 de la Constitución Nacional protege los derechos de los extranjeros en nuestro país equiparándolos, con algunas restricciones, al de aquellas personas nacidas en el territorio nacional. Por ello, a la hora de establecer los criterios legales para estipular las prohibiciones de venta de tierras, deberá observarse el principio de razonabilidad, evitando vulnerar las previsiones dispuestas en el artículo 28 de la Constitución.
- Si bien es cierto que el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo Nacional promueve un debate largamente postergado en nuestro país que es el vinculado con la tenencia de la tierra, es necesario tener presente que el mismo resultará insuficiente, en tanto no se aborde el tratamiento de otros aspectos que resultan íntimamente vinculados al mismo y que también tienen como objeto principal la protección de los recursos naturales, tales como el uso del suelo, el ordenamiento ambiental del territorio, la regulación de las unidades de producción y la extensión de la frontera agropecuaria, entre otros, los que reclaman la pronta sanción de instrumentos legales de similar alcance que el presente.
- En esta línea, FARN considera imprescindible que el Parlamento avance en el análisis y tratamiento de una ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio, tal como lo prevé la Ley N° 25.675, que permita al Estado contar con los instrumentos necesarios

---

<sup>23</sup> Vale aclarar que no se han presentado evaluación de impacto ambiental ni han acaecido procesos participativos.

para ordenar y planificar las actividades económicas en el territorio y promover el desarrollo sostenible.

- Resulta necesario efectuar un análisis pormenorizado de la legislación vigente relacionada con la temática abordada por el proyecto que se pretende aprobar en el Congreso Nacional. En este sentido, será necesario reformar la Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, plenamente vigente y, en referencia a la unidad económica de producción, se consideren las capacidades productivas de cada zona en particular y se respete la superficie mínima requerida para que la explotación sea rentable, ello con arreglo al Código Civil (artículo 2326).
- De igual manera, sería deseable la creación de una normativa específica para la conservación privada que facilite el destino de predios en manos de privadas (sean nacionales o extranjeras) a la conservación.