



Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales

Volumen 1



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO



FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO

Fundación Cambio Democrático

Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079ABP)
Buenos Aires - Argentina.

www.cambiodemocratico.org

Facebook: Fundación Cambio Democrático FCD

Twitter: <http://twitter.com/fcdemocratico>



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255 - Piso 6 - Oficina A - (C1049AAE)

Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 / 2422 / 2183 4313-8631

www.farn.org.ar

info@farn.org.ar

<http://twitter.com/ambienteactual/>

Libro impreso en papel FSC

Se terminaron de imprimir 500 ejemplares
en 2010 en:



©2010, Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Impreso en Argentina

Psathakis, Jimena...[et al.];

Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales - Volumen 1; Buenos Aires; Fundación Cambio Democrático, 2010. 76 p.; 230 mm x 160 mm

ISBN en trámite

1. Ordenamiento Territorial. 2. Ordenamiento Ambiental del Territorio. 3. Conflictos socio-ambientales

ISBN en trámite
Esta publicación está disponible
en forma gratuita en:

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

<http://www.cambiodemocratico.org>

Índice

INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO 1: LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES	
1.1 ¿Qué entendemos por conflicto?	15
1.2 - ¿Qué plantea el enfoque de la transformación democrática de conflictos socio-ambientales?	18
1.3 ¿Qué plantea el enfoque de la transformación democrática de conflictos socio-ambientales?	21
1.4 ¿Qué condiciones mínimas se deben cumplir para abordar de manera dialógica los conflictos socio-ambientales?	26
CAPITULO 2: LA HERRAMIENTA ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO	
2.1 ¿Qué es el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)?	29
2.2 Relación entre modelo de desarrollo local y Ordenamiento Ambiental del Territorio	35
2.3 Los perjuicios de la falta de un Ordenamiento Ambiental del Territorio	39
CAPÍTULO 3: ¿QUÉ DICE LA LEGISLACIÓN RESPECTO DEL OAT?	
3.1 El OAT a nivel latinoamericano	42
3.2 Marco Legal vigente en Argentina	45
CAPÍTULO 4: UNA EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN ARGENTINA. Lecciones aprendidas	
4.1 Mendoza. Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Usos del Suelo. Antecedentes y aprendizajes	54
REFLEXIONES FINALES	65
BIBLIOGRAFIA	70

Equipo de trabajo FCD

Pablo Lumerman, Director Ejecutivo

Jimena Psathakis, Coordinadora Área de Sustentabilidad

María de los Ángeles Ortiz, Coordinadora de Proyectos

Martín Packman, Asistente de proyectos

Victoria Matamoro, Coordinadora Área de Planificación y Desarrollo Institucional

Ricardo Cáceres, Coordinador Programa Comunicación

Equipo de trabajo FARN

María Eugenia Di Paola, Directora Ejecutiva

Carina Quispe, Directora de Política Ambiental

Jorge Ragaglia, Asistente de Política Ambiental

Federico Sangalli, Prensa y Comunicación

Ofelia Acosta, María Victoria Villanueva, y Diego Viegas, Área de Administración

Acerca de FCD

¿Quiénes somos?

FCD es una organización de la sociedad civil, apartidaria y sin fines de lucro.

Nuestra visión:

Una sociedad global pacífica, respetuosa de la diversidad, democrática, justa y sustentable.

Nuestra misión:

Potenciar las capacidades de las comunidades para la transformación democrática de conflictos públicos y el desarrollo humano sostenible.

Objetivos:

Producir conocimiento en el campo de la transformación de conflictos y promover una cultura de paz.

Incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con capacidad de transformación democrática en conflictos públicos.

Capacitar a actores sociales, gubernamentales, privados y académicos con herramientas de liderazgo y dialogo para los procesos colaborativos y la transformación de conflictos.

Centramos nuestra actividad en torno a dos grandes áreas:

Área Desarrollo Sustentable:

Buscamos fortalecer la institucionalidad pública interjurisdiccional y multisectorial para el abordaje democrático de la conflictividad socio ambiental. Para alcanzar este objetivo, promovemos procesos basados en el diálogo democrático para el desarrollo humano sustentable.

Área Gobernabilidad Democrática:

Buscamos promover la gobernabilidad democrática a nivel nacional y regional. Para lograrlo proponemos generar y/o consolidar los canales de diálogo y la construcción de consensos entre la sociedad civil y el Estado; fortalecer las capacidades estatales para la elaboración de políticas públicas a través del diálogo democrático y la participación ciudadana; y colaborar a la construcción de una sociedad con capacidad para incidir colaborativamente en políticas públicas.

Acerca de FARN

¿Quiénes somos?

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fue creada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad.

Visión de FARN

Apuntamos a una sociedad democrática, participativa, con una estrategia sustentable en sus políticas públicas.

Objetivos Institucionales

Fomentar la construcción de conocimientos en materia de desarrollo sustentable, gobernabilidad, política ambiental, contaminación, conservación, comercio, responsabilidad social empresaria e inclusión social.

Fomentar la construcción de consensos para las políticas públicas y privadas relativas a la temática de su alcance.

Capacitar a líderes sociales en materia de desarrollo sustentable a nivel público y privado.

Promover el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisión.

Difundir y promover las herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en defensa de sus derechos.

Promover la generación de instrumentos que coadyuven a un mejor desempeño de las autoridades y la ciudadanía en torno a la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales.

INTRODUCCIÓN

Cada vez más numerosos y complejos, los conflictos públicos emergen a nivel local y exceden la capacidad regulatoria propia de los mecanismos político-institucionales tradicionales de la democracia representativa (elecciones, división de poderes, Estado de derecho), e interpelan a los distintos actores sociales y al sistema político en su conjunto a buscar nuevas formas de abordarlos.

Con este contexto, dentro de la conflictividad pública, son los conflictos socio-ambientales, es decir aquellos que contraponen posiciones en torno al acceso y disponibilidad de los recursos naturales, los que más han crecido y los que mayores desafíos presentan a la institucionalidad democrática y empujan al Estado a redefinir sus competencias y atribuciones.

Así pues, a una democracia política formal, en la que se celebran periódicamente elecciones transparentes, se contrapone una insuficiente capacidad integradora y reguladora de los Estados. Esto sucede en el marco de modelos de desarrollo que, en mayor o menor medida, se muestran insuficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, o no están en sintonía con los intereses de las comunidades locales. Esta contraposición de intereses es una causa importante de la alta conflictividad social que se encuentra en América Latina.

En un mundo en transición, conflictivo y de gran dinamismo, y ante la cada vez mayor presión sobre los recursos naturales, se torna fundamental formular e implementar políticas públicas que permitan prevenir y transformar de forma efectiva y democrática la conflictividad socio ambiental. Por ello, resulta necesario comprender las interrelaciones que surgen del mismo, a fin de poder encausar o acompañar los procesos de cambio necesarios. Los conflictos públicos ponen de manifiesto la necesidad de cambios sociales que integren los postulados del desarrollo

sustentable, en el marco de la democracia y la paz.

El diálogo democrático en tanto enfoque y dispositivo de intervención en conflictos públicos, se torna particularmente necesario en el contexto actual y requiere de habilidades, reglas, valores y roles, distintos a los utilizados de manera tradicional.

En Argentina, existe una debilidad crónica en lo que se refiere al desarrollo de redes de cooperación para el acceso a la información y a la participación pública efectiva en los procesos de toma de decisiones en torno al goce y uso del ambiente y de los recursos naturales. Por la ausencia de esquemas consensuados y democráticos orientados al desarrollo sustentable surgen y se reproducen numerosos conflictos socio-ambientales cada vez más difíciles de abordar con los enfoques y mecanismos tradicionales, como ya ha sido mencionado.

Particularmente, si se carece de políticas de planificación estratégica a nivel territorial y en particular procesos de ordenamiento ambiental del territorio, los conflictos en torno a los usos del suelo y el aprovechamiento de los bienes mencionados, emergen indefectiblemente generando a su paso, situaciones de ingobernabilidad local y polarización social, atentando en definitiva contra las posibilidades de un desarrollo humano sustentable.

Especialmente en lo que refiere a conflictos socio-ambientales, y de acuerdo a los pronósticos que indican que irán en sostenido aumento por el uso exponencial al cual están sometidos los recursos naturales, es indispensable encontrar nuevos enfoques y herramientas que permitan abordarlos de manera constructiva.

En la presente publicación se propone así al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), como un instrumento clave (pero no único) para abordar estas problemáticas socio-ambientales desde un enfoque más integral, que intente dar respuesta a las cuestiones estructurales que subyacen a las manifestaciones explícitas de estos complejos conflictos.

Porque un enfoque integral permite considerar las particulares características que dan cuenta de su complejidad: la conjunción de actores diversos y heterogéneos, la presencia de intereses muchas veces no representados, la multiplicidad de jurisdicciones que intervienen en su dinámica, la cuantiosa información técnica que involucran, la manifestación de impactos en diferentes escenarios espaciales y temporales y los nuevos movimientos sociales que ponen en agenda pública los temas socio-ambientales. Todas estas cuestiones posicionan a este tipo de conflictos como de especial relevancia para la gobernabilidad, para la búsqueda de consensos; tanto en situaciones de inmediatez como de políticas públicas a más largo plazo.

En función de lo antedicho, esta publicación dará cuenta de la especificidad de los conflictos socio-ambientales, y del enfoque de la Transformación Democrática de *Conflictos para su abordaje constructivo*.

De esta manera, se comenzará por caracterizar al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), desarrollando su concepto y características, poniendo de relieve su fundamental importancia como herramienta estratégica e imprescindible para el abordaje de conflictos orientado al desarrollo sustentable. Para ello, se abordará la normativa que lo enmarca y se analizará un caso puntual donde el Ordenamiento Ambiental del Territorio busca ser implementado.

Este caso, se refiere a un proceso en la Provincia de Mendoza, la primera del país en contar con un instrumento de esta naturaleza a partir de la aprobación de una ley que la regula: la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. La FCD y la FARN han seguido de cerca el proceso de elaboración y aprobación de la misma, como así también en la actualidad del proceso de elaboración del Plan Estratégico para su efectiva implementación.

Para finalizar proponemos algunas conclusiones y reflexiones en torno a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y promoción de procesos, marcos normativos y políticas de ordenamiento ambiental territorial

a nivel local y regional. Asimismo, sobre la necesidad de contar con legislación y políticas públicas de Ordenamiento Ambiental Territorial a nivel nacional que den un marco adecuado a las iniciativas existentes y al mismo tiempo, generen las condiciones propicias para su desarrollo en áreas donde todavía no se registran avances en este sentido.

CAPÍTULO 1: LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

1.1 ¿Qué entendemos por conflicto?

El Conflicto

El conflicto es parte de la “condición humana”, y está presente en la vida social y en las relaciones entre comunidades, pueblos y Estados. Usualmente se le otorga connotaciones negativas, y se lo define con un valor opuesto a la armonía, el acuerdo o la paz. Hay múltiples definiciones de lo que es un conflicto –se trata de un concepto ambiguo y dinámico– y la forma en que se lo caracteriza condiciona en gran medida la forma en que será abordado. Para poder transformar el conflicto es necesario cambiar la mirada que tenemos sobre él.

Genéricamente, el conflicto se refiere a cualquier disputa organizada, un diferendo o desacuerdo de proporciones relativamente importantes, que a menudo abarca múltiples disputas, que se pueden dar en torno a valores y reclamos de acceso al poder o a recursos escasos. Esta lucha muchas veces consiste en neutralizar, herir o eliminar a los adversarios (Coser, 1956). No es de extrañar, por ello, que se considere al conflicto como una fuerza destructiva que debe ser evitada, contenida o eliminada.

Desde una perspectiva constructivista, sin embargo, el conflicto se entiende como una divergencia de intereses, o la creencia de que las aspiraciones de las partes no pueden alcanzarse simultáneamente (Pruitt & Rubin, 1994). Un conflicto surge, entonces, cuando dos o más actores, en una relación de interdependencia, no están de acuerdo sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos, y actúan basándose en estas supuestas incompatibilidades (Lederach, 1996). Desde esta perspectiva, el conflicto posee tres componentes distintivos:

- (i) Relación de interdependencia entre las partes; es decir, ninguna tiene suficientes recursos como para alcanzar sus objetivos de forma unilateral.
- (ii) Percepción de incompatibilidad de los objetivos de los actores involucrados, que pone énfasis en la subjetividad de las partes¹.
- (iii) Comportamiento agresivo –aunque no necesariamente violento– entre los actores involucrados.

En la medida en que supone tensión entre actores que establecen una relación entre sí, el conflicto social es demasiado amplio y puede incluir una gran cantidad de situaciones, que van desde un nivel interpersonal a otro interestatal. Para delimitar esta definición, nos centraremos en los conflictos sociales de interés público.

Conflicto Público

El conflicto público es una categoría más amplia que incluye disputas político-institucionales, intra e interburocráticas, entre poderes públicos cuyos protagonistas centrales forman parte del marco institucional del Estado (su campo de acción es la arena política). Por su naturaleza, este tipo de conflictos se dirimen a través de mecanismos político-institucionales, incluyendo vías administrativas, judiciales, mediáticas, etc. En ellos, el Estado tiene un rol central, y la disputa se centra en el proceso de toma de decisiones sobre el destino de los recursos compartidos/públicos en situaciones que involucran intereses colectivos o difusos. Un conflicto público social involucra al Estado o a un proceso de decisión pública, y tiene como protagonista distintivo a actores de la sociedad civil. En este sentido, el conflicto social posee las siguientes características específicas:

¹ En sintonía con los desarrollos vinculados a la teoría de la narratividad y de la modalidad del pensamiento narrativo de Jerome Bruner (1997), la realidad se construye a través de narrativas. Desde esta perspectiva, los conflictos a través de los cuales las personas experimentan los asuntos humanos toman la forma de las narraciones que usamos para contar cosas sobre ellos.

- El rol del Estado es protagónico de distintas maneras: a) cuando el Estado participa directamente en el conflicto –por acción u omisión–; b) cuando el Estado participa como un tercero en un conflicto de actores privados donde existe un interés colectivo en juego; c) cuando el conflicto se manifiesta en el espacio público.
- Se conforman en torno a una compleja red de intereses que se traduce en la presencia de diversos grupos, organizaciones o individuos, representando esos intereses con relaciones asimétricas de poder (Carpenter & Kennedy, 1998).
- Existe disparidad entre las formas de organización entre esos grupos, y por ende, estructuras jerárquicas y procesos de toma de decisiones.

Los conflictos emergen a raíz de un evento puntual o disputa (episodio) –una movilización social en contra de una política gubernamental de características específicas, por ejemplo–, pero bajo este hecho existe un complejo entramado de causas estructurales (epicentro) que encuentran en dicha disputa una vía para manifestarse.

1.2 ¿Qué son los conflictos socio ambientales?

*Se considera que existe un **conflicto socio-ambiental** cuando dos o más actores interdependientes no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso a los recursos naturales y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas.*

La definición propuesta integra los diversos elementos que configuran las características definitorias de los conflictos socio-ambientales:

a. La transformación.

Al implicar intrínsecamente manifestaciones de cambio, los conflictos tienen una dinámica inherente que puede manifestarse en consecuencias negativas o positivas. La forma que adquiera esa dinámica dependerá de las decisiones que los actores puedan tomar en su curso, con relación a los elementos vinculados a él.

b. El poder.

Los conflictos de poder entre actores del sector público, privado y social de diversos sectores, conllevan estrategias de cabildeo, formación de alianzas y coaliciones, de manera de fortalecer la capacidad de obtener el acceso, uso y control de los recursos estratégicos. En este sentido la asimetría de poder es una de las causas explícitas de la emergencia de la conflictividad.

c. La cultura.

El conflicto es una construcción social producto de los diferentes significados e interpretación que las personas involucradas le adjudican a las acciones y a los eventos. El creciente renacimiento, y la recuperación de tradiciones ancestrales en la relación del ser humano con su medio ambiente, hace visible los contrastes entre las diferentes cosmovisiones, antiguas y modernas, de los pueblos originarios, las comunidades rurales y urbanas y las sociedades modernas. Esta diferencia en las creencias y principios que construyen una mirada particular del mundo, resulta un factor

relevante en la dinámica de la escalada de la conflictividad socio-ambiental.

Si bien la concepción amplia de **ambiente** que guía nuestro accionar ya incluye la dimensión social (en el capítulo 2, se describirá la concepción de ambiente propuesta), al anteponer “socio”, queremos dar especial énfasis al entramado relacional que se da en los conflictos públicos y, en este caso en particular, en los conflictos ambientales (esto será abordado en mayor detalle en el apartado siguiente que plantea el enfoque de la Transformación de Conflictos).

Los conflictos socio-ambientales que han crecido de manera considerable en las últimas décadas, están estrechamente vinculados a la relación entre las personas y su ambiente. Múltiples son los factores que explican o que influyen directa e indirectamente en la escalada de estos conflictos. Entre ellos podemos mencionar, la explotación intensiva de los recursos naturales, el consumo desmedido, el acceso a la tierra, el constante crecimiento poblacional, la distribución desigual de los ingresos, la instalación de emprendimientos de gran envergadura, entre otros.

Entre las causantes principales de la conflictividad socio-ambiental se encuentra la definición unilateral del modelo de desarrollo local, ya que generalmente esta definición se restringe a voluntades particulares y excluye la participación efectiva de los actores no estatales en los procesos tendientes a definir el modelo, la normativa y las políticas públicas para el desarrollo sustentable local.

Como ya vimos, la emergencia de estos nuevos tipos de conflictividad y su recurrencia, dejan al descubierto la insuficiencia y/o ineficiencia de los modos tradicionales de resolver conflictos. Se presenta así la necesidad de buscar nuevos enfoques para el abordaje de conflictos socio-ambientales que integren las perspectivas de los actores sociales e institucionales involucrados en los mismos. El abordaje integral de estos conflictos requiere de transformar y/o generar relaciones positivas, constructivas, de confianza y colaboración entre actores de diversos

sectores y disciplinas.

Es por esto, que este tipo de herramientas presenta la posibilidad de establecer agendas y canales legítimos y apropiados para resolver los problemas de la sociedad. En este sentido, el OAT pretende constituirse como un instrumento de gobernanza, entendida como el conjunto de instituciones –patrones, estructuras, reglas de juego, etc.– y procesos de toma de decisiones que condicionan y posibilitan las políticas públicas, involucrando al Estado en relación interdependiente con actores de la sociedad civil y el mercado local y global (Kooiman, 2000).

Finalmente, existe una estrecha relación entre Ordenamiento Ambiental del Territorio y la definición de un modelo de desarrollo para las comunidades. Es de importancia clave definir el horizonte de desarrollo al que una comunidad aspira, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos del territorio y de desarrollo de actividades, tanto productivas como humanas y de conservación. Y la participación y la consulta ciudadana tienen un lugar preponderante en estas decisiones. Los ciudadanos individuales y/o organizados deben ser parte del proceso de decisión acerca del modelo de desarrollo local y del ordenamiento de las actividades que quiere darse una comunidad en un territorio específico para apropiarse de ese modelo, y propender a su promoción, defensa, ejecución y monitoreo en el tiempo. La participación efectiva y de calidad legitima al proceso y le da sostenibilidad en el tiempo; evita también la reincidencia de viejos conflictos no abordados adecuadamente en el pasado y la emergencia de otros tantos nuevos.

1.3 ¿Qué plantea el marco conceptual de la transformación democrática de conflictos socio-ambientales?

Transformación Democrática

“A diferencia de la resolución o la gestión, la idea de transformación no sugiere que simplemente eliminemos o controlemos el conflicto, sino que apunta descriptivamente a su naturaleza inherentemente dialéctica. Es un fenómeno que transforma eventos, las relaciones atravesadas por el conflicto, de hecho cambia a sus propios protagonistas”

J. P. Lederach, Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures /New York
Syracuse University Press 1995

Transformar el conflicto en oportunidad (Gerzon 2009) para el desarrollo democrático, supone poner el foco no sólo en la lucha visible sino en las causas relacionales, institucionales, estructurales, culturales que llevan a los actores sociales a confrontar alrededor de derechos e intereses contrapuestos.

El nuevo paradigma en el abordaje constructivo de conflictos sociales evoluciona del marco de la resolución al marco de la transformación¹.

El uso del verbo transformar, en lugar de resolver o gestionar, es intencional. Esta visión es resumida de manera precisa por John Paul Lederach cuando escribe: “A diferencia de la resolución o la gerencia, la idea de transformación no sugiere que simplemente eliminemos o controlemos el conflicto, sino que apunta descriptivamente a su naturaleza inherentemente dialéctica. Es un fenómeno que transforma eventos, las relaciones atravesadas por el conflicto, de hecho cambia a sus propios protagonistas” (Lederach, 1996). En otras palabras, transformar implica que el conflicto genere cambios. Ahora bien, que el cambio en cuestión sea positivo o negativo, democrático o autoritario, depende en gran medida de la calidad del liderazgo que es aplicado a su abordaje.

¹ Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Bilbao, Spain: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007) y Maiese-Lederach. Transformación. En “La Revista”, año IV, nº 10, Mediadores en Red, noviembre de 2006.

El nuevo paradigma en la gestión constructiva de conflictos sociales evoluciona desde la idea de resolución al marco de la transformación elaborado por John Paul Lederach (Lederach, 2007; Maiese & Lederach, 2004), quien explica que los conflictos sociales, al ser intrínsecos a la vida en sociedad, no se resuelven de manera definitiva en un momento dado, sino que van cambiando hacia dinámicas más o menos constructivas a través del tiempo. "El marco de la transformación, al igual que el de la resolución, opera bajo el supuesto de que el conflicto no es en sí mismo ni bueno ni malo, sino que denota un proceso normal de las relaciones humanas operando sobre estructuras sociales y puede ser entendido como un motor para el cambio social" (2007). Es evidente que, a lo largo de la historia, la construcción de instituciones públicas democráticas que promueven la inclusión social y la distribución sostenible de los productos de la actividad económica, ha sido consecuencia, en gran medida, del surgimiento del conflicto social. En ese sentido se entiende la relación entre transformación de conflictos y desarrollo democrático.

Se utiliza el concepto de transformación para enfatizar que los conflictos son vistos como procesos vitales en el desarrollo de las sociedades, con potencial destructivo o productivo. En ese sentido, el concepto se convierte en un esfuerzo para el logro de procesos y resultados constructivos y mutuamente beneficiosos. A nivel de los actores, busca el desarrollo de ciertas capacidades en los participantes, el empoderamiento de los actores más débiles y su reconocimiento. Desde el punto de vista del sistema político, la transformación apunta al cambio institucional hacia marcos normativos y procedimientos más incluyentes y democráticos. El enfoque está puesto tanto en el conflicto manifiesto y sus urgencias (episodio), como en las relaciones, los contextos y las estructuras (epicentro).

La transformación de conflictos identifica los episodios conflictivos y procura encontrar las vías para resolverlos. De hecho, se cuida de no aislarlos entre sí, y más bien, les busca puntos de acceso para entender la lógica subyacente o epicentro que explica su aparición. En ese sentido, la transformación busca entender cómo estos episodios se insertan en un

patrón más amplio de los procesos sociales, de las relaciones humanas y de sus instituciones. Así, se pregunta qué debe cambiar –en los niveles culturales, estructurales, relacionales y personales– para producir un fortalecimiento de la convivencia democrática. Esto quiere decir que no se pierde el foco de los episodios, aunque sí se trabaja de forma más deliberada y estratégica sobre los epicentros de dicha conflictividad². El cambio es entendido a nivel de los temas urgentes o inmediatos, y a nivel de los patrones generales de interacción y de la problemática estructural sobre la que opera. Son estos los procesos en los que el Estado y las políticas públicas tienen un rol privilegiado para actuar de forma efectiva.

El concepto de transformación democrática de conflictos, por lo tanto, da cuenta de la potencialidad inherente al conflicto para ser transformado en oportunidad para el desarrollo democrático utilizando las reglas y mecanismos provistos por la democracia. El punto es poder apreciar sus contribuciones positivas para la democracia –señalando una problemática social no atendida e introduciendo un sentido de urgencia pública para atenderla, o alerta temprana para crisis inminentes– y sus efectos negativos –crisis, violencia, fragmentación del tejido social– que deben ser contenidos y prevenidos. En ese sentido, el enfoque de la transformación democrática es capaz de aprovechar y reforzar a las primeras, del mismo modo que puede evitar, mitigar o, en el peor de los casos, contener las segundas, en el marco de la aplicación y vigencia del Estado de Derecho y de la normativa de la vida democrática.

El marco de la transformación, opera bajo el supuesto de que el conflicto denota un proceso normal de evolución de las relaciones humanas operando sobre estructuras sociales, y puede ser entendido como un impulsor del cambio social y la democratización del poder. Es evidente que a lo largo de la historia, la construcción de instituciones públicas

2 Un episodio es la expresión visible de un conflicto que surge dentro de la relación o sistema, usualmente dentro de un lapso determinado de tiempo. Genera atención y energía alrededor de un conjunto de problemas particulares que necesitan respuesta. El epicentro del conflicto es la red de patrones relacionales y estructurales que con frecuencia proporciona una historia de episodios vividos, de los cuales emergen nuevos episodios y problemas. Si el episodio libera energía conflictiva en la relación, el epicentro es donde se produce dicha energía.

democráticas, que promueven tanto la inclusión social como una distribución más sostenible de los productos de la actividad económica ha sido consecuencia, en gran medida, del surgimiento del conflicto social³.

Desde el enfoque de la transformación, se reconoce que el conflicto involucra diversas etapas, y se analizan estrategias de diversa índole para que el desarrollo del mismo posibilite la evolución hacia fases constructivas. El enfoque transformativo enfatiza en la necesidad de abordar de manera constructiva los conflictos para que no escalen hacia escenarios de violencia, sino más bien para que se constituyan en oportunidades para su tratamiento democrático posibilitando, en los momentos adecuados, abrir espacios de diálogo y deliberación. Esto permitirá a su vez analizar el impacto y las consecuencias del conflicto para todos los sectores afectados, promoviendo de éste modo mecanismos de concertación para la toma de decisiones institucionales que se plasmen en políticas públicas inclusivas.

Prevención

El concepto de prevención de conflictos tradicionalmente utilizado, tiene una connotación negativa del mismo. Desde este enfoque, la prevención del comportamiento conflictivo busca la neutralización de aquellos aspectos que manifestasen dicha conflictividad. Este modelo de tratamiento preventivo de conflictos se encuentra así riesgosamente cercano a modelos de supresión del mismo. En este sentido, el profesor Christopher R. Mitchell propone definirlo como "cualquier proceso que contribuye a la prevención del comportamiento conflictivo indeseable una vez que se ha presentado una situación de incompatibilidad de objetivos."(Mitchell, 1981, 257)"⁴.

3 Este artículo utiliza información generada en el marco del proyecto «Territorios, conflictos y desarrollo» de la Universidad de Manchester en convenio con el Centro Peruano de Estudios Sociales, apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social de Gran Bretaña, Grant Number (RES-051-27-0191).

4 Es importante no confundir la prevención de conflictos de la evitación de los mismos. Por eso es muy importante que las acciones preventivas no conlleven arreglos superficiales o evitativos ya que estos, en última instancia no suponen más que la postergación de un conflicto que cuando se manifieste lo hará con mayor virulencia. Algunos autores como Johan Galtung prefieren no hablar de prevención ya que consideran que limitar la intervención a la prevención de la violencia desmerece el profundo trabajo que se realiza con el proceso del conflicto.

Por otro lado, la prevención de conflictos desde una perspectiva de transformación, busca administrar los medios por los se puede anticipar y manejar un conflicto abordando sus causas y no sólo las manifestaciones del mismo. Entonces, la prevención de conflictos supone prevenir lo que para todas las partes involucradas es indeseable (la crisis, la violencia o una situación de catástrofe) pero también implica entender que el conflicto manifiesto se vincula dependiente de un epicentro de conflictividad que se encuentra subyacente a los hechos visibles.

Específicamente, cada vez con mayor frecuencia se presentan experiencias y enfoques que dan cuenta de que el conflicto social puede ocupar un lugar central, y positivo, en los procesos de desarrollo al derivar en la promoción de proyectos para el surgimiento de instituciones más modernas.

El enfoque de la transformación apunta a prevenir o mover el conflicto desde dinámicas confrontativas violentas, hacia procesos más constructivos enmarcados en la institucionalidad democrática, operando en diversos ámbitos y en diferentes niveles simultáneamente. No se trata de intentar soluciones rápidas para los problemas más urgentes, sino de generar plataformas de actores y de instituciones que puedan identificar causas, operar a nivel de las crisis y trabajar tanto en el cambio de las estructuras sociales e institucionales como en los patrones de relaciones subyacentes.

1.4 ¿Qué condiciones mínimas deben cumplirse para abordar de manera dialógica los conflictos socio-ambientales?

La importancia del diálogo

Como ha sido mencionado con antelación, dada la complejidad que revisten los conflictos públicos, en los cuales una multiplicidad y diversidad de actores con diferentes intereses y necesidades se perciben como enfrentados, resulta clave que el abordaje de los mismos sea a partir de procesos de construcción de consenso. En este sentido, resulta fundamental definir lo que entendemos por diálogo.

Como enfoque, el diálogo constituye una forma particular de interacción entre las personas, indispensable para crear espacios de confianza donde lograr consensos. No siempre están dadas las condiciones para que el diálogo sea posible. Por esa razón, muchos procesos denominados de diálogo, suelen resultar inoperantes y frustrar expectativas de los participantes. En estos casos, un análisis más exhaustivo demanda previamente la creación de condiciones para que el diálogo sea posible y resulte una meta clara para quienes participan, distinguiendo diversas fases de los procesos de toma de decisión.

Para generar el escenario apropiado para el diálogo es necesario promover y construir condiciones mínimas que ayuden a generar confianza en un proceso con reglas de juego claras. Se identifican a continuación algunas condiciones mínimas para que el mismo sea posible:

- **Voluntad política:** una condición de posibilidad indispensable para que un diálogo sobre un conflicto público sea viable es que exista una legítima y sostenida voluntad de los actores políticos involucrados y su compromiso con el espacio. Muchas experiencias de diálogo han resultado infructuosas y han producido fatiga o descreimiento porque se ha utilizado el espacio de diálogo como estrategia electoral, o como una puesta en escena sin que exista real compromiso de funcionarios o estructuras del Estado para

transformar el conflicto de manera adecuada.

- **Convocantes confiables:** usualmente, para generar confianza en actores muy diversos, los espacios requieren más de un convocante, dado que es difícil que un sólo actor cuente con reconocimiento y legitimidad de todas las partes involucradas en la problemática. Por esta razón, y dependiendo de los casos concretos, a veces se considera útil que la convocatoria provenga de algún actor externo, o de un grupo de convocantes que sirva como “paraguas” de confiabilidad inicial para que los sectores quieran participar.

- **Inclusividad:** a fin de garantizar un diálogo sostenible y transparente es importante identificar las diversas perspectivas que deben estar representadas, lo cual requiere un cuidadoso trabajo de identificación de actores (individuos y organizaciones). Dependiendo de la estrategia y la meta del proceso, podrá decidirse involucrar un microcosmos de actores representativos, un conjunto de actores estratégicos con representatividad, o capacidad de decisión, o un modelo orientado a la participación de muchos. La opción dependerá del tipo de cambio que se persiga obtener con la estrategia, ya que no es lo mismo diseñar una estrategia para abordar una escalada de crisis que diseñar procesos para el diseño y/o la implementación de nuevas políticas públicas.

- **Acceso a información relevante y confiable:** la meta del diálogo presupone que los participantes tengan capacidades y recursos para incrementar su conocimiento del problema y de las diversas perspectivas. Esto requiere de tener el compromiso de poner en común información con esas características, como elemento que fortalezca y enriquezca la deliberación y la toma de decisiones. Cuando la información sobre el tema no está disponible, o no puede ponerse a todos de manera confiable, existe una ausencia de condición mínima para avanzar en ampliar la comprensión del problema, y en consecuencia a promover una

deliberación responsable acerca de opciones y decisiones para la gestión democrática del mismo.

- **Equilibrio de poder:** también es condición para un diálogo genuino, evaluar la situación de poder relativo con que se identifica cada sector. En algunos casos un diálogo directo no será posible hasta que no se realicen acciones tendientes a equilibrar poder y las capacidades de los grupos de actores para participar en el espacio de manera constructiva.

Particularmente, en el abordaje de los conflictos socio-ambientales se propone la herramienta del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Esta herramienta asociada a un proceso de diálogo democrático permitirá abordar conflictos existentes y prevenir situaciones conflictivas futuras asociadas al goce, acceso y uso del ambiente y los recursos naturales.

CAPÍTULO 2: LA HERRAMIENTA ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

2.1 ¿Qué es el Ordenamiento Ambiental del Territorio?

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos, y que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado.

Como es de suponer, esta organización espacial de actividades implica la representación en el territorio de muy diversos intereses y aspiraciones de los diferentes grupos y actores sociales que comparten dicho espacio, siendo esta la razón por la cual la elaboración del OAT debe ser ampliamente participativa.

En la medida en que los gobiernos promuevan una construcción colectiva que refleje las necesidades, deseos y aspiraciones de la sociedad en cuanto al uso y goce del territorio, el ambiente y los recursos naturales, luego, esa planificación que se consolida en una norma jurídica, tiene amplias posibilidades de ser más fácilmente aplicada. Por el contrario, si este ordenamiento se realiza en base a criterios técnicos o políticos institucionales sin contemplar las necesidades de los actores interesados o afectados, se generan muchos conflictos de intereses explícitos y subyacentes. El OAT debe entonces aspirar a la concertación de los intereses sectoriales entre sí, y de éstos, con el Estado, quien deberá buscar y velar, en esta puja de intereses sectoriales, por el bien común. Por lo tanto, si bien es indispensable la consulta y participación a los diferentes sectores, el Estado se erige como el garante de los bienes, derechos y valores colectivos.

En este sentido, el Ordenamiento Ambiental del Territorio es una herramienta estratégica porque en la medida en que provee un marco racional y participativo para la gestión de los usos de aquél, se convierte también en el instrumento óptimo para prevenir y transformar las tensiones vigentes entre los distintos intereses y permitiendo anticiparse a escenarios futuros.

Entonces, si refleja las prioridades y valoraciones que la comunidad ha asignado a las diversas áreas de su entorno, como así también las políticas productivas, educativas, culturales y de esparcimiento, entre otras, como producto de una amplia participación, seguramente se constituirá en una herramienta clave para la mejor protección de los intereses colectivos e individuales, desplegando, frente a posibles conflictos, toda su eficacia.

¿Por qué ordenamiento “ambiental” del territorio?

Para contestar esta pregunta resulta clave, por un lado, describir la concepción de ambiente que adoptamos y, por otro lado, definir las características del concepto de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Entendemos al **ambiente** como el entorno que afecta a los seres vivos, en particular a los seres humanos. Este entorno abarca bienes y valores naturales, sociales y culturales, y las interrelaciones entre los mismos. Se trata de distintos sistemas que interactúan entre sí, y se condicionan recíprocamente.

De esta definición, surgen entonces dos elementos esenciales:

1. La concepción sistémica del ambiente, que permite contemplar todas las dimensiones del ambiente y no restringirlo solamente a cuestiones ecosistémicas, y,
2. El foco en la interacción e interdependencia sociedad-contexto ecosistémico, que permite concebir las modificaciones

del ser humano sobre su entorno (en todas sus dimensiones) y cómo dichas modificaciones influyen nuevamente sobre el hombre.

La concepción actual de OAT

En este apartado proponemos realizar algunas distinciones respecto del tradicional concepto Ordenamiento Territorial frente a la concepción propuesta del Ordenamiento Ambiental del Territorio. En sus orígenes, la noción de Ordenamiento Territorial contaba con ciertas características que fueron evolucionando a lo largo del tiempo, a continuación describiremos las más significativas:

1. El concepto clásico de OT solía hacer mención a un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales, reflejando una mera planificación de los usos del suelo en estas dimensiones. El OAT actual es esencialmente “ambiental”, en tanto y en cuanto el ambiente se integra de bienes y valores naturales, sociales y económicos, y en esta línea, ninguna de esas dimensiones puede ser dejada de lado. El valor agregado de esta nueva concepción radica en que el OAT se basa en la variable ambiental como co-constitutiva de las políticas de ordenamiento, concibiendo al ambiente, las comunidades y las actividades productivas en un todo integral que debe ser entendido en toda su complejidad e interconexión, y específicamente considerando, que si no prestamos atención al sustrato o base que hace posible la vida en sociedad, será muy difícil pensar en un desarrollo sustentable a corto, mediano y largo plazo.

2. El OT originariamente consistía en una planificación de usos por zonas estática, y en la cual predominaba el derecho de dominio en su versión más restrictiva, por sobre intereses colectivos, comunes o sociales. En la actualidad se ha dado un salto cualitativo ya que permite adoptar un enfoque sistémico a la hora de planificar, admitiendo –en consecuencia- un abordaje

más integral de los conflictos socio-ambientales. En este sentido, el concepto ambiental es útil al clarificar su vinculación con los objetivos de lograr un desarrollo sustentable de manera más apropiada a la complejidad que presenta la conjugación de intereses diversos en el territorio.

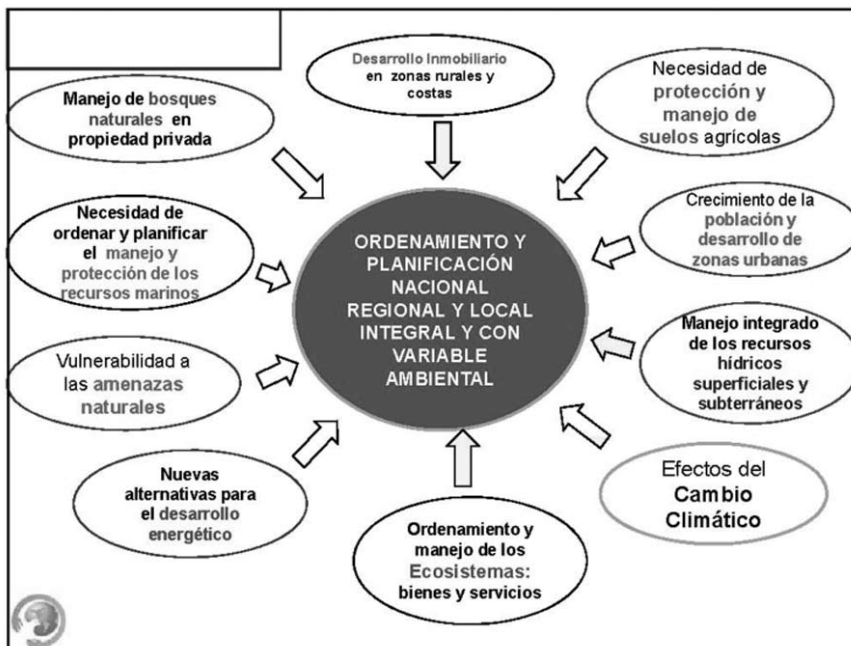
3. Históricamente, el denominado ordenamiento territorial surgía de un proceso tecnocrático, siendo elaborado por funcionarios y sin que existiese participación de la ciudadanía en dicho proceso. En la actualidad, este proceso requiere para su legitimidad, ser dinámico y participativo, tendiendo a generar las condiciones para un desarrollo sustentable, armónico y equilibrado, superador de la antigua visión consistente en la mera ordenación de los usos del suelo, y readaptándose a las nuevas condiciones y desafíos presentes y futuros, como por ejemplo, aquellos relacionados con los escenarios que planteará el cambio climático. El OT tradicional se presentaba así como un esquema más rígido, pero fundamentalmente elaborado sin tener en cuenta las condiciones naturales y las necesidades de la sociedad. El OAT actual se orienta hacia procesos de construcción colectiva, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel.

4. Mientras que antes se proponía como base para definir el ordenamiento del territorio a la división político – administrativa, actualmente el OAT propone planificar desde un enfoque eco-sistémico. Este nuevo enfoque propone la división del territorio en eco-regiones, esta división resulta más pertinente ya que estas áreas poseen una estructura compleja de propiedad múltiple donde distintos niveles y entidades jurisdiccionales reclaman potestad para orientar su desarrollo. El enfoque eco-sistémico permite abordar esta complejidad, ya que admite una mejor planificación para el desarrollo sustentable de dichos territorios.

Antes	Actualmente
No consideraba un enfoque integral en la planificación.	Se basa en la moderna concepción de ambiente –inclusiva de los bienes y valores naturales, sociales y culturales-, desde una perspectiva más sistémica
Generalmente se restringía a la zonificación	Propone un enfoque sistémico y un abordaje integral orientado al desarrollo sustentable
En la mayoría de los casos proponía como base la división político – administrativa tradicional para definir el ordenamiento del territorio	Se propone planificar desde un enfoque eco-sistémico, y la división en eco-regiones
Históricamente adoptaba un enfoque tecnocrático, estático y no participativo	Propone un enfoque dinámico, flexible y con capacidad adaptativa, construido de manera participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel
Se trataba de un proceso lineal, sin retroalimentación.	Se concibe como un proceso permeable a los cambios de contexto, a la información disponible, y a los aprendizajes y valoraciones de los actores involucrados

En la actualidad, existen diversos ejemplos de ordenamiento que presentan estas características. Una iniciativa clave en Argentina lo constituye el enorme avance en materia de ordenamiento ambiental del territorio generado a partir de la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos N° 26.331, y su consecuente implementación. Esta ley, aún con la disímil aplicación por parte de las diversas jurisdicciones provinciales, implica un antes y después para los territorios que aún cuentan masa boscosa nativa y para la convivencia de las comunidades originarias y campesinas respecto del bosque y de los demás sectores productivos. La norma ha aspirado a la conjugación de los intereses de conservación, culturales, sociales y productivos a través de la concreta aplicación en el proceso de ordenamiento de dos elementos claves: por un lado, el de los 10 criterios de sostenibilidad ambiental que deben gobernar el OAT, y por el otro, la amplia participación que ha debido caracterizar a los procesos desarrollados.

A continuación se presenta un cuadro¹ que ilustra brevemente la importancia de la variable ambiental en la concepción sistémica y el abordaje integral que brinda el OAT:



Fuente de cuadro: "Política de Ordenamiento Territorial para Costa Rica"; Paz con la Naturaleza; Junio de 2008; disponible en:

1 http://www.pazconlanaturaleza.org/admin/descargas/upload/Politica_Ordenamient_Ambiental_Territorial_Costa_Rica.pdf

2.2 Relación entre modelo de desarrollo local y ordenamiento ambiental del territorio.

Como ya ha sido esbozado brevemente, existe una estrecha vinculación entre OAT y modelo de desarrollo, ya que para implementar políticas públicas orientadas al desarrollo sustentable es necesario definir el modelo de desarrollo que servirá como horizonte de las políticas de ordenamiento ambiental del territorio.

Debería generarse un marco de diálogo previo a la toma de decisión sobre el desarrollo de cualquier actividad humana, productiva y de conservación, acerca del modelo de desarrollo que una región o que un territorio se quiere dar. Y este proceso de consulta debería ser plenamente participativo y en base a los resultados del mismo se deberían tomar decisiones sobre el desarrollo o no, y sus condiciones, de este tipo de actividades.

Respecto a las actividades productivas, cabe preguntarse si la comunidad prefiere un modelo de desarrollo basado prioritariamente en actividades agro-industriales, o en la explotación de la actividad turística, o en la explotación de los recursos minerales; o en un modelo agrícola-ganadero (sólo por mencionar algunas alternativas) o en una combinación de diferentes actividades productivas. Si bien los modelos de producción mencionados no son auto-excluyentes, en algunos casos generan fuertes conflictos por disputarse el uso de un mismo territorio y de algunos recursos estratégicos. Desde una perspectiva socio-ambiental estructural, cuanto mayor sea el solapamiento de actividades en un mismo territorio (agrícola, urbano, conservación, turismo, industria etc.) mayor será la conflictividad socio ambiental generada en torno al mismo.

Es por esto que la elaboración de criterios y delimitación de zonas aptas y no aptas para las diferentes actividades productivas, de conservación y otras actividades humanas, de forma consensuada con las comunidades locales, es fundamental, pues provee un marco de previsibilidad y legitimidad social, pero fundamentalmente, porque permite a dichas

comunidades tener capacidad de definición sobre el modelo de desarrollo deseado para su propio territorio.

El OAT como herramienta para prevenir o dirimir conflictos entre actividades productivas

En este apartado, cabe mencionar el ejemplo de la actividad minera en el país y el impacto que ella tiene frente al resto de las alternativas productivas en las regiones donde se desarrolla.

La manifestación de conflictos vinculados a la actividad, se ha incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando a la curva de crecimiento de la inversión directa externa, orientada al desarrollo de la minería de gran envergadura.

La producción minera, sobre todo la que se realiza a gran escala, consume grandes cantidades de agua en su proceso productivo. En ciertas regiones del país, como la región de Cuyo o NOA donde el agua es un recurso escaso, la instalación de emprendimientos mineros ha dado lugar a una conflictividad estructural derivada de la lucha por el recurso con las actividades productivas ya existentes y que ofrecen otras alternativas productivas a las comunidades locales.

Existe entonces una preocupación respecto a que la actividad minera de gran envergadura por ser un gran consumidor de agua, en muchos casos reduce la capacidad de acceso y la provisión tanto para consumo humano, como para un uso productivo no minero (agrícola y turístico) y para el ecosistema (biodiversidad).

A esto se suma la preocupación de un impacto en la calidad del recurso por uso o liberación de sustancias tóxicas en la red hidrográfica que repercuta negativamente en el ecosistema, la salud pública y la economía de las comunidades ubicadas en la misma cuenca, como así también la economía de los productores que puedan ver afectados sus cultivos. Aún más preocupante es cuando los proyectos mineros se localizan en las nacientes de las cuencas, donde una potencial

*contaminación del área se esparciría no sólo a lo largo del río desde donde se obtiene el recurso, sino también a lo largo y a lo ancho de toda la cuenca. "Para el coordinador del Programa Nacional de Gestión Ambiental del INTA, Ernesto Viglizzo, el hecho de que buena parte de los proyectos mineros a cielo abierto se ubiquen en zonas de nacientes de agua pura es un ejemplo de carencia de políticas de ordenamiento territorial."*¹

Por lo tanto, los conflictos mineros, dada su substancia e impacto en el ámbito de lo público, involucran no sólo aspectos sociales y ambientales, sino también económicos, culturales y políticos, por lo que cobran especial relevancia dentro de la diversidad de conflictos socio-ambientales. Asimismo, tienen características propias y atributos que los distinguen del resto: su magnitud económica, su huella ambiental y fundamentalmente sus antecedentes y contexto socio ambiental e institucional.

Es por estos motivos, que en el caso de la conflictividad en torno al desarrollo de la actividad minera se ve de manera más clara, y en comparación con otras actividades productivas, la necesidad de definir un modelo de desarrollo de país, un ordenamiento ambiental del territorio y políticas públicas de desarrollo local con participación real y de calidad de todos los sectores y en todos los niveles.

El OAT permite asimismo tomar medidas preventivas para evitar daños sociales, ambientales y económicos irreversibles; a través de la información generada por el proceso, se pueden identificar y zonificar áreas amenazadas para la población, las actividades socioeconómicas y productivas, y de esta forma, definir acciones para reducir los riesgos². Lo antedicho da cuenta de la estrecha relación que existe entre políticas de OAT y situaciones de vulnerabilidad socio-económica y ambiental.

1 "El agua entre la minería y la producción"; en Diario la Nación; 1 de septiembre de 2007; http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=939550

2 "El Ordenamiento Territorial en Bolivia!; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Planificación y Ordenamiento territorial, Unidad de Administración Territorial; Disponible en: <http://www.redmunicipalverde.org/Ordenamiento%20Territorial%20-BOL01.pdf>

La falta de esquemas consensuados que den un marco sustentable a la distribución de los usos del territorio en muchas ocasiones repercute negativamente en el desarrollo económico, la situación social de las comunidades, la conservación del ambiente, y en definitiva, potenciando los índices de pobreza estructural del país.

El Ordenamiento Ambiental del Territorio se erige así como una herramienta indispensable para el desarrollo sustentable de las comunidades, al incorporar la participación de todos los sectores involucrados y elementos de planificación a mediano y largo plazo. En este sentido, permite entre otras cosas³ :

- Contar con información territorial actualizada sobre los recursos naturales, población, actividades económicas, etc.
- Orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, investigación, etc.
- Optimizar la distribución y tipo de inversiones a realizarse en provincias y/o municipios.
- Optimizar la distribución de los servicios sociales, infraestructura vial y de apoyo a la producción.
- Promover las ventajas comparativas de las regiones.
- Propender a una mejor utilización y distribución de los recursos escasos, como por ejemplo el agua, en ciertas regiones.

3 “El Ordenamiento Territorial en Bolivia!; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Planificación y Ordenamiento territorial, Unidad de Administración Territorial; Disponible en: <http://www.redmunicipalverde.org/Ordenamiento%20Territorial%20-BOL01.pdf>

2.3 Los perjuicios de la falta de un Ordenamiento Ambiental del Territorio

Históricamente se han ido tomando una gran cantidad de decisiones sobre la distribución y organización del territorio sin contar con una mirada integral sobre su impacto sobre las comunidades, el ambiente, los recursos naturales y las economías locales. De allí que en la actualidad se identifiquen numerosos ejemplos de perjuicios sociales, ambientales y económicos; cómo así también el surgimiento de incontables conflictos que podrían haber sido prevenidos o evitados de contar con una adecuada ordenación y distribución de los usos del suelo.

Algunos factores generadores de conflictividad socio ambiental propios de la falta de un ordenamiento ambiental del territorio:

- **Ausencia de planificación de los asentamientos humanos.**

Esto ha generado situaciones de:

- Comunidades localizadas en áreas vulnerables que puedan atentar contra su seguridad humana. Por ejemplo, la localización de asentamientos humanos en áreas proclives a inundaciones, derrumbes o terremotos.
- Crecimiento no planificado de las poblaciones sobre áreas no aptas para el asentamiento humano debido a los riesgos que involucra. O a la inversa, sobre áreas fértiles que podrían ser más provechosas para el desarrollo productivo, con la consecuente pérdida económica del potencial no aprovechado de la región. Uno de los casos más visibles de lo antedicho ha sido el crecimiento de barrios privados en áreas cultivables.

- **Déficit en la planificación de la localización de las actividades productivas; y su estrecha relación con el impacto sobre el ambiente.**

Ejemplos de esto se registran en:

- Industrias que se localizan en zonas residenciales afectando la calidad de vida de la población allí asentada¹.
- Actividades productivas que desarrollan su actividad en áreas con importantes valores ambientales que podrían verse afectados por el desarrollo de la actividad. Es por ejemplo, el caso del desarrollo de la actividad minera en áreas glaciares y periglaciares o con potencial para el desarrollo de otras industrias o actividades, como la vitivinícola, frutihortícola y turística.
- Falta de un equilibrio entre el desarrollo productivo y las áreas de conservación. Por ejemplo, la tala excesiva de bosques que afecta los territorios aguas abajo, como ocurrió en reiteradas oportunidades en Tartagal, provincia de Salta.
- La deforestación y el avance de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas de gran valor ambiental, y de gran importancia para la conservación².
- Conflictos con los pueblos originarios derivados del avance de la frontera productiva sobre sus territorios, como así también la destrucción de su hábitat natural y cultural producto de los impactos de la desertificación y la tala indiscriminada, entre otras cosas³. A la dificultad que implica distribuir equitativamente un recurso escaso como el agua en ciertas regiones, se suma el agravante de su disminución producto del cambio climático; lo cual potencia la necesidad de una distribución eficiente y equitativa.

1 Tres plantas químicas genera controversia en Berisso"; en página digital Informe Digital Metropolitano; N°73 Junio 2010; Disponible en: http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_73/idm_73_nota_02.html

2 "Efectos socioeconómicos y ambientales y ambientales de la expansión agropecuaria. Estudio de caso: Santiago del Estero, Argentina"; Asociación Española de Ecología Terrestre; enero de 2008; Disponible en: <http://www.monocultivos.com/conceptos/ArgentinaSEsteroSoja.pdf>

3 Ver: "El cambio climático y los pueblos originarios"; disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/backgrounder%20climate_ESP_FORMATTED.pdf

- **Falta de estrategias de mitigación y/o prevención de fenómenos de desastre.**

- Argentina ha sido afectada a lo largo de los años por distintos tipos de desastres, siendo los más predominantes, tanto por los daños que ocasionan como por su recurrencia, aquellos vinculados a amenazas de origen hidrometeorológico⁴, en particular, las inundaciones⁵. Entre los impactos más importantes cabe destacar el incremento del número y necesidad de asistencia a evacuados, los impactos sobre la infraestructura (edilicia, de transporte, en el sector agropecuario, en las comunicaciones, etc.), la facilidad de expansión de epidemias, el incremento del número de accidentes y muertes, y sobre todo exacerbación de los factores de vulnerabilidad más estructurales. Muchos de éstos podrían evitarse o al menos disminuir de contar con una adecuada política de ordenamiento ambiental de los usos del territorio.

De lo antedicho se desprenden solo algunas situaciones de gran vulnerabilidad ambiental, social y económica que se encuentran en estrecha vinculación con la ausencia de una política de ordenamiento ambiental del territorio; atentando de esta manera contra la seguridad humana, la protección del ambiente y el desarrollo sustentable; y promoviendo el surgimiento de múltiples conflictos socio-ambientales.

4 En términos de recurrencias, le siguen (en orden decreciente) aquellos vinculados a amenazas de origen antrópico, geológico y biológico

5 "Documento País: Riesgos de Desastre en la Argentina". Cruz Roja Argentina – Centro de Estudios Sociales y Ambientales; Pág.54

CAPÍTULO 3: ¿QUÉ DICE LA LEGISLACIÓN RESPECTO DEL OAT?

3.1 El OAT a nivel latinoamericano

En América Latina si bien los procesos legislativos orientados a dotar al Estado de capacidades para el ordenamiento del territorio tienen particularidades específicas a las condiciones socio históricas locales, estos no dejan de ser comparables entre si ya que responden todas a un enfoque que busca reforzar la capacidad de regulación pública del uso del territorio.

Por lo general, estos procesos están asociados a la introducción de políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Se puede notar por ende que actualmente predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, los recurrentes fracasos en la efectivización de estas políticas vinculadas, por lo general a un déficit de legitimidad o “capacidad política” orientaron las experiencias más recientes a desarrollar procesos participativos e incluyentes, multisectoriales y multinivel, de tal manera de que el proceso contribuya a generar las condiciones políticas para que la legislación pueda implementarse.

En los últimos años se pueden identificar numerosos avances en lo que se refiere a marcos normativos y políticas dirigidas a promover los procesos de ordenamiento territorial en la región. Existen actualmente, cuatro países que han promulgado una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial:

- **Uruguay.** Aprobó a fines de mayo de 2008 la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹. Dicha Ley define

¹ “Uruguay cuenta hoy con su primera Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”; en página digital MUNDO GEO; Disponible en: <http://www.>

las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de actuación del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.²

• **Honduras.** Luego de numerosos intentos de planificación territorial³, el país logró promulgar por Decreto N°180-2003 a fines de 2003 una Ley de ordenamiento territorial. La misma establece que el OT se constituye en una política de Estado que incorporada a la planificación nacional, promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la Nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y a la vez como su recurso más valioso. Asimismo, la ley intentó avanzar en dos temas trascendentales para la política del país: La descentralización y la participación ciudadana.⁴

• **Colombia.** La Ley N° 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial⁵ establece un mandato legal de formular planes de OT y sienta las bases para el desarrollo de una extensa y variada normativa territorial.⁶

• **Venezuela.** En Agosto de 1983 el país aprobó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; la cual tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación

mundogeo.com.br/noticias-diarias.php?id_noticia=11397&lang_id=2

2 Ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de Uruguay; Disponible en: <http://www.guayubira.org.uy/leyes/ley18308.html>

3 "Noticias sobre planificación territorial en Centro América y República Dominicana"; Disponible en: <http://noticiasmunicipalesguatemala.blogspot.com/>

4 Ver Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras, Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t.html>

5 Ley N°388 Disponible en: http://www.uniderecho.com/leer_ley_Ley-En-Colombia_19_1198.html

6 Montes Lira, Pedro Felipe; "El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe"; Pág.29

del territorio en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la Nación.⁷

Por otro lado, existen otros países en la región que si bien aún no cuentan con una legislación marco a nivel nacional, sin embargo han realizado algunos avances al respecto. Este es el caso de:

- **Bolivia.** Si bien el país carece de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, esta herramienta está mencionada en la Constitución Nacional de acuerdo a los artículos 133, 136, 144 y 170; a nivel departamental de acuerdo a las Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular; y a nivel municipal, de acuerdo a las Leyes de Participación Popular y de Municipalidades.⁸
- **Costa Rica:** En 1998 se presentó una propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial, pero a la fecha no ha sido aprobada.
- **Brasil.** En este país el principio de planificación y ordenamiento territorial está incorporado en su Constitución Nacional como herramienta para la política ambiental en los artículos 182 y 183.⁹

7 Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela; Disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>

8 El Ordenamiento Territorial en Bolivia!; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Planificación y Ordenamiento territorial, Unidad de Administración Territorial; Disponible en: <http://www.redmunicipalverde.org/Ordenamiento%20Territorial%20-BOL01.pdf>

9 “Estudio comparativo de los regímenes regulatorios en materia de Ordenamiento Territorial en el Mercosur”; Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p06/publicaciones6-2.html>

3.2. El marco legal vigente en Argentina

Antes de adentrarnos directamente en la herramienta Ordenamiento Ambiental del Territorio, resulta importante precisar algunas cuestiones fundamentales vinculadas al régimen federal de gobierno en Argentina y asimismo a los cambios esenciales incorporados en vínculo a la temática ambiental por nuestra Constitución Nacional, a partir de su reforma en 1994.

A partir de la mencionada reforma es que fue incorporado a nuestra Constitución el derecho a gozar de un ambiente sano. El artículo 41 en su primer párrafo establece que todo habitante tiene derecho “a un ambiente sano, equilibrado, y apto para el desarrollo humano”. Asimismo introduce el concepto de equidad intergeneracional cuando afirma que la satisfacción de las necesidades presentes no debe comprometer la de las generaciones futuras. Esto supone también la incorporación de la noción de “desarrollo sustentable”, la cual ubica a la variable ambiental como de imprescindible consideración en los procesos de toma de decisiones que hagan al desenvolvimiento de una comunidad.

La cláusula constitucional expresa asimismo la fundamental obligación de las autoridades de proveer a la protección del derecho al ambiente, con el correlativo deber de todo habitante de velar por su preservación, así como la obligación prioritaria del causante de un daño ambiental, de recomponerlo.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo 41 de la CN dispone que la Nación debe establecer un piso mínimo de protección en todo el país a través de las denominadas “normas de presupuestos mínimos de protección ambiental” y que las provincias pueden dictar normas complementarias de aquellas, las cuales podrán ser más estrictas. Así plantea el abecé para la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de regulación ambiental, un tema fundamental al momento de analizar una problemática ambiental y saber cuál es la normativa aplicable a la misma.

Antes de abordar el tratamiento de la Ley General del Ambiente (LGA), la cual es la norma de presupuestos mínimos que regula diversos aspectos de la política ambiental nacional, es conveniente detenerse en el concepto de presupuesto mínimo, pues el mismo es determinante a la hora de caracterizar no sólo esta ley, sino también su alcance y proyecciones.

Una norma de presupuestos mínimos coloca a todos los habitantes en un pie de igualdad en relación a la calidad ambiental, de modo que todos cuenten con un marco de protección básica de sus derechos.

Por esta razón, un presupuesto mínimo supone una protección legal básica y uniforme en materia ambiental para todo el país, que debe ser respetada en todo el territorio.

Esta cuestión es sumamente relevante, por cuanto cualquier norma ambiental o no ambiental que se dicte a nivel provincial o municipal y que no tenga en cuenta los presupuestos mínimos de protección o no guarde congruencia con ellos, puede ser considerada nula. En este aspecto, juegan un papel esencial los Principios de Congruencia y Supletoriedad, ambos contenidos en la ley mencionada.

La Ley General del Ambiente (LGA)

El Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley 25.675, conocida como "Ley General del Ambiente" (LGA), la cual establece los lineamientos, principios e institutos principales que deben regir la política ambiental nacional.

Todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) deben cumplir – como mínimo – con lo establecido por esta norma, que constituye una suerte de "ley marco" en materia ambiental, y representa un "piso" de exigencia en relación a todo el sistema normativo nacional, provincial y municipal, como asimismo para las restantes normas sectoriales de presupuestos mínimos (de aguas, bosques, residuos, etc.).

Estos caracteres determinan la trascendencia de la LGA como norma fundamental de nuestra legislación en línea con las disposiciones del art. 41 de la CN. En particular su importancia está dada:

- Porque establece los principios de la política ambiental, incluyendo entre otros los de prevención, precaución y equidad intergeneracional.
- Porque la aplicación de estos principios es obligatoria para todas las autoridades, en todos los niveles de gobierno.
- Porque establece herramientas de política ambiental, como el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) y la evaluación de impacto ambiental (EIA), que constituyen elementos valiosos para ponderar los efectos de futuras actividades.
- Porque establece la obligación del Estado de brindar información ambiental a las personas, y exige a la autoridad ambiental nacional la articulación de un sistema de información, así como la presentación de un Informe Ambiental Anual ante el Poder Legislativo.
- Porque introduce a la participación ciudadana como requisito de validez de los procesos de toma de decisiones públicas, en particular para el OAT y la EIA.
- Porque exige la contratación de un seguro ambiental para las actividades riesgosas.
- Porque regula la responsabilidad por daño ambiental, estableciendo la obligación del responsable de recomponer el ambiente.
- Porque legitima ampliamente para accionar judicialmente por recomposición – incluyendo en este aspecto al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones constituidas conforme a

la ley – a la vez que autoriza al juez interviniente a disponer todas las medidas necesarias para proteger efectivamente el interés general.

Nuestro país está conformado por unidades políticas autónomas, las provincias, preexistentes a la Nación, cuya unión constituye una federación. Es así que las relaciones entre jurisdicciones pueden darse bajo la modalidad de: Nación – Provincias, Nación – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y Provincias – Municipios.

Como ya adelantáramos, la CN en el art. 41 efectúa la distribución de competencias en materia ambiental, al disponer que sea la Nación la encargada de dictar las normas de presupuestos mínimos de protección, y las provincias quienes pueden complementarlas.

Esto supone una delegación de facultades de regulación hecha por las provincias a favor de la Nación, que se suma a otras preexistentes (por ej. las facultades del Congreso Nacional de establecer los códigos civil, penal, de minería, regular el comercio interprovincial, aprobar los Convenios Internacionales, que pueden poseer status constitucional – tratados de Derechos Humanos- o categoría superior a las leyes -la mayoría de los tratados ambientales, por ej. Cambio Climático y Biodiversidad-).

Por su parte las provincias conservan – según el art. 121 de la CN – todo el poder no delegado al Gobierno Federal. Además, poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, de acuerdo a lo establecido por el art. 124 de la CN.

Sin embargo este dominio no obsta a la aplicación de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental establecidas por la Nación dentro de los territorios provinciales. De hecho, varias leyes nacionales han sido dictadas a partir de 2002 con base en el art. 41 de la CN, dirigiéndose a regular aspectos específicos de la gestión ambiental, como los residuos, las aguas, bosques, glaciares, entre otras.

Ordenamiento Ambiental del Territorio

En la actualidad y en el marco de la LGA, el OAT se define en la ley a través de artículos (9 y 10) que exponen las exigencias de esta moderna concepción de la herramienta que hemos venido desarrollando:

ARTICULO 9º— *El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.*

ARTICULO 10.— *El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.*

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;*
- b) La distribución de la población y sus características particulares;*
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;*
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;*
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.*

Así, el proceso de ordenamiento debe considerar aspectos muy diversos en distintas escalas (local, regional y nacional), apuntando a la conciliación del desarrollo de las actividades productivas con el concepto de sustentabilidad, haciendo una clara aplicación de los Principios de Prevención, Precaución, Equidad Intergeneracional y Sustentabilidad, todos ellos contenidos en la misma ley.

Además de los caracteres antes mencionados, la LGA dispone especialmente a través de su art. 21 que este proceso debe ser participativo, y que dicha participación debe ser asegurada. Esto implica claramente una obligación para las autoridades promotoras de los procesos de ordenamiento, las cuales deberán emprender todas las acciones necesarias para que la ciudadanía pueda formar parte activa de aquellos. Si esto no ocurre, la norma jurídica que consolide el ordenamiento, puede ser considerada nula.

Se trata entonces, en el marco de la legislación argentina, de una herramienta estratégica fundamental para la concreción de la sustentabilidad, ampliamente participativa por definición y que ha de constituirse como marco para las restantes políticas sectoriales, sean estas económicas, sociales, o de otra índole.

El Ordenamiento Ambiental del Territorio en la Ley de Bosques: el rol clave de la sociedad civil.

Nuestro país ha padecido ya una gravísima pérdida de bosques nativos. De ello dan cuenta los datos que informaba la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los cuales revelaban en octubre del año 2007 la magnitud de la emergencia: 280.000 hectáreas desmontadas por año, 821 por día, 34 por hora.

Una situación de tal naturaleza logró un involucramiento de la sociedad civil sin precedentes en la temática ambiental, puesto de manifiesto en la recolección de un millón y medio de firmas que apoyaron la solicitud al Senado de la Nación para la urgente aprobación de un proyecto de

ley protector del bosque nativo que había sido aprobado en marzo de 2007 por la Cámara de Diputados. Dado que los senadores plantearon modificaciones al mismo, este proyecto debió volver a la cámara baja, materializándose finalmente -en un contexto de fuerte demanda de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil- con la sanción de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, hacia fines de diciembre de 2007¹.

La legislación aprobada da sustrato a lo que ya es un cambio meridiano en la gestión del bosque nativo en todo el país, y encuentra su justificación jurídica en la Constitución Nacional, en el ya analizado art. 41.

Aquí vale la pena analizar cuál ha sido la estrategia de la Ley de Bosque Nativo. Vemos en este sentido que La Ley 26.331 se estructura sobre la base de dos medidas centrales, una de las cuales ha producido la inmediata paralización de los desmontes –la moratoria²-, en tanto que la otra avanza en un proceso de fondo, que apunta al ordenamiento ambiental del territorio de cada provincia –y con ello el ordenamiento del bosque nativo-, con el objeto de dar lugar no sólo a la preservación y al uso sustentable de los bosques, sino también a la consideración de los servicios ambientales que los mismos prestan a la comunidad³. Este último aspecto no es menor, si se tiene en cuenta que es la primera vez que una norma de presupuestos mínimos incluye el concepto y lo coloca, además, como bien jurídico de expresa protección⁴. Estos servicios, en el contexto de la ley, funcionan como la justificación de la distribución de fondos que aquella prevé como compensación por la conservación de masas boscosas.

1 La ley se sancionó el 28.11.2007 y fue publicada en el B.O. el 26.12.2007.

2 Según la Ley 26.331 entre la sanción de la misma y la realización del ordenamiento territorial del bosque nativo –para el cual las jurisdicciones cuentan con el plazo de un año, no pueden autorizarse desmontes (art. 8).

3 El artículo 5 de la Ley 26.331 define a los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: Regulación hídrica; Conservación de la biodiversidad; Conservación del suelo y de calidad del agua; Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; Defensa de la identidad cultural.”

4 Ley 26.331, art. 1.

El ordenamiento ambiental al que obliga la norma, debía realizarse de manera participativa en el lapso de un año desde la sanción de la ley y de acuerdo al mandato que ella misma establece ⁵ –ello en consonancia con el artículo 10 de la Ley General del Ambiente ⁶⁻, observando los diez criterios de sostenibilidad ambiental contenidos en el Anexo de la ley, los cuales funcionan de manera interdependiente. Los mismos requieren la consideración de cuestiones fundamentales y determinantes en la ponderación del valor de conservación y consecuente zonificación, como la superficie mínima para la supervivencia de la fauna y flora, la vinculación con otras comunidades naturales y áreas protegidas, los valores biológicos sobresalientes, la conectividad entre eco-regiones, el estado de conservación, el potencial forestal, de sustentabilidad agrícola y de conservación de cuencas, y el valor asignado al área boscosa y colindante por las comunidades indígenas y campesinas.

Así, la norma provincial que refleja el proceso de ordenamiento, deberá designar las áreas correspondientes a las diferentes categorías de conservación - I (rojo), II (amarillo) y III (verde)- en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que los mismos proporcionen.

En esta línea, el ordenamiento ambiental del territorio no podrá arbitrar áreas de sacrificio que no resulten plenamente justificadas según el tamiz que brindan los criterios mencionados, ya que ello equivaldrá a contrariar el espíritu y la letra de la ley nacional, con las consiguientes nulidades que ello podría implicar.

Como medida accesoria y puntual al ordenamiento ambiental del bosque, las autorizaciones de desmonte –impracticables en las zonas de categoría I y II- y de aprovechamiento sostenible –siempre que éste produzca impactos significativos, los cuales la norma describe- requieren la previa Evaluación de Impacto Ambiental⁷ , sumándose en el caso del

5 Ley 26.331, art. 6.

6 Ley 25.675

7 Ley 26.331, art. 22.

desmante, la exigencia de la audiencia o consulta pública⁸. Aquí vemos entonces el funcionamiento de dos herramientas -el OAT y la EIA- que trabajan escalonadamente: el OAT es el marco general que arbitra sobre las áreas o zonas en las cuales determinados tipos de actividades podrán tener lugar, y la EIA aporta el análisis puntual de cada emprendimiento, evaluando los impactos que podría producir, aunque su localización corresponda a un área “permitida”.

De manera que, según lo dicho, la Ley de Bosque Nativo presenta una trama de herramientas estratégicas de ordenamiento ambiental del territorio para la definición de las áreas a preservar y a explotar sustentablemente: la moratoria –ciertamente una medida de emergencia que desaparece al consolidarse el OAT-, la categorización de áreas a través de la aplicación de criterios de sostenibilidad ambiental y la evaluación de impacto ambiental. Esta trama presenta una lógica “de mayor a menor” que apunta a la protección y aprovechamiento del recurso en el marco de la noción del desarrollo sustentable, según la cual los aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales deben integrar la toma de decisiones.

Hasta el momento son trece las provincias que han sancionado mediante una ley provincial el Ordenamiento Territorial de sus bosques nativos: Salta, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Río Negro, Mendoza, Formosa, Tucumán, Chubut, San Luis, Misiones, Catamarca y Córdoba. A partir de estas leyes, existe en las mismas un mapa que regula las actividades que pueden llevarse a cabo respecto del bosque nativo en las áreas zonificadas, constituyéndose tanto la ley nacional como sus consecuentes provinciales en el primer ejemplo a gran escala de la aplicación de la herramienta en una vasta superficie del país, que ha merecido –con variaciones de una jurisdicción a otra- un intenso debate, principalmente, entre el sector forestal, las comunidades indígenas y campesinas, las organizaciones y agrupaciones de la sociedad civil y las autoridades estatales.

8 Ley 26.331, art. 26.

CAPÍTULO 4: UNA EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN ARGENTINA.

Lecciones aprendidas

Mendoza. Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Usos del Suelo. Antecedentes y aprendizajes

Introducción

Mendoza es la primera provincia en el país en contar desde el 5 de Mayo del año 2009 con una Ley de Ordenamiento del Territorio y Usos del Suelo. La norma aprobada luego de alrededor de 20 años de anteproyectos que no lograban el consenso necesario, ha marcado un hito en la historia de la provincia y el país. Ha convertido a esta provincia en pionera, por contar con un instrumento legislativo de esta naturaleza y que logró superar el continuo enfrentamiento de intereses sectoriales en pos de una construcción colectiva común.

Desde FCD y FARN hemos seguido de cerca el proceso de elaboración de anteproyectos de Ley previos a la aprobación de la Ley vigente, dada la relevancia que para ambas organizaciones adquiere la herramienta de Ordenamiento Ambiental del Territorio, en cuanto a sus aspectos normativos y participativos. Consideramos que la legislación mendocina y el proceso de elaboración de los Planes Estratégico, de Ordenamiento Territorial Provincial y de Ordenamiento Territorial Municipales, corresponden al enfoque actual del OAT y se diferencian así del más tradicional. La legislación misma vela por el desarrollo de un espacio participativo, inclusivo y democrático, que otorgue legitimidad y sustentabilidad al proceso de elaboración e instrumentación de los mencionados planes.

Si se parte de la premisa de que, por la ausencia de esquemas

consensuados de ordenamiento territorial emergen los conflictos en torno a los usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales, la ley mendocina se estima será modelo para otras provincias. Un modelo para aquellas que pretendan avanzar en un ordenamiento de su territorio, y que compartan los beneficios que la implementación del mismo puede traer para la transformación democrática de la conflictividad socio ambiental en el país.

Si bien el trabajo científico, técnico y de articulación entre distintos sectores ha sido un primer paso fundamental en la aprobación e impulso inicial de la Ley; la implementación de la misma, se vuelve un desafío mucho mayor, ya que es en esta etapa donde se evaluará y afianzará la efectividad y tangibilidad de sus resultados. De allí que, en virtud de nuestro análisis y seguimiento de la instrumentación de la ley recientemente aprobada, hemos elaborado algunas conclusiones que pueden ser tenidas en cuenta para garantizar la legitimidad de otros procesos similares en aras de generar las condiciones necesarias para un desarrollo sustentable, armónico y equilibrado, superador de la antigua visión consistente en la mera ordenación de los usos del suelo.

Antecedentes de elaboración de la Ley



Fuente de imagen: Provincia de Mendoza, disponible en: www.goargentina.net

Pasaron 20 años de anteproyectos de ley para definir un ordenamiento territorial para la provincia de Mendoza, hasta que la Ley ya mencionada finalmente fue aprobada. Diversas fueron las críticas, negociaciones y

acuerdos políticos que se fueron sucediendo a lo largo del proceso que culminó con la aprobación de la ley. Esto marcó en algún sentido, una historia provincial de debate, diálogo, participación y negociación entre los distintos sectores sociales y políticos en torno a esta temática.

No cabe duda que la Universidad Nacional de Cuyo (UNC) tuvo un rol protagónico en todo el proceso ya que llevó adelante diferentes versiones de anteproyectos aportando saberes técnicos, científicos y actuó en permanente contacto con la comunidad. De esto se desprende el importante rol que juegan las instituciones públicas académicas en el desarrollo del país. Si bien, dicho lazo es frecuentemente cuestionado, o subvalorado en la práctica, la experiencia de OT en Mendoza es una muestra de la necesidad e importancia de fortalecer este vínculo con todas las áreas de estudio y de gobierno.

El proceso previo a la aprobación de la Ley vigente tuvo sus avances y retrocesos. Sobre todo cabe mencionar dos momentos que marcaron los hitos más importantes en este camino.

El primer punto de inflexión se dio el 5 de abril de 2006, cuando la Cámara de Diputados de la provincia dio media sanción a un proyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, miembros de la UNCuyo a través del Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Cricyt)¹ cuestionaron fuertemente el anteproyecto presentado porque consideraron que no mantenía el espíritu que debiera tener una ley de este tipo. Argumentaron que contaba con numerosas falencias y, por lo tanto, consideraron que había sido desvirtuado el trabajo realizado por profesionales en distintas disciplinas de la institución académica. En este cuestionamiento al Legislativo se contó con el apoyo de la ciudadanía y de las organizaciones sociales locales que cumplieron un rol de fuerte apoyo al proyecto original de la universidad y de rechazo de los demás proyectos existentes.

Fue así como el 17 de abril del mismo año el Cricyt presentó un documento en el que solicitó al vicegobernador que no avale ese

1 Centro de investigación dependiente del CONICET

proyecto haciéndole diversas críticas. Días después, el 4 de mayo se realizó un encuentro en la UNCuyo² con investigadores de distintos organismos científicos, universidades e instituciones que presentaron antecedentes, objeciones y propuestas; y se solicitó el vicegovernador que difiriese el tratamiento del proyecto de Ley hasta presentar un informe ordenado y completo sobre el proyecto en tratamiento. Dicho informe fue presentado el 13 de junio siguiente. Luego de los reclamos y cuestionamientos mencionados, en noviembre se logró finalmente archivar los anteproyectos cuestionados.

Lo antedicho muestra como a partir de un conflicto se pueden motorizar cambios positivos y constructivos, y abre la oportunidad de incluir a todas las voces afectadas o interesadas en una temática. En este caso a partir de esta sucesión de hechos se generaron las condiciones para que a fines de 2006 se firme un acta acuerdo interinstitucional suscripta con el ex Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y las Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Honorable Cámara de Diputados y la Honorable Cámara de Senadores de la provincia, para formalizar y difundir la elaboración de un Anteproyecto de Ley entre la Universidad, el gobierno, y otras organizaciones que diera impulso a un largo proceso de investigación y consultas con distintos sectores de la sociedad. Se consensuó así una metodología de trabajo, se organizaron talleres (municipales, regionales, y con ONGs), seminarios de integración, se definieron grupos de trabajo técnico, entre otras actividades. En febrero comenzaron los talleres y encuentros destinados a relevar información y opiniones sobre la problemática en todo el territorio provincial.

El proceso de elaboración del Anteproyecto se compuso de dos etapas.

2 Cabe destacar que junto a la Universidad, también trabajaron varias instituciones y organizaciones en la elaboración del anteproyecto. Dichos organismos fueron: Instituto Provincial de la Vivienda, Ente Provincial del Agua y de Saneamiento, Facultad Regional Mendoza de la UTN, Universidad de Mendoza, Universidad Juan Agustín Maza, Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas exCRICyT, hoy llamado Centro Científico y Tecnológico Mendoza (CCT), Centro Regional Mendoza-San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro de Economía y Legislación del Agua del Instituto Nacional del Agua, Centro Regional Andino del Instituto Nacional del Agua, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto de Desarrollo Tecnológico, Industrial y de Servicios, Delegación Mendoza del Servicio Geológico Minero Argentino, Federación de Entidades de Profesionales Universitarios de Mendoza, Equipo Diocesano de Pastoral Social del Arzobispado de Mendoza, Colegio de Arquitectos de Mendoza.

En la primera, desde Enero a Mayo de 2007, se realizaron encuestas, entrevistas y luego (4) cuatro talleres con funcionarios políticos y personal técnico de planta de (19) diecinueve organismos provinciales y municipales; así como también (5) cinco talleres regionales con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, tanto en la Zona Este, como en la Zona del Valle de Uco, la Zona Sur y la Zona del Gran Mendoza. Todos estos aportes fueron recopilados, procesados y publicados en forma pública y gratuita, y plasmados en documentos con diagnósticos y propuestas.

En la segunda etapa, entre junio y septiembre de 2007, se trabajó en la redacción final del anteproyecto consensuando conceptos y propuestas con cinco rondas de correcciones. El anteproyecto fue enviado al gobierno, el cual luego de un año de análisis lo envió como proyecto a la Legislatura. Esto marca el segundo punto de inflexión, ya que la versión enviada por la universidad sufrió algunas modificaciones inesperadas, de allí que, nuevamente fuera criticada por esta institución fundamentalmente por modificaciones en lo que hace a instancias de participación y al órgano de gestión. Asimismo, se había puesto un foco distinto al aconsejado por la UNCuyo en cómo abordar las Evaluaciones de Impacto Ambiental y de Impacto Territorial.

De todos modos, el proyecto obtuvo media sanción. Sin embargo, en febrero del año siguiente, en virtud de las críticas realizadas por la universidad; la Cámara de Diputados decidió revisarlo nuevamente en consulta con la unidad académica y otros actores interesados. Las opiniones de los actores fueron casi unánimes acerca de la poca utilidad del proyecto; por lo que éste sufrió nuevas modificaciones, obtenidas de la consulta.

El 1 de octubre el sector científico liderado por la UNCuyo presentó el anteproyecto que sirvió como base de discusión legislativa en las cámaras de Diputados y Senadores de la Honorable Legislatura de Mendoza para poder discutir y aprobar un proyecto de Ley consensuado. La ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo fue finalmente aprobada el 5

de mayo de 2009³.

Cabe destacar que la versión final de la Ley aprobada difiere en algunos puntos del anteproyecto presentado originalmente por la UNCuyo como: ¿Cuál será la Autoridad de Aplicación de la Ley? ¿Cuál será su composición y atribuciones? ¿Cuál será su nivel de dependencia respecto del Ejecutivo provincial?⁴ De todos modos, “el espíritu de la Ley, (...) no difiere entre el Anteproyecto y la definitiva Ley. El contenido social, político, económico y habitacional es el mismo.”⁵

En este caso, cabe destacar, en todo este proceso de marchas y contramarchas, la importancia de los espacios de diálogo y consulta entre los diferentes sectores, que muestra un nuevo modelo de elaboración de normas más participativo e incluyente.

La Nueva Ley

La **Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en Mendoza**⁶ establece el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en el territorio provincial y en los municipios, con el fin de utilizar la planificación como instrumento para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental “con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial”.

La ley contiene medidas de largo plazo, no sujetas a gestiones particulares. En este sentido, cabe destacar los Instrumentos del Ordenamiento

3 “Diputados aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y uso del suelo”; en MendozaEconómico,;29 de Abril de 2009; disponible en: <http://www.mendozaeconomico.com/2009/04/29/diputados-aprobo-la-ley-de-ordenamiento-territorial-y-de-uso-del-suelo/>

4 Los puntos de convergencia y divergencia quedaron expresados en el informe del Instituto de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de Cuyo. El texto mencionado se encuentra disponible en: http://prueba2.dyd.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=1&mid=127&itemaction=ampliar&M_Item=1501

5 Salim, Roberto Bernardo “De las coincidencias y divergencias entre el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”; Informe del Instituto de Ciencias Ambientales UNCuyo; disponible en: http://prueba2.dyd.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=1&mid=127&itemaction=ampliar&M_Item=15013

6 El Senado aprobó la ley de Uso del Suelo; en Diario Los Andes; 29 de julio de 2010; disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2009/5/5/un-422431.asp>

Territorial que establece la Ley según el Art. 7º son los siguientes:

El Plan Estratégico de Desarrollo Provincial. El establecimiento de este Plan significa que el Poder Ejecutivo va a elaborar y revisar con una periodicidad máxima de cinco años el plan estratégico para combinar y compatibilizar los diferentes planes sectoriales, el plan ambiental y los planes de ordenamiento territorial, provincial y municipales, bajo una estrategia integradora.

- **El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.**
- **El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.**
- **El Plan Ambiental Provincial.**
- **El Plan Provincial de Gestión de Riesgos y Catástrofes.**
- **El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano.**
- **Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, subregiones, otros).**
- **Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros.**

Están incluidos, en los planes de ordenamiento territorial: los criterios para la elaboración de planes, el diagnóstico, la metodología de articulación del diagnóstico, la clasificación y gestión del territorio, la zonificación, los procedimientos para la elaboración de los planes, las normas de aprobación, los plazos de elaboración de los planes y el incumplimiento de los plazos. Estas medidas permiten planificar y priorizar los usos del suelo compatibles para evitar los conflictos sociales, ambientales, la pérdida del espacio público y la fragmentación del territorio.

Uno de los principales cambios es la creación del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)⁷ como organismo consultor asesor,

⁷ La norma crea el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) como organismo consultor y asesor, que será presidido por el Secretario de Medio Ambiente y a su vez estará constituido por un representante idóneo de cada uno de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo. Un representante del Departamento General de Irrigación, un representante por cada uno de los municipios, un representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica, cinco representantes del sector científico técnico de la provincia, cinco representantes de las universidades e instituciones académicas y cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

y la Agencia Provincial de Ordenamiento territorial (APOT), como ente ejecutivo, desconcentrado del Poder Ejecutivo provincial, y dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y vivienda que estará encargado de realizar la elaboración, aplicación y seguimiento de todos los planes, programas y proyectos.

Una vez aprobado el proyecto, la Secretaría de Ambiente de la provincia solicita asistencia técnica a la UNCuyo para capacitar a distintos actores de la Secretaría y los municipios sobre la temática de ordenamiento territorial.

La hoja de ruta para la implementación de la Ley consta de cinco fases:

1ª FASE CUMPLIDA: El Diagnóstico Participativo y la construcción colectiva de un conocimiento común de la realidad provincial.

2º FASE DE DESARROLLO ACTUAL: La Visión Compartida y la construcción colectiva del modelo deseado de Provincia.

3º FASE PENDIENTE: Los lineamientos y ejes estratégicos del cambio y la construcción colectiva de la Estrategia de Desarrollo de la Provincia de Mendoza

4º FASE PENDIENTE: La implementación gradual y consensuada de la Estrategia de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.

5º FASE PENDIENTE: La revisión, evaluación y actualización de la Estrategia de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.

El componente participativo

La particularidad de la ley mendocina, es que incorpora el componente de consulta pública y resalta el principio de la participación ciudadana en el mismo texto normativo y en la elaboración e instrumentación de los diferentes planes que establece.

La elaboración del Plan Estratégico ha contemplado un proceso con un importante carácter participativo, considerando que “la participación tiene por objeto enriquecer las distintas fases o instancias de toma

de decisiones inherentes al proceso planificador, en donde dicho enriquecimiento significa una mejor calidad y diversidad de información y un más abundante y variado aporte de conocimientos específicos, de experiencias y de percepciones subjetivas, por un lado, así como una oportunidad para desarrollar o fortalecer la capacidad de diálogo interpersonal e intersectorial, por el otro". En ese sentido, la apertura a la participación tiene como propósito fundamental facilitar la adhesión consciente de la ciudadanía a los objetivos y fines que plantea la transformación que se impulsa, constituyendo un escenario en el que se invita a apropiarse de los desafíos implícitos en dicha transformación⁸.



El Consejo de Estado es el organismo que asiste al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico encargado de garantizar una amplia participación social en todas las etapas e instancia

metodológicas del proceso planificador. Es allí donde se encuentran representados institucionalmente los diferentes sectores (privado, social y académico) que participan en la elaboración del Plan Estratégico. Sus miembros son muy diversos y representan a distintos sectores de la sociedad. Se reúne dos veces por mes. Y existe un espacio de presentación de inquietudes/análisis por parte de las organizaciones que no son miembro del mismo.

Fuente de imagen: X reunión de Consejo de Estado, disponible en: www.planestrategicomza.com.ar

El Plan Estratégico en su desarrollo ha realizado una convocatoria abierta, pluralista, en la que se incluyó a todos los actores involucrados en los procesos críticos relevantes para la realidad provincial. Desde el punto de vista metodológico, el Plan establece una participación organizada, informada, multisectorial y trans-disciplinaria. Dentro de

8 Plan Estratégico Mendoza; <http://planestrategicomza.com.ar/documentos/marco.pdf>

los mecanismos establecidos de participación se encuentra la Consulta Pública y la Audiencia Pública.



Incentivar la participación ciudadana

Para promover la participación ciudadana, se han elaborado un spot radial y otro televisivo que se pueden encontrar en la página oficial del Plan Estratégico de Desarrollo de

Mendoza (www.planestrategicomza.com.ar), donde se invita a la ciudadanía a visitar la página para participar y decidir sobre el desarrollo de la provincia. Además de la página, se han realizado foros de debate sobre la ley en los 18 departamentos y según el Secretario de Ambiente Guillermo Carmona "el 80 por ciento de los mendocinos está a favor" del ordenamiento. Esta información surge de encuestas aleatorias especificadas por sexo, edad, nivel socioeconómico y departamento de origen.

"Guillermo Carmona presentó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial", en diario digital Mendoza Opina; 18 de febrero de 2010; <http://www.mendozaopina.com/mendoza/guillermo-carmona-presento-el-plan-estrategico-de-ordenamiento-territorial-5311>

A pesar de la vocación participativa e incluyente que pareciera desprenderse de la lectura del Plan Estratégico, como así también del relevamiento de diversas instancias y foros de participación; existen sectores que han manifestado sus críticas con esta instancia participativa. Y en función de estas críticas han surgido las siguientes recomendaciones para el caso mendocino pero que también pueden ser tenidas en cuenta en cualquier proceso participativo que se oriente a definir el ordenamiento ambiental del territorio:

1. Todo proceso participativo requiere de una adecuada difusión, porque la difusión alienta a la participación. Y sobre todo, resulta clave incluir a todos los actores de la sociedad civil, cuyas

especificidades técnicas pueden ser un gran aporte y que si no se sienten parte del proceso podrían impugnarlo.

2. En cuanto a los espacios de coordinación y toma de decisión de estos procesos (en el caso de Mendoza el Consejo de Estado del Plan Estratégico) resulta clave que esté bien definida su dinámica de funcionamiento en función de los objetivos establecidos, para que el esquema de participación sea el adecuado tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos.

3. Los tiempos deben ser los adecuados, estos procesos suponen cambios no solo en el diseño de políticas públicas, sino también suponen cambios culturales muy profundos. De allí que es necesario ajustar los plazos a las actividades y no las actividades a los plazos, más allá de las coyunturas políticas y de los cambios de gobierno.

4. La aprobación de una ley provincial como la que estamos analizando representa ya de por sí un avance sin precedentes en la historia política de la provincia digno de un gran reconocimiento. De todos modos, sería importante y fundamental incorporar una mirada eco regional del OAT. Si bien algunas cuestiones están circunscriptas al ámbito local y provincial, todo lo referido al uso de recursos estratégicos no reconoce fronteras político administrativas. De allí que resulta necesario avanzar, en la medida que las negociaciones inter-jurisdiccionales lo permitan, en un abordaje del OAT a nivel regional.

5. La legislación debe funcionar como marco y la reglamentación de la misma y la implementación de políticas públicas deben operativizarla. En el caso mendocino, la legislación resulta de una complejidad excesiva, lo que ha representado limitaciones en los plazos y a futuro puede establecer otros obstáculos burocráticos.

REFLEXIONES FINALES

De acuerdo a lo analizado, es posible afirmar que el Ordenamiento Ambiental del Territorio es una herramienta estratégica fundamental para la promoción del desarrollo sustentable, por su capacidad de anticiparse a escenarios futuros mediante la evaluación integral (esto es, ambiental, social, cultural, económica, etc) de una porción de determinado territorio. Como consecuencia de esta evaluación, el OAT permite prevenir y transformar de forma constructiva y democrática la conflictividad socio ambiental existente en un territorio. El OAT tiene esa capacidad ya que supone un proceso de negociación ampliamente participativo para construir consenso en torno a los usos del territorio, dotando como resultado un marco para la implementación de las políticas públicas en el mismo.

A continuación esbozaremos algunas recomendaciones para que un proceso de OAT sea efectivo y logre promover un verdadero desarrollo de las comunidades.

Promover un marco legal de OAT a nivel nacional.

En casi la mayoría de las temáticas que puedan afectar o beneficiar nuestra vida cotidiana, suele primero existir el hecho o experiencia para luego existir la regulación, o un marco que ordene y encuadre las actividades a que dichos hechos puedan dar lugar. Son pocos los casos en el que la política y el derecho se adelantan a legislar o dar un marco de acción a situaciones que se prevén ocurrirán en el futuro, pero que todavía no han sido objeto de controversia o discusión profunda. La existencia en la actualidad de distintas experiencias a lo largo del país de procesos que utilizan la herramienta de OAT para prevenir o dirimir conflictos, pero que carecen de un marco común que encuadre y agrupe dichas experiencias. Todas estas experiencias se encuentran distribuidas

en el territorio nacional aisladas unas de otras en la mayoría de los casos, y sin contar con un marco común desde el cuál abordar la aplicación de dicha herramienta.

En función de lo antedicho, desde nuestras instituciones consideramos importante generar un marco común para las distintas experiencias existentes. Es decir, realizar un trabajo del tipo “abajo hacia arriba”, que a partir de las experiencias, incipientes algunas o en marcha otras, se dé un marco general de acción que las encuadre a todas, como así también fomentar la herramienta de OAT en todo el territorio nacional.

Cabe destacar también que el marco legal debería estar en armonía con el resto de la legislación vigente. “De poco serviría establecer un marco jurídico para ordenar el uso del suelo de manera sustentable, si éste carece de articulación con el plexo normativo general y la existencia de otros regímenes, como por ejemplo el tributario, cuando estos tienden a desalentar las actividades conservacionistas, el uso racional de los recursos naturales o el desarrollo sustentable en los términos que exige la Ley General del Ambiente”¹.

Promover la participación de todos los sectores.

La definición unilateral del modelo de desarrollo local, torna muy dificultosa la participación efectiva de los actores sociales no estatales. De allí que la insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana efectiva durante las decisiones clave que orienten el desarrollo suelen ser un punto de controversia. En algunas ocasiones, la misma no está prevista en la legislación provincial y otras veces, aun cuando puede estar regulada normativamente, no se produce su cumplimiento y si la sociedad civil está desarticulada o posee escasos recursos para la incidencia, difícilmente logra el cumplimiento.

Frecuentemente, aún cumpliéndose de manera efectiva con las instancias de participación ciudadana contempladas en

¹ En Walsh, Juan Rodrigo: “El Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo sustentable” pág. 18

la legislación vigente, las mismas son insuficientes o tardías. Insuficientes porque generalmente no se prevé un proceso continuo de interacción, sino sólo un momento de intercambio de información sin tomar en cuenta que los tiempos de las comunidades son muy distintos a los tiempos de quienes impulsan los proyectos. Tardías porque las comunidades suelen ser invitadas a exponer sus preocupaciones y observaciones cuando un proyecto tiene un nivel de avance importante. Cuando la participación se lleva adelante con estas limitaciones, es probable que preocupaciones que estaban latentes se expresen como conflictos ya que los actores sociales pueden percibir que han sido convocados para convalidar decisiones ya tomadas.

De allí que las políticas implementadas deberían ser diseñadas de forma participativa, enriquecidas por el enfoque de diferentes disciplinas y articuladas entre los distintos actores sociales, políticos, empresarios, científicos, organizaciones de la sociedad civil y las propias comunidades. Asimismo, debería haber una adecuada articulación entre los distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, y local). Es decir, que el éxito de las iniciativas se vincula a su abordaje multisectorial, multidisciplinario, y multinivel, haciendo un importante foco en los aportes comunitarios en la definición de su modelo de desarrollo local/regional. Cabe señalar que la participación ha de darse sólo en el marco de una población que tenga garantizado el acceso previo y oportuno a información clara, legítima y confiable.

Rol del Estado.

Este punto es tal vez uno de los más importantes para lograr la efectividad de las políticas, ya que el Estado debería asumir el liderazgo, y ejercer un rol protagónico y articulador de los intereses diversos. Pero esta responsabilidad no se circunscribe a éste, sino que se proyecta hacia un espacio público ampliado, involucrando a los actores no estatales (empresas, organizaciones sociales, academia, comunidades) con el propósito de generar un abordaje sistémico y democrático de la conflictividad socio-ambiental.

Debe procurar promover espacios de diálogo y la consolidación de mecanismos de construcción de consenso en los procesos de elaboración de políticas públicas, a nivel intra-estatal y en las distintas fases para la participación de otros sectores. Para esto resulta clave identificar las necesidades urgentes de construcción de capacidad institucional para la prevención de conflictos que facilitaría el establecimiento de políticas y procedimientos de prevención y manejo constructivo de los conflictos y así aumentar el nivel de gobernabilidad democrática del país. La complejidad del tema y las consecuencias que la inacción puede traer para las generaciones futuras requiere abordar la temática como una política de Estado que trascienda gestiones particulares.

Acceso y difusión de información.

Por otro lado, existe una gran insuficiencia de la información pública disponible. Generalmente la información no está producida o es de difícil acceso para la ciudadanía. En este sentido, se requiere la construcción de líneas de base territorial y su actualización periódica, la articulación de la información pública proveniente de diversas fuentes en función de la competencia que tienen distintos organismos públicos, traducir a un lenguaje más sencillo y accesible la complejidad de los estudios técnicos vinculados a los usos del territorio y establecer mecanismos que garanticen la transparencia en lo que respecta a la concesión y regulación económica y ambiental de las actividades productivas.

La arquitectura de nuevas reglas de juego necesita la promoción de procesos inclusivos, que integren las perspectivas de los distintos sectores en la manera en que se toman las decisiones por parte de quienes son impactados por ellas. Desde esta concepción, el campo del diálogo y la transformación constructiva de conflictos parece augurar procesos que contribuyan a transformar dinámicas confrontativas, en interacciones de articulación que posibiliten la generación de comunidades sustentables.

En este sentido, entendemos que la promoción de esquemas de

ordenamiento ambiental del territorio fortalecerá el desarrollo de la democracia en la Argentina ya que refuerza la capacidad de concertación entre distintos actores sociales en cuestiones que hacen a la administración de los recursos naturales. De esta manera, se reduce el riesgo de la emergencia de conflictos destructivos que puedan debilitar el tejido social y la capacidad societal de fortalecer la democracia y la sustentabilidad.

Bibliografía

Bengoetxea, J. A. "Principios jurídicos para la ordenación del territorio", disponibles en: <http://www.euskonews.com/0061zbk/gaia6102es.html>

Bilbao, Spain: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007) y Maiese-Lederach. Transformación; "Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas"; en "La Revista", año IV, nº 10, Mediadores en Red, noviembre de 2006.

Burton, J. W. "Conflict-Dispute Distinction". In Conflict: Resolution and Provention. New York, NY: St. Martin's Press, Inc., July 1990.

Burton, J. W. (ed) Conflict: Human Needs Theory (London: MacMillan, 1990)

Burton, J. W. (1998) Conflict: Resolution and Provention, Virginia, Center for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, The Macmillan Press.

Curle, A. (1971). Making Peace. Londres. Tavistock Publications.

Di Paola, M.E; Quispe, C.; Ragaglia, J. ; Lumerman, P.; Psathakis J. (2010). Ciudadanía Ambiental y Minería: Herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales. FARN 2010, Buenos Aires, Argentina.

Galtung, J. Conflict Transformation by Peaceful Means (The Transcend Method). UN, 2000.

Garces O'Byrne, J. M. "Plan de Ordenamiento Territorial. Manual Prospectivo y estratégico"; TM Editores; Universidad Jorge Tadeo Lozano; Bogotá, 1999.

Giardini, Quispe, Moreno (2009). Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Informe Ambiental Anual 2009, FARN, Buenos Aires, Argentina.

Lederach, J. P. "Pequeño Libro de la Transformación de Conflictos".

Lederach, J. P. 1996. Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures. Syracuse University Press.

Lederach, J. P. Y Maise, M. "Transformation." En Beyond Intractability, Heidi Burgess y Guy Burgess, eds. University of Colorado Conflict Research Consortium, 2004. Disponible online en: <http://www.beyondintractability.org/m/transformation.jsp>.

Lumerman, P; Marco Conceptual Metodológico sobre Transformación Democrática de Conflictos Sociales. Herramientas de análisis e intervención para la prevención y el manejo constructivo de conflictos sociales en la República de Perú. Programa Prevención de Conflictos (PrevCom) de la Presidencia de Consejos de Ministros. Informe final de consultoría, Abril de 2010.

Mitchell, C. R. "La Estructura del Conflicto Internacional" (1981)

Montes Lira, P. F. "El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe"; Serie Medio Ambiente y Desarrollo; CEPAL; Santiago de Chile; Diciembre de 2001.

Pruitt, B. y Thomas P. Diálogo Democrático: manual para practicantes. IDEA, ACDI, OEA y PNUD, 2008. <http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>

Pruitt B. y Waddell S. Dialogic approaches to global challenges: Moving from "dialogue fatigue" to dialogic change processes, documento de trabajo del Generative Dialogue Project. GDP, 2005. Disponible en www.generativedialogue.org/resources

Psathakis, J. y Ragaglia J. (2010). El rol de la sociedad civil en contextos de conflictividad en torno a la actividad minera. Informe Ambiental Anual FARN 2010, Buenos Aires, Argentina.

Quispe, C. y Ragaglia, J. Minería y ambiente en Argentina. Notas sobre el sistema legal e institucional (2009) Revista de Dcho. Público 2009-2, Derecho Ambiental – II – Editorial Rubinzal Culzoni

Salim, R. B. "De las coincidencias y divergencias entre el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo"; Instituto de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional de Cuyo.

Shonholtz, R. (1998) "Conflict Management Training: Transformative Vehicle for Transitional Societies" in "International Negotiation 2", p. 3

Ury, W. (2000). Alcanzar la Paz. Buenos Aires, Paidós.

Ury, W. (2000). The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop New York: Penguin.

Walsh, J. R. "El Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo sustentable"; III Encuentro del FAOS (Foro de la Abogacía organizada Sudamericana); Colegio de Abogados de San Isidro; San Isidro, Marzo 2009.

Wright, Q. "The nature of conflict" en Burton, J. y Dukes, F. (comp). Readings in Management and Resolution. Nueva York, Saint Martin's Press, 1990.

Artículos y publicaciones on line

"Diputados aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y uso del suelo"; en Mendoza Económico; 29 de Abril de 2009; disponible en: <http://www.mendozaeconomico.com/2009/04/29/diputados-aprobo-la-ley-de-ordenamiento-territorial-y-de-uso-del-suelo/>

"Documento País: Riesgos de Desastre en la Argentina". Cruz Roja Argentina – Centro de Estudios Sociales y Ambientales.

"Efectos socioeconómicos y ambientales y ambientales de la expansión agropecuaria. Estudio de caso: Santiago del Estero, Argentina"; Asociación Española de Ecología Terrestre; enero de 2008; Disponible en: <http://www.monocultivos.com/conceptos/ArgentinaSEsteroSoja.pdf>

“El agua entre la minería y la producción”; en Diario la Nación; 1 de septiembre de 2007; http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=939550

“El Ordenamiento Territorial en Bolivia”; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Planificación y Ordenamiento territorial, Unidad de Administración Territorial; Disponible en: <http://www.redmunicipalverde.org/Ordenamiento%20Territorial%20-BOL01.pdf>

El Senado aprobó la ley de Uso del Suelo; en Diario Los Andes; 29 de julio de 2010; disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2009/5/5/un-422431.asp>

“Estudio comparativo de los regímenes regulatorios en materia de Ordenamiento Territorial en el Mercosur”; Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p06/publicaciones6-2.html>

“Guidelines for land use planning”; FAO Development Series 1; Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/t0715e/t0715e00.HTM>

“Guillermo Carmona presentó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial”, en diario digital Mendoza Opina; 18 de febrero de 2010; <http://www.mendozaopina.com/mendoza/guillermo-carmona-presento-el-plan-estrategico-de-ordenamiento-territorial-5311>

“Inundaciones en Tartagal causadas por deforestación masiva”; 11 de febrero de 2009; Disponible en: <http://www.ecologiablog.com/post/566/inundaciones-en-tartagal-causadas-por-deforestacion-masiva>

“Marco conceptual y metodológico para la elaboración del Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza”; disponible en: <http://www.planestrategicomza.com.ar/documentos/marco.pdf>

“Noticias sobre planificación territorial en Centro América y República Dominicana”; Disponible en: <http://noticiasmunicipalesguatemala.blogspot.com/>

“Ordenamiento Ambiental del Territorio”; Instituto Correntino del Agua y del Ambiente Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/AGENDA/File/corrientes_trevinio.pdf

“Ordenación del Territorio en América Latina”; Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; Universidad de Barcelona; 1 de octubre de 2002; Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>

“Ordenamiento Territorial ¿Política de Estado Municipal?”; en Diario digital mediamza; 23 de Abril de 2010; Disponible en: <http://www.mdzol.com/mdz/nota/204978-Ordenamiento-territorial-%C2%BFpol%C3%ADtica-de-Estado-Municipal/>

Plan Estratégico Mendoza; <http://planestrategicomza.com.ar/documentos/marco.pdf>

Plan Estratégico Nacional. Argentina del Bicentenario 1816-2016. Avance 2008; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; República Argentina; Disponible en: http://www.planif-territorial.gov.ar/paginas/programas/documentos/pet_avance_2008.

pdf

“Política de Ordenamiento Territorial para Costa Rica”; Paz con la Naturaleza; Junio de 2008; disponible en: http://www.pazconlanaturaleza.org/admin/descargas/upload/Politica_Ordenamient_Ambiental_Territorial_Costa_Rica.pdf

Programa MAB UNESCO, disponible en: <http://www.unesco.org.uy/mab/progmab.html>

Proyecto «Territorios, conflictos y desarrollo»; Universidad de Manchester en convenio con el Centro Peruano de Estudios Sociales, apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social de Gran Bretaña, Grant Number (RES-051-27-0191).

“Reclaman la planificación de las actividades mineras en la zona”; TELAM; disponible en: <http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=193162&id=202343&dis=1&sec=1>

“Tres plantas químicas genera controversia en Berisso”; en página digital Informe Digital Metropolitano; N°73 Junio 2010; Disponible en :http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_73/idm_73_notas_02.html

“Uruguay cuenta hoy con su primera Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”; en página digital MUNDO GEO; Disponible en: http://www.mundogeo.com.br/noticias-diarias.php?id_noticia=11397&lang_id=2

Legislación

Honduras. Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t.html>

Uruguay. Ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de Uruguay; Disponible en: <http://www.guayubira.org.uy/leyes/ley18308.html>

Colombia. Ley N°388 Disponible en: http://www.uniderecho.com/leer_ley_Ley-En-Colombia_19_1198.html

Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela; Disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>

Provincia de Mendoza (Argentina). Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Disponible en: <http://www.planestrategicomza.com.ar/documentos/ley.pdf>



Fundación Cambio Democrático
Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079)
Buenos Aires - Argentina.
www.cambiodemocratico.org
Facebook: Fundación Cambio Democrático FCD
Twitter: [http://twitter.com/ fcdemocratico](http://twitter.com/fcdemocratico)



Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Tucumán 255 - Piso 6 - Oficina A - (C1049AAE)
Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 / 2422 / 2183 4313-8631
www.farn.org.ar
info@farn.org.ar
<http://twitter.com/ambienteactual/>