

PAPER

FUNDAMENTACION PARA LA GENESIS DE LA NORMATIVA COSTERA UNIFICADA EN EL AMBITO METROPOLITANO

SELVA, Lionel Carloslcs46@hotmail.com.ar

Grupo de Espacios Costeros (GEC), FADU, UBA

Resumen

La fragmentación jurisdiccional, la superposición de competencias y la dispersión normativa son algunas de las causas más importantes del deterioro ambiental de la costa del Área Metropolitana de Buenos Aires. La ausencia de una compilación codificada de disposiciones legales en materia costera metropolitana redundante en el tratamiento fragmentado de sus recursos, la carencia de organismos articuladores e incide, negativamente, en la planificación urbana y la gestión ambiental, con el consecuente perjuicio actual y creciente hacia las generaciones futuras.

Dada la necesidad de la creación y unificación normativa en la materia, y entendiendo que su carencia se fomenta en cuestiones que deberían ser subsanadas, la investigación se enfocará en los antecedentes históricos, normativos, jurisprudenciales y científico doctrinales, para comprender su preponderancia en la planificación y gobernabilidad.

Palabras clave: compilación normativa, integración metropolitana, recursos, articulación institucional, legislación costera

Sinopsis argumental

Desde el punto de vista histórico “los espacios acuáticos, representan en todo tiempo y lugar la vía de comunicación de inapreciable valor a la par que una fuente natural de aprovechamiento económico” expresaría Glover en su obra “El Mundo Antiguo”.¹

1-GLOVER T.R (1965) El Mundo Antiguo, Bs. As, Eudeba, Cap. I.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Pero esta visión con una mirada mercantil se vería entrada la década de los 70² como centro de la discusión en torno a la problemática ambiental, proceso que tuvo su correlato en los 90³ y se prolongaría en los albores de este nuevo milenio⁴.

Las Naciones Unidas plantearían así las conductas a seguir en vista al futuro del ambiente y de la utilización de los recursos, dado el deterioro natural y humano acerca del cual ya habría echado luz la obra de Rachel Luis Carson⁵ abordando uno de los problemas más graves que produjo la era de la química: la contaminación del planeta. Con lenguaje claro, transparente, y un descollante análisis científico con ejemplos estremecedores, Carson denunció los graves efectos que los pesticidas provocaban sobre los recursos naturales. Así, "Primavera Silenciosa" logró iluminar el camino, despertar el interés por parte de la sociedad norteamericana de aquel tiempo y poner en vilo a las autoridades políticas, logrando la prohibición de pesticidas en forma indiscriminada y la creación en el año 1970 de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos de Norte América.

Hoy, la mayoría de las naciones han denotado una proliferación de su interés la materia ambiental y cuentan con legislación especializada o bien, relacionada con el manejo de sus recursos naturales. Se han abierto canales de especificidad en la materia y la interdisciplina ha abordado esa complejidad para lograr una legislación acorde a las necesidades presentes y futuras.

En muchos países, los recursos naturales se consideran estratégicos o vinculados "a los fines federales de máxima jerarquía" y su administración se mantiene en tensión con poder económico, que en nuestro país se inscribe en la puja Centralismo-Federalismo. Por ello, es cada vez más imperiosa la necesidad de canalizar su planificación integrada, para el desarrollo de estrategias mancomunadas, con fines de acrecentar el bienestar general.

La reducción de los rindes y la sobreexplotación de los recursos hídricos, edáficos y pesqueros, por mencionar sólo algunos, muestra que los adelantos tecnológicos tiene serias limitaciones y sus consecuencias, muchas de ellas aún desconocidas, habrán de incrementarse en un futuro no muy distante. La subsistencia de las naciones depende de recursos finitos cada vez menos abundantes, e incluso la agricultura, cuya "ola verde" supo en un momento proveer el alimento al planeta, hoy se halla en riesgo.

La franja costera cuenta todavía con capital renovable, capacidad para generar plusvalía y permitir el desarrollo de actividades recreativas en pos del bienestar humano. Un instrumento que indique y verifique la labor sobre el "ambiente costero", será la amalgama que producirá la alquimia necesaria para echar luz a su

2-Cumbre de la Tierra. Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1.972.

3-Cumbres de la Tierra -organizadas por la ONU- celebrada en Río de Janeiro en Brasil del 3 al 14 de junio de 1.992.

4-La Cumbre de la Tierra Organización de las Naciones Unidas celebrada en Johannesburgo (África del Sur) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2.002.

5-CARSON R. (1.962). Silent Spring. Boston.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

entendimiento y desarrollo. Un nuevo enfoque capaz de brindar los instrumentos necesarios para sostener el bienestar general, sin degradar nuestro presente y con vistas a un futuro mejor, con reglas claras y el compromiso de comprender la importancia que reviste su preservación.

El contexto: descripción, importancia y problemática de la Ribera Metropolitana de Buenos Aires

La Ribera Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que la rodean⁶. Se localiza en el extremo meridional de la Pampa Ondulada, unidad natural caracterizada por la presencia de ondulaciones bien marcadas, resultando de la sucesión de valles e interfluvios. Se trata de una planicie de origen sedimentario, que también recibe el nombre de planicie loessica, por su material constitutivo típico. Los cursos de agua que la atraviesan tienen una dirección general aproximada de SO-NE y desaguan en el Río de la Plata o en el Paraná; a ellos se asocian planicies aluviales y terrazas bajas, ubicadas bajo la cota de los 5 metros sobre el nivel del mar. Estos cursos están, en su mayoría, modificados por la actividad humana: pavimentados, canalizados y/o entubados⁷, y las áreas más bajas están sujetas a inundaciones periódicas. Su superficie se extiende desde la confluencia de los Ríos Paraná-Uruguay y su prolongación en el Río de la Plata hasta Berisso

Los partidos de la RMBA comparten cuestiones clave a resolver, como la contaminación de las aguas superficiales (por efluentes no tratados o tratados deficientemente, presencia de agroquímicos, usos portuarios y aportes de subcuencas), la modificación geomorfología ribereña (debido a procesos erosivos, retroactivos y rellenos no planificados o no controlados), la pérdida de biodiversidad y servicios ambientales (ecosistemas naturales de valor energético deteriorados, especies amenazadas, pérdida de forestación nativa), conflictos urbanos por usos no compatibles, pérdida de usos públicos, expansión de basurales, riesgo de intrusiones y falta de accesibilidad a la costa.⁸

Diagnóstico de la situación normativa Costera Metropolitana

El Derecho Costero es una disciplina de reciente desarrollo. En consecuencia, no hay acuerdo general respecto del uso apropiado y del significado en común de los términos y definiciones a utilizar. En la literatura y el habla cotidiano existe una variedad de palabras utilizadas de manera intercambiable para describir las actividades costeras. Por ejemplo, no están cuidadosamente definidos ni

6-LANZELOTTI, S – BUZAI, G. Instituto de Ingestiones Geográficas. Departamento de Ciencias Sociales UNL Informe Técnico 01. (2.015).

7-Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2.005.

8-FÈVRE, R – DADON, J Planificación y manejo costero integrado en espacios urbano- costeros en Argentina FADU-UBA-GEC.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

diferenciados unos de otros, ni los “recursos” ni el “ambiente” ni el “espacio” al que se refieren.

Es por ello que se torna esencial definir los conceptos básicos que han de utilizarse para establecer el marco rector de esta novel disciplina, a saber: costa, ribera, playa, río, laguna, mar, zona costera, franja costera, línea de ribera, línea de costa, manejo costero, manejo ribereño, ambiente costero, impacto ambiental costero, entre otros.

La “costa” ha representado y representa un área de convergencia de múltiples intereses donde la erosión y la contaminación avanzan de la mano “del progreso”, en virtud de lo cual es necesario lograr consensos básicos en el plano institucional y administrativo tendientes al fortalecimiento de las instituciones para dictar políticas, diseñar temáticas y lograr una evaluación sistémica del impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, contar con una administración descentralizada, incrementar la participación comunitaria local, aplicar de manera efectiva el poder de policía en materia costera y desarrollar un manual de procedimientos administrativos plasmando atribuciones, responsabilidades y definiciones clara y unívocas de los conceptos rectores; todas estas son materias pendientes.

El Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano de Literatura, Ciencias y Artes denomina a la costa, como “la parte de tierra situada a orillas del mar, presenta numerosos accidentes y variadísimos aspectos. Sus aberturas forman los puertos, bahía, ensenada, radas, etc. Sus salientes los cabos, promontorios, etc. Cuando la costa está formada en pendiente suave se la llama playa, y si está compuesta por fuertes escarpadas tajadas a pico, llamadas cantiles, que separan la tierra del agua, se la denomina acantilada. Según sus diferentes modificaciones recibe distintos nombres, siendo las principales variedades las siguientes: Costa abierta – la seguida y sin abrigo de punta ni otra cosa alguna. Costa aplacerada – la formada por la playa. Costa brava - la que en larga extensión es peñascosa, sin playa alguna, y en cuyas inmediaciones no se coge fondo. Costa firme – la que pertenece a un continente o una gran isla, respecto de otras pequeñas a que se está haciendo referencia. Costa partida – la alta y peñascosa, de contorno irregulares y rota por los embates de mar”⁹.

El PNUMA¹⁰ por su parte establece que la costa incluye el área continental sujeta a las influencias marinas y el área de tierra bajo la influencia terrestre. El concepto de costa involucraría así un aspecto acuático – terrestre, donde se produce el encuentro del agua, la tierra, la atmósfera, las aguas subterráneas y el lecho marino o del río. Por ello se infiere que esta conforma una unidad ecosistémica per se, producto de las interacciones entre estos componentes, y por ello una unidad conceptual, de estudio, de administración y de gestión integrada.

Surgen entonces vinculaciones y la aplicación de normas y doctrinas, muchas de ellas extra muros, que se harán necesarias debido al uso compartido del ambiente.

La compilación y clasificación de las disposiciones harán a la aplicación efectiva de sus preceptos, como delimitar la jurisdicción pública de la privada, así como

9-Ed. Montaner y Simón. T.V pág. 1210 Año 1.890.

10-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA por sus siglas en castellano.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

establecer la zonificación y los límites terrestres y acuáticos, faraónica tarea por parte del legislador en mancomunidad con la ciencia y la tecnología.

La Provincia de Buenos Aires estableció una de las primeras normas destinadas en forma específica a limitar el avance sobre el Dominio Público de la zona costera, mediante la sanción de la Ley 4.789 del 23 de diciembre de 1.938 y promulgada el 4 de enero de 1.939¹¹. En esta se hace alusión a la “costa marítima” y “costa fluvial” denotando una diferencia entre ambos conceptos, pero sin determinar sus rasgos ni definirlos. Prohíbe la edificación destinada a vivienda entre la Avenida Costanera y el mar o los ríos navegables. Establece asimismo excepciones que podrán ser otorgadas por el Poder Ejecutivo, sin especificar su escala (Nacional, Provincial o Municipal), para beneficio común y solo para obras complementarias y nuevas de clubs, hoteles y pesca, siempre y cuando no afecten el régimen hidráulico, la seguridad estética y libre tránsito. También hace alusión a los casos para autorizar construcciones entre el camino y la costa mediando un plan de urbanización adecuado a la naturaleza del paraje y que no perjudique a la vista. Refiere a la altura máxima de las construcciones, próximas al camino costero, debiendo dejar para ello un mínimo de cinco metros libre para jardín y arbolado y una altura máxima de diez metros. En su Artículo 4 hace referencia al camino costero del mar y del camino costero del río sin estipular sus características ni diferencias.

En el año 1.977, el Decreto Ley 8.912¹² de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, establece que al crear o ampliar núcleos urbanos que limiten con el Océano Atlántico deberá limitarse una franja de cien metros de ancho, medida desde la línea de pie de médano o acantilado, lindera o paralela a las mismas, destinada a usos complementarios de playa que se cederá gratuitamente al fisco de la Provincia, fijada, arbolada, parqueada y con espacio para estacionamiento de vehículos.

Por su parte el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires¹³ prohíbe en sus Artículos 161 y 162 respectivamente el loteo y la edificación en una franja de ciento cincuenta metros aledaña al Océano Atlántico, y la edificación sobre médanos y cadena de médanos que lleguen hasta el mar aun a mayor distancia.

Mientras el Decreto Ley 8.912 establece que el municipio es responsable por el cumplimiento de esta norma en cuanto a la delimitación del avance sobre el Dominio Público para lo cual “deberá establecer una franja de CIEN (100) metros de ancho, medida desde la línea de pie de médano o de acantilado, lindero o paralela a las mismas, destinada al uso complementario al de playa..” el control indirecto e llevado a cabo por las autoridades provinciales por aplicación de la Ley 12.257 (Código de Agua de la Provincia de Buenos Aires).

No obstante, esta digresión, ni el municipio ni la provincia han logrado detener su avance por la presión inmobiliaria en la materia.

11-Derogada por la sanción del Decreto Ley 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

12-A la fecha su texto se halla ordenado por Decreto 3.389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10.128 y las Leyes N° 10.653 y 10.764.

13-Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Otras normas, como el Decreto 3.202 del año 2.006¹⁴, introdujeron importantes limitaciones al crecimiento de las urbanizaciones en los municipios costeros, en función de la superficie ya urbanizada. Establece que la “franja de protección de la costa en ningún caso podrá tener un ancho menor a trescientos metros. Disposición esta que al no tener rango de ley debía obtener para su efectiva aplicación la adhesión de los Municipios para tener vigencia en su territorio, condición que limitó efectivamente su efecto.

Causas de unificación del manejo costero metropolitano

Hay cuatro causas que se reflejan más comúnmente en cualquier ámbito: el efecto adverso de una actividad sobre otra (impactos); el desarrollo en área de bajo riesgo, las necesidades de desarrollo socioeconómico y los problemas organizativos. Dichas causas motivantes dan pie al desarrollo de doctrinas en manejo costero, a las que se suma la falta de coordinación.

Como se mencionara anteriormente, en el ámbito metropolitano el problema costero denota el agotamiento de los recursos renovables, la erosión inducida, las presiones ejercidas tanto sobre el dominio público como el dominio privado, la carencia de política específicas de desarrollo sustentable, la contaminación crónica de la cuencas Matanza-Riachuelo, Luján y Reconquista (receptores por décadas de residuos industriales y domiciliarios), destrucción del hábitat natural, impermeabilización de los suelos, modificación de las geoformas motivada por obras viales e hídricas, ocupación de zonas bajas, aumento del riesgo de inundaciones, derrame de hidrocarburos (Villa Inflamable, Polo Petroquímico Dock Sud), actividades frigoríficas, saladeros, disposición de residuos en rellenos sanitarios, incorrecto emplazamiento de infraestructura portuaria y barrios cerrados, entre otros.

La falta de lineamientos generales, la carencia de objetivos en común, la escasa o nula integración territorial, económica y social por una ausencia de política común puede ser subsanada aplicando las herramientas que nuestra constitución prevé.

Manejo de los recursos. Recursos costeros metropolitanos

El Federalismo¹⁵, fortaleza de caudillos de gobiernos locales cuya hidalguía ha iluminado el camino de la independencia, de la unión y el constitucionalismo, fruto de la voluntad popular representada por los constituyentes de esas catorce provincias preexistentes tras el Pacto de San José de Flores, amasado con las lágrimas y la

14-Véase expediente N° 2.400-2.735 de 2.006 del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, por el cual tramita la formulación de los presupuestos mínimos previstos para los Códigos de Ordenamiento Urbano de los Municipios de la Costa en atención a las prescripciones emergentes de la Ley N° 12.257, Decreto Ley N° 8.912/77, Ley N° 11.723 de Protección de los Recursos Naturales y del Ambiente, ley de Forestación y otras normas aplicables.

15-GELLI María Angélica, Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada T.I pág. 31 establece que el Federalismo jurídicamente, supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con pluralidad y autonomía de muchos otros)

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

sangre de un largo y penoso proceso de organización¹⁶, renunciaron al derecho de secesión sustituyendo el gobierno de la personas y de las masas por el gobierno de la ley, creando así un nuevo Estado Federal, principio este receptado en el Art. 104 de la C.N. histórica, actual Art. 126 en concordancia con los Arts. 1°; 21; 122; 123; 124; 125; 127; 129 de la C.N. sancionada en 1.994.

Con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, se propició y estableció un Federalismo más profundo, debiéndose suprimir parte del entonces Art. 97 debido a la atribución que se les daba a los poderes federales para ejercer un control de mayor intensidad sobre la competencia para dirimir conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, atribución ésta duramente criticada por Dalmasio Vélez Sarsfield.¹⁷

No obstante la forma de gobierno elegida, por clamor popular y reseñada en el Artículo 1ro in fine de la Constitución Argentina, esta ha sufrido reiterados vejámenes hacia el centralismo en materias tales como: Comercio Interprovincial (Art. 67 Inc. 12 C.N. originaria y actual Art. 67 Inc. 13 en concordancia con los Art. 4°; 9°; 10; 11; 12; 13; 26; 27; 75, inc. 11 y 15; 16; 124 y 126 de la C.N histórica), so pretexto de destrabar eventuales conflictos interprovinciales con base pura y exclusivamente en factores económicos; la interpretación del Art. 67 Inc. 27 C.N originaria, actual Art. 67. Inc. 30 en concordancia con los Art. 5°, 123 y 129 de la C.N. histórica, efectuada por la Corte Suprema de Justicia¹⁸, tendiente a implantar sin acuerdo de los gobiernos locales y habiendo obtenido la Nación territorios con fines de utilidad pública, su legislación y jurisdicción; ello sin mencionar el establecimiento y modificación de recursos coparticipables, y la toma de crédito extranjero entre otros.

El fortalecimiento de esas unidades políticas que dieron vida a este nuevo ente, factor determinante de la autonomía y consolidación del Federalismo, requiere amen del poder y la población, el aprovechamiento de recursos que solo el entorno territorial provee. Estos tres elementos amalgamados, poder-población-territorio, conformarán como es sabido la existencia de un Estado Nacional, un Estado Provincial o un Estado Municipal.

La integridad territorial del Estado Provincial es reiteradamente garantizada por el Constitución, donde ya en el Art. 3° establece que, para constituir el territorio de la Capital de la Nación, este será cedido previo acuerdo de la o las legislaturas provinciales. Ello en virtud las circunstancias políticas previas que impidieron su establecimiento formal.

16-Concurrieron al Congreso General Constituyente de 1.853 las provincias de: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán en 1.853 y se sumaría en 1.860 Buenos Aires) que delegando parte de su poder (Art. 108 C.N originaria 1.853/1.860).

17-Citado en su voto en concurrencia por el Ministro Zabala Rodríguez en "Lizondo" Fallos 263:15 (1.965) y sostenido por la mayoría de la Corte Suprema de Justicia en "Seco, Luis A. y otros" C.S. (1.994), La Ley 1.995-C, 44.

18-(Hidronor S.A., Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. c/ Provincia de Neuquén C.S. 1.980, El derecho, 92-311. Con nota de BIDART CAMPOS, Germán, Municipio provincial en lugares del Art. 67. Inc. 27 de la C.N. originaria).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Ya incorporada Buenos Aires en 1.860, se sancionó la cláusula hoy vigente que estipula que será una facultad del Palacio Legislativo Federal establecer su lugar de residencia, acorde a la oportunidad y conveniencia sin necesidad de reforma, pero con un condicionante, la potestad o no de la o las Provincias de ceder ese espacio para su emplazamiento.

Como garantía de la integridad territorial de los estados que conformaron ese Federalismo, el Art. 13 de CN originaria e histórica, establece el derecho de las provincias en integrarse unas con otras, alterar sus límites o bien extinguirse es una atribución necesaria de estas por imperio del acuerdo del Congreso.

Como antecedentes de ello otras provincias pasaron a ser parte de este esquema Federal, ya sea mediante la transformación de territorios nacionales en provincias¹⁹, la incorporación de un Estado Independiente a la Federación²⁰, o la constitución de una nueva provincia por la cesión de territorios por parte de las correspondientes legislaturas, situación aún no se ha experimentado, aunque de una manera comparable se ha establecido la Capital Federal.

El artículo 105 C.N histórica, actual 122 en concordancia con los Arts. 1°; 5°; 6°; 22; 31; 45; 54; 73; 121; 123; 124; 125; 126 la C.N. histórica, preserva y enfatiza la autonomía de las provincias (preexistentes, transformadas, incorporadas o en un futuro creadas) a elegir sus propias autoridades, darse sus propias instituciones y regirse por ellas sin intervención del gobierno central, situación está sostenida en el caso "Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/Provincia de Santa Fe" donde se infiere del considerando 8 en concurrencia con el entonces ministro Fayt "la autonomía institucional significa que en la elección de gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por ningún otro poder. Esta potestad de darse sus constituciones y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, le asegura su existencia como unidades políticas con los atributos de la autoridad pública, que ejerciten por medio de órganos elegidos por ellos sin intervención del poder central"²¹.

Respecto de los recursos naturales, no escapa al conocimiento general la decisión unilateral del gobierno central respecto del dominio ejercicio sobre aquellos que por su importancia económica han sustraído de la esfera de las provincias, arrogándose el poder de administración y disposición de los mismos, tales como los recursos petroleros e ictícolas, inclinando la balanza del destino de aquel pórtico que diera inicio a nuestro país federal.

19-(En julio de 1.951 mediante la sanción de la ley 14.307 (B.O. 10/8/1.951) surgiría la Provincia Presidente Perón (Chaco) y Eva Perón (La Pampa). Ley 14.294 (B.O. 4/1/1.954) Provincia de Misiones Ley 14.408 (B.O. 30/6/955) Chubut, Formosa, Neuquén, Rio Negro y Santa Cruz y por Ley 23.775 (B.O. 5/5/1.990 la Provincia de Tierra del Fuego).

20-Pacto de la Unión donde Buenos Aires se declara parte de la Confederación.

21-Fallos 317:1.195 (1.994) La Ley, 1.995-A, 203.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

La falta de certeza, innecesaria puesto que las Provincias no lo delegaron en forma expresa en el poder central el dominio de los recursos naturales, haría que este por vía de interpretación jurisprudencial y doctrinaria, diera lugar a la sanción que permitiera su aprovechamiento.

De este análisis no sería complejo deducir que los recursos naturales, componentes accesorios de uno de los elementos que hacen a la esencia de un Estado, gozarían de la misma garantía constitucional de intangibilidad y por ende bajo el dominio de esos estados que hacen a la Federación.

De igual manera sería injusto, en un análisis omnímodo, dejar de lado en el momento histórico vivido por nuestro país, el papel de la economía a nivel global, devastada por la post guerra, donde la hambruna asolaba a casi dos tercios de la humanidad, que llevó a Juan XXIII a expedirse a favor del desarrollo económico en su encíclica *Mater et Magistra*.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente, el 11 de Marzo de 1.949 y entrando en vigencia cinco días después, una nueva reforma constitucional entraría en vigencia, expresando en su Art. 49 “La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme los principios de justicia social...los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas y las demás fuentes de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles de la Nación”, la cual si bien permaneciera vigente tras la Revolución del año 1.955, poco después y ante un nuevo golpe el día 27 de Abril de 1.956 se dicta una proclama dejándola sin efecto.

Para fines de la década de 1.950, contando una nueva reforma constitucional dada por un gobierno provisional (1.957), el ejecutivo de nuestro país era encabezado por Arturo Frondizi, quien formulara una concepción muy particular de desarrollo nacional, desde luego no de su invención personal, pero que entendía como el único camino viable para acrecentar los niveles de educación, alimentación y vivienda, que junto a los altos niveles de crecimiento demográfico y el vertiginoso ascenso de demanda de energía con base fósil, sentenciara el Federalismo a favor del poder central.²²

En esta concepción llena de optimismo es que descubre una nueva frontera, y de la mano de la mayoría parlamentaria que poseía en el Congreso, se resolverá la nacionalización de recursos naturales tales como los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en general (Leyes 14.773 y 17.319)²³ y los recursos del mar territorial (Ley 17.500). Así, “la pesca tiene un costado de desarrollo económico y otro de protección del recurso cuya complejidad y trascendencia exige el poder de policía federal...encontrándose está relacionada en forma directa y vital con fines federales de máxima jerarquía”²⁴.

22-FRONDIZI Arturo Política y petróleo. LUNA Félix “Diálogos con Frondizi”, Ed. Desarrollo (1.963).

23-Fallo de la C.S. Mayo 3-979 in re YPF c/Provincia de Mendoza y otros con voto en disidencia del Dr. Pedro J Frías.

24-Fallo 317:397 (1.194) de la C.S. "Harangus S.A c/ Provincia de Santa Cruz".

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

La discusión respecto del sujeto titular de los recursos naturales, que como hemos dirimido carecía de tratamiento constitucional vigente, ya no quedará a merced del legislador, la jurisprudencia o la doctrina para cada caso en particular, sino que conformará un conjunto determinado por un encuadre jurídico preciso.

El Art. 124 de la C.N. introducido tras la reforma de 1994, en su parte final, establecería el efecto más trascendente, la titularidad de los recursos naturales por parte de los Estados Provinciales y con ello la capacidad para su administración que junto al Art. 41 y Art. 75 inc. 18 y 19 (cláusulas de progreso) conforman un conglomerado jurídico sólido.

Así la propiedad y administración de los recursos naturales garantizarían como lo expresará su autor en la obra "Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires" "...un presupuesto vital del federalismo²⁵."

Regionalización como herramienta de integración costera

Con el mismo rango del criterio mediante el cual los constituyentes del 94 plasmaron el dominio de los recursos naturales, y pese a sobreentenderse que las provincias, haciendo uso de aquel poder no delegado y en miras de aprovechar aquellas bondades que les suministraba la naturaleza, podían desarrollar un proceso para establecer un territorio determinado cuyas características comunes permitieran desarrollos con mira al bienestar común, debieron dejarlo plasmado en la norma ²⁶.

Esa facultad, no delegada, como lo señalara Pedro Frías, una "...nueva colectividad territorial..." no un nuevo nivel de gobierno, sino el entenderse como aquella oportunidad de acercamiento de la escala tripartita (Nación-Provincia-Municipio) y así de la mano de esa triple dimensión, conformar una unidad homogénea en cuanto a sus fines, administración y presupuesto.

En las últimas décadas, varios proyectos fueron impulsados, teniendo como punto en común un factor económico, pero bajo la planificación unificada de varias estructuras en pos de la tan mentada descentralización. Durante la década de 1.960 se realizaron estudios del comportamiento espacial de la economía, que tenían como meta hallar los factores comunes para lograr una polarización y conformar así unidades operativas. Este bosquejo no llegó a materializarse debido a que los límites de las seis regiones conformadas a nivel país (Buenos Aires, Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste y Valle del Río Negro) no se correspondían con los perímetros locales (Provincias, Departamentos, Municipios).

Las estructuras provinciales no fueron ajenas a esta herramienta, ya en 1.958 se crea la Corporación Norpatagónica, por un tratado entre la Nación y las Provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro, cuyo objeto fue promocionar la actividad siderúrgica y el aprovechamiento de los recursos naturales. Ya en 1.966, se sanciona la Ley 16.964 instrumentando el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el

25-HERNANDEZ Antonio María, Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires, Depalma, Buenos Aires, 1.997, pág. 114.

26-Texto del Artículo 124 de la Constitución Nacional Histórica.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Desarrollo, estableciéndose entre otros objetivos tendientes a determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas al desarrollo nacional, formular los planes nacionales de largo plazo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales, compatibilizados, coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para su desarrollo. Surge así el "Ente Patagónico" que tenía como meta representar los intereses de ese sector del país, ya sea de carácter social, económico y cultural, utilizando herramientas tendientes a su coordinación promoción y representación, disuelto tiempo después por el golpe militar.

No solo a nivel central y provincial pueden llevarse a cabo estos objetivos, puesto que hay otro modo de descentralización y núcleo de poder en el sistema federal, el régimen municipal. Hasta 1.989, los entes municipales eran considerados entes autárquicos no autónomos, entendiéndose que eran una delegación de poder por parte de las provincias en los que se asientan físicamente, circunscriptas a fines y límites administrativos, a tenor del Art. 5 de la Constitución Nacional (histórica) que las había previsto como entidades de régimen provincial.²⁷

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, tras un golpe de timón, fijo un nuevo rumbo al pronunciar la autonomía definiendo las diferentes con los entes autárquicos²⁸. Los argumentos dados por los votos en mayoría de la por entonces conformación de la Corte y en consonancia con la corriente doctrinaria, provocó el reverdecer de este rasgo federal incorporando tras la última modificación constitucional, establecer en el Art. 124 en concordancia con Art. 5°, 6° y 123 la factibilidad para las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social, y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, pudiendo también celebrar convenios e internaciones en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal, o bien el crédito público de la Nación, con reconocimiento del Congreso Nacional y haciéndolo extensible asimismo a la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien han existido, y es factible hallar, algunas iniciativas para la gestión integrada, se carece de políticas, normas u organismos específicos relacionados al manejo integrado de estos espacios. La zona costera metropolitana se halla en la fase final de una transfiguración, de lo rústico hacia lo artificial, del pasado hacia su destino, distante de lo ambiental y carente en muchos casos de identidad, de belleza o de sentido. Hoy responde a un modelo de explotación que genera importantes impactos físicos y sociales bajo la lógica de la acción del poder económico para institucionalizar el negocio inmobiliario costero. Ello trae a colación reflexionar sobre la implicancia física de transformación del suelo (agrícola, ganadero, turístico, comercial, industrial, habitacional) y a su vez la implantación y transformación de las estructuras de carácter territorial, social, económico, cultural.

Por ello, es necesario proponer una gestión renovada del territorio costero, tendiente a amalgamar la relación entre los recursos y las actividades desplegadas por el hombre para así reformular su dinámica. Una herramienta semejante posibilitaría mancomunar de voluntades institucionales ojos vista al cumplimiento de objetivos

27-Municipio de la Plata c/Ferrocarril Sur Fallos 114:228 (1.911).

28-Rivademar Angela D.B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario, Fallos 312:326 (1.989).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

comunes más allá de los límites de estas unidades en pos de la sustentabilidad del ámbito costero metropolitano.

“La validez de las leyes requiere el respeto a la Constitución; de lo contrario la ley sería irrita, por inconstitucional, lo que es tanto más exacto en un país como el nuestro de Constitución de tipo rígido. La legislación no puede alterar la Constitución, sea en su letra o en su espíritu. La ley está por debajo de la Constitución, y esta, en el orden jerárquico de las normas ocupa el primer y más alto plano”.²⁹

Conclusión

Hay una urgente necesidad de revisar los conceptos tradicionales, administrar racionalmente los recursos, evaluar el costo implícito de las actividades antrópicas y estimar los beneficios potenciales que la interdisciplina y la gestión inter-jurisdiccional pueden proveer a mediano y largo plazo. Es pertinente avanzar en un campo del saber multidisciplinario y multisectorial, el manejo del ambiente costero, para aportar soluciones nuevas a problemas relativamente antiguos, que se han gestado principalmente a mediados del Siglo XVIII de la mano de la denominada “Revolución Industrial”. El manejo integrado de la costa no es una ciencia, sino un complejo proceso de políticas públicas adecuadas y oportunas con base democrática, tecnológica y científica. El desarrollo urbano costero ha potenciado su vertiginosidad en las últimas décadas y los conflictos socio-económicos, intersectoriales e interinstitucionales son el factor común de la falta de una un esquema razonado.

Una visión dinámica, sistemática y evolucionada con un objetivo basado en la sostenibilidad económica y ecológica agrupada en un compendio de normas específicas bajo una conducción armónica se ha tornado indispensable para comprender la dimensión temporal de escalas múltiples y administrar los recursos limitados sin dejar de lado el alto valor de su existencia y consciente de los riesgos de pérdida de los servicios ambientales costeros. La compilación y clasificación de las disposiciones contribuirán a la aplicación efectiva de sus preceptos, con decisiones basada en debates científicos, abiertos a la comunidad para que surjan las verdaderas políticas de desarrollo, para su actual aprovechamiento y como parte de nuestro legado a las generaciones futuras.

Bibliografía

ANA FAGGI; DADON, J. R. La vegetación de la franja costera urbana turística Ciudad, Paisaje, Turismo. Frentes Urbanos Costeros.

29-MARIENHOFF Miguel, La reciente reforma del Código Civil en materia de Aguas. La Ley Doctrina Contemporánea, 1.970 Pj. 259.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

BARRAGAN MUÑOZ, J.M. (coord.). 2.012. Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 152 pp.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., DADON J. R. , MATTEUCCI S. D., BAXENDALE C. , RODRÍGUEZ A. Y MORELLO J. Bases preliminares para un Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras en Argentina [Versión castellana del artículo Coastal Management 31(1): 55-77. (2.003) La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica, Barragán Muñoz, J.M. (ed.).

BIDEGAIN, M.(2.005). "Tendencias climáticas, hidrológicas y oceanográficas en el Río de la Plata y Costa Uruguaya". En: Barros, V.; Méndez, A. y Nagy, G.J. (Eds).

BOSCAROL, N.; DADON, J. R. Integración de las áreas protegidas costeras en el planeamiento regional y el manejo costero.

BRAZEIRO A, CARSEN A, GOMEZ M, HIMCHOOT P, LASTA C, ORIBE STEMMER J, PERDOMO A y ROCHE H (Eds). Documento Técnico. Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Proyecto PNUD/GEF/ RLA/ 99/G31.CIMA-UBA El Cambio Climático en el Río de la Plata., Buenos Aires. N° 14: 137-143.C.A.R.P. 1.989. Estudio para la evaluación de la contaminación en el Río de la Plata. Informe de Avance.

DADON J. R.; NOVICK, A.; CARIDE BARTONS, H. The limits of urban sustainability Ecological Dimensions for Sustainable Socio Economic Development Universidad del Museo Social Argentino - Doctorado en Cs. Jurídicas Página 6.

DADON, J. R.; GALLEGO, C. La fragmentación del espacio público y sus consecuencias sobre la percepción del paisaje costero en el Partido de San Isidro (Ribera Metropolitana de Buenos Aires)

DADON, J. R.; MATTEUCCI, SILVIA DIANA. Diagnóstico integrado y regionalización de la zona costera argentina. Zona Costera de la Patagonia Argentina. Patrones de urbanización turística costera.

DADON JOSÉ R. Environmental structure, scales of analysis and biogeography of the Thecosomata (Gastropoda, Opisthobranchia) in the South Atlantic. IOC W. Rep. (UNESCO) DADON, J. R. Manejo Costero en la República Argentina Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio.

DADON, J. R.; MATTEUCCI, SILVIA DIANA Patrones de desarrollo costero en la Provincia de Buenos Aires, Argentina Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la eco región pampeana.

DADON, J. R.; MATTEUCCI, SILVIA DIANA Aspectos Socioeconómicos. Atlas de sensibilidad ambiental de la Costa y el Mar Argentino FÈVRE, R.; DADON, J. R. Desarrollo de un marco de referencia para la formulación de programas de Adaptación al Cambio Climático en urbanizaciones costeras.

FAO, 1.999. La Contribución de la Ciencia en el Manejo Costero Integrado. Informes y Estudios del GESAMP 61.

FÈVRE, R.; DADON, J. R. Respuesta ante eventos catastróficos y adaptación al cambio climático de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

FRANZA, J.A. 2.002. "La normativa de costas y las normas ambientales en la legislación argentina. En: Dadon, J.R. y Matteucci, S.D. (Eds.). Zonas costeras. Recursos naturales, sustentabilidad, turismo, gestión y derecho ambiental en Argentina. Lugar Editorial, Buenos Aires. pp. 125-171.

FREPLATA, Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitat. pp. 1- 33.

FREPLATA. 2.005b. Análisis Diagnóstico Transfronterizo del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Capítulo II Litoral costero sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico: Caracterización y Diagnóstico. Proyecto PNUD/GEF/ RLA/99/G 31. (www.freplata.rog/documentos).

GELLI MARIA ANGELICA: Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada.

GUERRERO, R.; ACHA, E.; FRAMIÑAN, M. y LASTRA C. 1.994. El frente de salinidad del Río de la Plata. XI Simposio de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Res, Mar del Plata, Argentina.

HAREAU A.; HOFSTADTER, R. y SAIZAR, A. 1.999. "Vulnerability to climate change in Uruguay: potencial impacts on the agricultural and coastal resource sectors and response capabilities". Climate Research, 12: 185-193.

LASTRA. C. y JAUREGUIZAR, A., 2.006. Ordenamiento Ecosistémico del Litoral Bonaerense. En: F. Islas y C. Lasta (Eds) "Manual de Manejo Costero para la provincia de Buenos Aires". Eudem. pj. 281.

LOPEZ LABORDE, J. 2.003. Caracterización y diagnóstico del litoral costero sobre el Río de la Plata y océano Atlántico (Nueva Palmira a Chuy). Informe técnico FREPLATA.

MARIENHOFF MIGUEL Tratado de Derecho Administrativo T. VI, 3ra ed. Abeledo Perrot, año 1996

MATTEUCCI, SILVIA DIANA; DADON, J. R. Diagnóstico Integrado y Regionalización de la Zona Costera Argentina.

HAMPTON, K.; SARQUIS, J.; DADON, J. R. Arquitectura y ambiente: Análisis de viviendas en la fachada costera de Quilmes y San Clemente de Tuyú (Provincia de Buenos Aires, Argentina).

RIVAROLA E; DADON J. R. Heterogeneidad morfológica y funcional en el frente urbano costero Ciudad, Paisaje, Turismo. Frentes Urbanos Costeros .

SANGUINETTI, A.; MATTEUCCI, S. D.; DADON, J. R. Configuración espacial de coberturas impermeables en ciudades costeras bonaerenses Ciudad, Paisaje, Turismo. Frentes Urbanos Costeros.

SCHNACK Enrique J. 2.004. "Gestión Integrada de la Zona Costera" Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata.

SPOTA ALBERTO "Tratado de Derecho de Aguas", Ed Librería, año 1.941 T.II.