



Fundación para la Conservación y
el Uso Sustentable de los
Humedales

**PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA EL USO RACIONAL DE LAS TURBERAS
DE TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA**

**Wetlands International / Fundación Humedales
Fundación Ambiente y Recursos Naturales**

Agosto 2008

PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA EL USO RACIONAL DE LAS TURBERAS DE TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA

La provincia de Tierra del Fuego cuenta con aproximadamente 2.400 km² de turberas ¹. Las turberas constituyen una gran proporción de los humedales del mundo, están distribuidos en los seis continentes y son una parte vital de los recursos mundiales de humedales. Entre otras cosas son ecosistemas valiosos para el mantenimiento de la biodiversidad y para el almacenamiento de agua y de carbono -lo que constituye una función vital para el sistema climático mundial-, así como desde el punto de vista de la conservación del patrimonio arqueológico y cultural (Joosten y Clarke 2002 ², Blanco y de la Balze 2004 ³).

Además del valor para la conservación de la biodiversidad, las turberas de la Patagonia proporcionan importantes beneficios a las comunidades locales, como la provisión de turba, agua para el consumo, hábitat para la fauna, almacenamiento de carbono y áreas de recreación. En Tierra del Fuego, la turba ha sido explotada comercialmente para horticultura y jardinería durante los últimos 20 años, pero la actividad estaba restringida a unas pocas localidades. Este panorama ha cambiado en los años recientes y las demandas para la explotación de turberas han aumentado significativamente, generando la necesidad de lineamientos claros y de una estrategia para la toma de decisiones en cuanto al manejo y uso racional de estos ambientes.

La presente iniciativa tiene como objetivo contribuir al uso racional de las turberas de Tierra del Fuego, a través de un proceso participativo que incluyó la organización del taller multi-sectorial “Hacia una Estrategia para el Uso Racional de las Turberas” llevado a cabo en la ciudad de Ushuaia durante los días 17 y 18 de abril de 2008. El mismo fue organizado por la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), contó con el apoyo económico del Programa “Wetlands and Poverty Reduction” de Wetlands International y con el auspicio del Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego. El taller resultó en la *Declaración de Ushuaia de 2008*, la cual fue firmada por representantes de todos los sectores que participaron del mismo. Esta declaración, junto con los documentos de trabajo del taller (Cardone y Worman 2008 ⁴, FARN 2008 ⁵) han sido la base para la elaboración de la presente propuesta de Estrategia para el Uso Racional de las Turberas de Tierra del Fuego.

¹ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Planeamiento y Desarrollo. 2002. Proyecto de Creación de un área protegida en el extremo sudoriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego, República Argentina. Ushuaia.

² Joosten, H. y D. Clarke. 2002. Wise use of mires and peatlands. Background and principles including a framework for decision-making. International Mire Conservation Group & International Peat Society. Saarijarvi, Finland. 304 pp.

³ Blanco, D.E. y V.M. de la Balze (eds.). 2004. Los Turbales de la Patagonia: Bases para su inventario y la conservación de su biodiversidad. Wetlands International Pub. 19. Buenos Aires, Argentina. 149 pp + Anexes.

⁴ Cardone, I. y G. Worman. 2008. Los Turbales y su relación con la Comunidad. Vox Populi - Centro de Estudios Patagónicos. Tierra del Fuego.

⁵ FARN 2008. Informe “Apuntes sobre los aspectos normativos e institucionales para el uso racional de las Turberas”. Buenos Aires.

NIVEL PROVINCIAL: ASPECTOS PRIORITARIOS POR SU NECESIDAD COMO ELEMENTO ORDENADOR				
Aspecto	Fundamento	Prioridad	Relación con la Declaración de Ushuaia 2008	Producto / resultado
Inventario	Punto de partida para el proceso de OAT (el Ordenamiento Ambiental del Territorio). La realización del inventario permitirá que la toma de decisiones pueda ajustarse a datos reales, actualizados y basados en el conocimiento científico, permitiendo una valoración del recurso y su estado de conservación, en aras de definiciones de necesidad de conservación y/o usos posibles para las diversas áreas.	Alta (urgente)	Elaborar un inventario con supervisión expeditiva en base a imágenes satelitales y tomando como base los inventarios existentes. Se expresa que el mismo debe realizarse urgentemente, pero en forma previa a la zonificación, y en cooperación con otros actores (Recursos Hídricos, INTA, Cámara Minera), resultando necesario definir los recursos humanos y económicos para llevar adelante la tarea.	Inventario actualizado de las turberas de Tierra del Fuego
Moratoria	Como medida transitoria a fin de evitar el avance sobre turberas no explotadas hasta tanto se establezca el OAT. Esta medida es de carácter urgente y puede tomarse con anterioridad al inicio del proceso de OAT, funcionando como una herramienta del mencionado proceso.	Alta (urgente)	Cese del otorgamiento de nuevas concesiones (moratoria) por un plazo determinado y hasta tanto no se defina el Ordenamiento Ambiental del Territorio, en base al principio precautorio establecido en la Ley General del Ambiente (LGA).	Norma jurídica que establezca la suspensión en el otorgamiento de nuevas concesiones por un período determinado y hasta que se defina el OAT.
Análisis económico integral - Valoración de los servicios ambientales de las turberas	Como información básica para el debate acerca del OAT. Los resultados de este análisis constituirán valiosa información para el OAT, aportando a la definición de las áreas a ser protegidas de manera absoluta, y aquellas que admitan determinados usos. Tanto este análisis como el Inventario y la Evaluación Ambiental Estratégica pueden iniciarse con posterioridad al establecimiento de la moratoria, operando luego como herramientas del OAT.	Alta*	Realizar el análisis económico integral y puesta en valor de los servicios ambientales de las turberas (considerando todas las actividades económicas: minería, turismo, etc.) como base para el desarrollo de una política para el sector. Se considera que ello es una responsabilidad de la provincia.	Análisis económico integral

<p>Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)</p>	<p>Como información básica para el debate acerca del OAT.</p> <p>Esta herramienta, como procedimiento por medio del cual se evalúan las consecuencias o impactos ambientales en las decisiones estratégicas del sector gubernamental, resulta de indudable valor a la hora de tomar decisiones respecto de políticas, planes o programas que podrían presentar un riesgo para la conservación y el uso racional de las turberas en la provincia.</p>	<p>Alta*</p>	<p>Elaborar un programa de acción para el desarrollo territorial incluido el inventario de las turberas y la zonificación de los recursos naturales sobre la base de una evaluación ambiental estratégica en relación con el uso sustentable de los recursos naturales, el desarrollo de actividades productivas, la identificación e incorporación a la matriz productiva de las externalidades ambientales y la distribución equitativa de los beneficios teniendo en cuenta el criterio de planificación por cuenca.</p>	<p>Evaluación Ambiental Estratégica</p>
<p>Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)</p>	<p>Como proceso imprescindible para la protección y uso racional de las turberas.</p> <p>Como se mencionó, este proceso se alimenta de las herramientas anteriores (análisis económico integral, EAE, inventario) y a la vez se articula con medidas concretas (incluso anteriores, como la moratoria).</p>	<p>Alta*</p>	<p>Avanzar en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio a nivel legislativo y administrativo.</p> <p>Elaborar un listado público del registro de turberas que no pueden ser otorgadas en aprovechamientos (punto 4 Declaración de Ushuaia) con involucramiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, Planificación y Ordenamiento Territorial, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente e Infuetur.</p> <p>Considerar en la zonificación la adecuación del aprovechamiento a las zonas en explotación, resguardando las zonas australes con alto potencial turístico.</p> <p>Consideración de la planificación post-uso de las áreas explotadas.</p>	<p>Norma jurídica que refleje el OAT basado en el proceso participativo que el mismo supone</p>

<p>Protección específica y urgente de áreas de valor único</p>	<p>Si bien esta medida integra el proceso de OAT, los participantes del taller multi-sectorial han acordado su interés en este sentido, y al igual que la moratoria, constituyen herramientas que deberían articularse con carácter urgente para impedir una mayor degradación. En este ítem se incluye la necesidad de protección a nivel de la Municipalidad de Ushuaia y la Comuna de Tolhuin.</p>	<p>Alta (urgente)</p>	<p>Redacción de un proyecto de ley para la conservación de las turberas de Rancho Hambre, Península Mitre (consideración del proyecto ya existente) y de Valle de Andorra (respecto de la zona no explotada) con carácter de urgente. Especialmente para el caso de Andorra y para otros casos de concesiones otorgadas, se expresa la necesidad de un acuerdo entre partes / mesa de trabajo con participación del sector productivo y las diversas autoridades con competencia en el tema para trabajar en un consenso en relación a las concesiones otorgadas y la necesidad de conservar.</p> <p>Tratamiento parlamentario del proyecto de ley de área protegida provincial Península Mitre y su promoción como Sitio Ramsar. En este sentido, debe manifestarse este interés al Secretario de Desarrollo Sustentable y Ambiente, al Presidente de la Legislatura y de la Comisión 3 de Recursos Naturales.</p> <p>A nivel local:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Solicitar a las autoridades de la Municipalidad de Ushuaia y de la provincia de Tierra del Fuego la elaboración de los planes de manejo de las reservas ambientales urbanas según la Ordenanza Municipal 3123/06. Asimismo, se solicita la remediación de las turberas afectadas. 	<p>Proyecto de ley, ordenanzas municipales y planes de manejo para las reservas ambientales urbanas.</p>
--	---	-----------------------	---	--

			<ul style="list-style-type: none"> Proponer a la comuna de Tolhuin se elabore una ordenanza sobre preservación de turberas existentes no intervenidas y la prohibición de la expansión urbana sobre turberas (El Concejo Provincial de Medio Ambiente y la Cámara de Empresarios Mineros han acordado en el Taller multi-sectorial trabajar en conjunto con la Comuna de Tolhuin) 	
Regulación del uso de las turberas	Como medida coherente con la necesidad de proteger estos humedales de acuerdo a las aspiraciones de la ciudadanía y los mandatos de las normas internacionales, nacionales y locales vigentes.	Alta*	Redacción de un proyecto de ley de conservación / regulación del uso de las turberas de la provincia (zonificación para conservación, usos diversos). La ley debería incluir el reconocimiento del valor de las turberas como ecosistemas y la protección de las mismas del impacto generado por diversos usos (ganadería, ganado salvaje, uso minero, fuego y el turismo, entre otros). Asimismo debería contemplar destinar un presupuesto específico para capacitación institucional y de la sociedad civil sobre el valor de estos ecosistemas. La ley debería también prever la extracción de una muestra testigo del perfil de turba de un futuro yacimiento a fines de preservar el registro científico, constituyéndose un repositorio. En este sentido correspondería evaluar y/o avanzar con CADIC acerca de las posibilidades de resguardar dichas muestras.	Proyecto de ley de conservación / regulación del uso de las turberas de la provincia.

NIVEL PROVINCIAL: ASPECTOS VINCULADOS A LA GESTIÓN				
Aspecto	Fundamento	Prioridad	Relación con la Declaración de Ushuaia 2008	Producto / resultado
Aplicación de la normativa ambiental	<p>Como punto de partida para una adecuada gestión de las turberas bajo una concepción integral del derecho.</p> <p>Esta recomendación se basa en la necesidad de armonizar las normas del derecho minero con las normas ambientales, de nivel municipal, provincial y nacional. La actividad minera –como también cualquier otra actividad productiva- no se encuentra regulada solamente por las normas propias de la actividad, sino que debe cumplir con el plexo normativo en su conjunto. Si bien el Código de Minería contiene una sección dedicada a la protección ambiental (reforma incorporada por la Ley 24.585), la misma es anterior al dictado de la Ley General del Ambiente (N° 25.675) la cual establece presupuestos mínimos de protección ambiental para todo el país como un piso. A ello debe sumarse la exigencia de las normas locales (municipales y provinciales) de Tierra del Fuego, las cuales, de acuerdo a la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Villivar, se aplican en conjunto con el Código Minero.</p> <p>La aplicación de esta recomendación por parte de las autoridades gubernamentales debe darse de manera inmediata, no sólo porque las normas referidas constituyen el</p>	Alta	Aplicación del plexo normativo en su conjunto (incluyendo la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, el Código Minero y las leyes ambientales nacionales y locales).	Una mejor gestión y protección de las turberas, cristalizándose en decisiones administrativas concretas.

	derecho vigente, sino también porque ello permitirá una mayor protección de las turberas hasta tanto el OAT y otras medidas específicas (como el marco regulador de la actividad) se definan y se pongan en marcha.			
Elaboración y aplicación de normativa técnica	<p>Como una necesidad para la adecuada gestión tanto pública como privada.</p> <p>Esta recomendación apunta a que el conocimiento científico sea uno de los principales pilares en los que se base la normativa técnica. En algunos casos, los instrumentos a aplicarse ya existen, en otros (como el manual de buenas prácticas) deben elaborarse participativamente.</p> <p>Sería muy provechoso que los documentos a los cuales se refirieron los participantes del Taller, así como el futuro manual, sean de cumplimiento obligatorio, lo cual se logra mediante el dictado de una norma jurídica por parte del Poder Ejecutivo.</p>	Alta	<p>Aplicación de la Declaración de Ushuaia, teniendo en especial consideración sus puntos 9 (Evaluación de Impacto Ambiental con Guías IPS/IMCG) y 11 (referente a las medidas de restauración para turberas degradadas).</p> <p>Necesidad de definir las características del emprendimiento (magnitud del proyecto y del impacto, dominio de la tierra) necesarias para que el mismo sea sometido a una audiencia pública, en el marco del plexo normativo ambiental aplicable. Conformación de un grupo multi-sectorial y multi-disciplinario que estudie el tema.</p> <p>La redacción de un manual de buenas prácticas para cada actividad, con la intervención de organizaciones especializadas que elaboren un primer borrador en forma participativa con los actores y sectores involucrados.</p> <p>El desarrollo de guías concretas para la operación y para la restauración ambiental correspondiente al cierre de la actividad (restitución de las condiciones de funcionalidad de la turbera), considerando las Guías IPS y IMCG.</p>	<p>Norma jurídica que establezca la obligatoriedad de la aplicación de la Declaración de Ushuaia.</p> <p>Manual de Buenas Prácticas (incorporado al ordenamiento jurídico mediante una norma).</p> <p>Guías concretas para la operación y para la restauración ambiental correspondiente al cierre de la actividad.</p>

Fortalecimiento de las capacidades	Esta necesidad ha sido identificada en el Taller multi-sectorial, desde varios aspectos (capacitación, recursos), constituyéndose en una de las principales demandas de los participantes.	Alta	<p>Necesidad de reclutar y capacitar recursos humanos para planificación, conservación, monitoreo y fiscalización de la actividad (denuncia de falta de controles). Disponer para tal fin la afectación de los fondos previstos para el Desarrollo de Recursos y Ambientes Naturales (Ley provincial N° 211).</p> <p>Necesaria capacitación interdisciplinaria de los tomadores de decisiones en relación con la aplicación del plexo normativo y respecto de los tres poderes del Estado.</p> <p>En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de gestión, establecer mecanismos de articulación para la búsqueda de financiamiento de proyectos concretos (Ej.: manual de buenas prácticas, manual de transferencia de conocimiento científico, capacitación para evaluación ambiental estratégica).</p> <p>Se propone la capacitación del sector público y productivo en el tema de restauración (experiencia canadiense) in situ, es decir, en el ámbito de la provincia, a efectos de que pueda participar la mayor cantidad posible de actores locales.</p>	Sectores gubernamental y productivo fortalecidos mediante capacitación y provisión de recursos.
Participación ciudadana	<p>Como requisito indispensable para los procesos descriptos.</p> <p>Evidentemente la problemática afecta a diversos sectores tanto gubernamentales como sociales. En este sentido, teniendo en cuenta el Principio 10 de la Declaración de</p>	Alta	Aunar esfuerzos en reconocimiento de la participación ciudadana y su importancia en torno a los conflictos mineros actuales.	Decisiones gubernamentales bien fundamentadas y respaldadas en procesos participativos.

	Río de 1992, como también la LGA y las recomendaciones del Taller, las decisiones deberán adoptarse asegurándose una amplia participación.			
Instrumentos económicos	Esta necesidad ha sido identificada en el Taller multi-sectorial, yendo de la mano con las exigencias de buenas prácticas. Si bien las buenas prácticas pueden resultar obligatorias por medio de la sanción de una norma jurídica, resulta factible trabajar explorando herramientas que puedan incentivar una producción aún más sustentable.	Media	Desarrollo de una política para el sector incluyendo incentivos para buenas prácticas y para otorgar valor al producto, así como programas de certificación.	Incentivos reconocidos legalmente
Condiciones laborales	La necesidad de mejorar las precarias condiciones laborales ha sido identificada en el taller multi-sectorial, en base al informe sobre “Los Turbales y su relación con la Comunidad” (Cardone y Worman 2008). Aunque no surgió del encuentro, en la elaboración de una estrategia para el uso racional de las turberas, la problemática laboral debe ser tratada y contextualizada en la EAE y en el análisis económico integral. Paralelamente, debe ponerse de manifiesto la responsabilidad que corresponde a los decisores públicos y privados en el cumplimiento y aplicación –o en su caso, elaboración- de las normas jurídicas que correspondan.	Alta	Generar un esquema superador de las condiciones de trabajo actuales en las que se encuentran los trabajadores de las turberas, incluyendo un encuadre legal específico (solicitud a la autoridad local-nacional).	Acuerdos y normas jurídicas
Educación, información e investigación científica	Esta necesidad ha sido identificada en el Taller multi-sectorial, desde diversos aspectos claramente reflejados en la Declaración de Ushuaia 2008, y respecto de los cuales puede señalarse la importancia de profundizar los contenidos educativos en aras	Alta	Solicitar que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Nación, la autoridad provincial ambiental y de educación, y el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC) cooperen en la elaboración de material para docentes	Material educativo. Mayor conocimiento científico. Cuantificación de las

	<p>de una mayor protección ambiental y la necesidad de fomentar y profundizar el conocimiento científico, particularmente en relación a la contribución de las turberas a la mitigación del cambio climático.</p>		<p>para transferencia de material científico a formato de divulgación (Declaración Ushuaia 2005, punto 7).</p> <p>Solicitar al gobierno provincial que contemple dentro de las prioridades de investigación la evaluación y cuantificación de las turberas como reservorios y sumideros de carbono. Es preciso avanzar en el reconocimiento de la contribución argentina a la mitigación del cambio climático, involucrando a la SAyDS, y con el objeto de lograr apoyo económico para la gestión del sitio (seguimiento por parte de la Dirección de Áreas Protegidas y de Wetlands International).</p> <p>Promover la investigación científica orientada a la transferencia tecnológica y la producción de información requerida para la gestión pública y privada.</p>	<p>turberas como reservorios y sumideros de carbono.</p>
--	---	--	---	--

NIVEL NACIONAL				
Aspecto	Fundamento	Prioridad	Relación con la declaración de Ushuaia 2008	Producto / resultado
Actualización del Código de Minería	Se trata de una actualización del Código de Minería en el sentido de quitar a las turberas como una categoría susceptible de ser explotada como mineral. Esta necesidad se expresó en el Taller multi-sectorial con una opinión en disidencia.	Media	Proponer a los legisladores nacionales la modificación del Código de Minería de la Nación en relación al tratamiento de las turberas, teniendo en cuenta los conocimientos científicos generados desde la sanción del mismo (Ej.: manejo adaptativo) (propuesta consensuada previamente en un taller anterior). Con la opinión en disidencia de la Cámara de Empresarios Mineros.	Código de Minería actualizado
Designación de Sitios Ramsar	Esta necesidad se expresó en el Taller, como así también se señalaron los avances en este sentido respecto de Península Mitre. Argentina debe cumplir con las obligaciones derivadas de la Recomendación 7.1 de la Convención de Ramsar “ <i>Un plan de acción mundial para el uso racional y el manejo de la Turberas</i> ”, de manera que el reconocimiento de estos sitios implica avanzar en el cumplimiento de acuerdos internacionales de gran importancia.	Alta	Si bien la declaración hace sólo referencia al tratamiento legislativo del proyecto respecto de Península Mitre, muchas de las intervenciones en el Taller se dirigieron a la necesidad de designar turberas como sitios protegidos bajo la Convención Ramsar.	Designación de nuevos Sitios Ramsar que protejan turberas en la provincia
Mitigación del cambio climático y preservación de la biodiversidad	Dada la importancia de las turberas de Tierra del Fuego en el almacenamiento de carbono, es necesario evaluar su contribución a la mitigación del cambio climático, en relación a la implementación efectiva de los respectivos acuerdos internacionales.	Alta	Es preciso avanzar en el reconocimiento de la contribución argentina a la mitigación del cambio climático, involucrando a la SAyDS, y con el objeto de lograr apoyo económico para la gestión de las turberas.	Contribución a la implementación de la Convención sobre el Cambio Climático en la Argentina

* Los aspectos mencionados son de alta prioridad, precisamente por tratarse de herramientas ordenadoras y estratégicas para la política de protección y uso racional de las turberas de Tierra del Fuego. Requieren de una decisión política y de los recursos necesarios para llevarse a cabo involucrando plazos de diversa duración. Por el contrario, la sanción de normas jurídicas (moratoria, normas de protección de turberas específicas y una ley general para el uso racional de las turberas) son medidas que son factibles de realización inmediata sin necesidad de recursos extraordinarios, y es por eso que se encuentran marcadas como “urgente”.