



Documento de posición

¿Qué es y qué no es la Ley de Humedales?

Recomendaciones para la unificación de los proyectos.

Ante la presentación de diversos proyectos sobre una próxima ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación de Humedales en el Congreso de la Nación, los firmantes de este documento de posición desean enunciar una serie de principios y criterios a ser tenidos en consideración durante los procesos de articulación tendientes a la “unificación” de proyectos que puedan encararse desde las dos cámaras legislativas.

Sobre el propósito de la ley, conservación y uso sostenible

Una Ley de Humedales debe ser entendida como una herramienta básica para conservar estos ambientes. Debe promover la **conservación** entendida en sentido amplio, la cual admite que hay áreas que pueden ser aprovechadas de forma sostenible (en base a criterios y modalidades acordes a sus particulares características), otras que deben ser preservadas y, en algunos casos, restauradas.

El enfoque que prima en esta discusión es el de desarrollo sostenible, que implica la posibilidad de usar los humedales en forma adecuada, considerando su valor intrínseco y patrimonial, y la importancia de conservarlos para las generaciones futuras. Garantizar la integridad ecosistémica de los humedales hoy, es el camino para que el sistema natural y la sociedad continúen beneficiándose de los servicios ecosistémicos que ellos brindan, como fuente de bienestar y desarrollo.

Sería un error considerar que el foco de la discusión está puesto en si los humedales permiten un aprovechamiento o no, y que de aprobarse una ley se estarían restringiendo las posibilidades de desarrollo económico o que se desincentivarían inversiones. No se propone restringir todos los usos, sino regular los modos en cómo se llevan a cabo, ordenarlos territorialmente y promover aquellos que se adapten mejor a las características particulares de los humedales, considerando que son ambientes diversos, complejos y dinámicos¹.

En este sentido, los principios precautorio y preventivo y los instrumentos de política y gestión ambiental ya se encuentran consagrados en la [Ley General del Ambiente](#), por lo que una ley de humedales sólo complementaría estas disposiciones en cuanto a su

¹ E.g. Existen actividades como la ganadería bovina en islas en el Delta del Paraná o de camélidos en la Puna, que al ser llevadas a cabo con las modalidades e intensidades adecuadas brindan oportunidades para el desarrollo sostenible.

aplicación específica. Por otra parte, la ley a aprobarse no sería retroactiva en cuanto a las actividades que ya se están desarrollando, pero sí propone revertir y adecuar esas actividades si fuese necesario y evitar la expansión espacial de actividades que puedan ser perjudiciales para el entorno.

Una ley de presupuestos mínimos de humedales es de importancia fundamental para organizar y fortalecer a las políticas públicas que permitan una gestión efectiva para la conservación de estos ecosistemas.

Por ello, se recomienda que las disposiciones a ser incorporadas al texto de la ley consideren los siguientes principios:

Enfoques y definiciones

Partir del enfoque de ecología del paisaje para concebir a los ecosistemas de humedales como parte de un contexto más amplio, reconociendo su conectividad y su vinculación funcional². En este sentido, deben reconocerse los rasgos característicos de los humedales: la presencia de agua (temporaria o permanente), la biota adaptada y los suelos hídricos o con rasgos de hidromorfismo.

Una ley de humedales debe considerar el valor intrínseco y patrimonial de los humedales, su integridad (estructura y funciones) y los servicios ecosistémicos o beneficios que brindan a la sociedad. En este sentido, debe ser una herramienta que ayude en la defensa del derecho a un ambiente sano (art. 41 CN) y los principios del derecho ambiental reconocidos por la comunidad internacional: preventivo y precautorio (que incluye los principios de *in dubio pro-aqua* e *in dubio pro-natura*) y de no regresión de la normativa ambiental.

Debe reconocerse la importancia de la Convención de Ramsar y su validez como compromiso internacional asumido por el país, aprobada a través de la Ley 23.919 y disposiciones complementarias.

Si bien la Convención ofrece una definición de humedal³, la misma es enumerativa (menciona una lista de ambientes que son humedales) y no permite delimitarlos y distinguirlos de otros ecosistemas. Por ello, el plexo normativo nacional debe utilizar una definición propia y que sea operativa para permitir una gestión eficaz. Con esta finalidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - en común acuerdo con los aportes de la comunidad científica- desarrolló en el marco del Inventario Nacional de Humedales una definición que parte de un enfoque eco-hidro-geomorfológico⁴. La

² Kandus, P., P. Minotti, N. Morandeira y M. Gayol. 2019. Inventario de Humedales de la Región del Complejo Fluvio-litoral del Bajo Paraná. Programa Corredor Azul. Fundación Humedales / Wetlands International y Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires, Argentina.

³ La Convención sobre los Humedales o Convención de Ramsar define a los humedales como las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanente o temporario, estancado o corriente, dulces, salobres o saladas; incluyendo las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros.

⁴ Son humedales los ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

misma fue validada y aprobada por las provincias a través de la resolución 329/2016 de COFEMA.

Complementariamente, la ley deberá contener definiciones de otros términos complejos con el objeto de aclarar cuáles son los elementos distintivos de estos ecosistemas y mejorar la aplicabilidad de las disposiciones de la normativa. Se deben considerar, entre otras, las definiciones de funciones ecológicas y servicios ecosistémicos, paisaje, características ecológicas, variabilidad, elasticidad, capacidad de carga, caudal ambiental y cuenca subterránea y conectividad entre cuencas.

Arreglos institucionales

Enfatizamos que es necesaria una **ley nacional** de presupuestos mínimos y no regulaciones provinciales, justamente para reconocer a todos los humedales del territorio argentino sobre una base común. Se necesita la coordinación federal para articular la labor interjurisdiccional y establecer criterios que orienten el accionar de las provincias, en línea con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.

Si bien el Estado Nacional tiene la potestad de establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, esto deberá realizarse observando que las provincias son quienes ostentan el dominio originario de los recursos naturales (art. 124 CN). En caso de existir solapamientos entre normativas a nivel local y nacional y entre regulaciones de humedales y otros ecosistemas como glaciares y bosques, en la aplicación de la normativa deberá prevalecer aquella que sea la más exigente.

La ley debe propender a establecer una gobernanza que reconozca las responsabilidades concurrentes entre el gobierno nacional y las provincias, que genere un marco para que las decisiones se apoyen en la evidencia científica, que se reconozca el valor sociocultural de las comunidades locales y que asimismo garantice la participación de las personas interesadas.

Por ello, se proponen los siguientes arreglos institucionales:

Designar como **autoridad de aplicación** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que gestione un *Programa Nacional de Humedales* que sea institucionalizado. El mismo,

- Deberá establecer el desarrollo de estrategias, instrumentos y medidas para la conservación y el uso sostenible de los humedales.
- Arbitrar los medios para el avance del **Inventario Nacional de Humedales** y otras herramientas de conocimiento e intercambio de información. Dicho inventario debe ser concebido como una herramienta que permita delimitar, caracterizar y conocer el estado de conservación de los humedales, a ser desarrollado de forma articulada entre Nación y las provincias a partir de una metodología común. El mismo debe considerar tanto a la estructura, funciones y dinámica natural de los humedales, como

a las formas de ocupación y a las actividades humanas que en ellos se desarrollan.

- Debe establecer mecanismos de enriquecimiento y validación del inventario que permitan sumar otros saberes.

Las provincias deberán asimismo designar a **autoridades competentes** que permitan una coordinación a nivel provincial de las diferentes dimensiones que implica la gestión de los humedales.

Se propone crear un **Gabinete Federal de Humedales**, entendido como una instancia de articulación interministerial (con representantes de los ministerios con competencia y otros organismos del Estado nacional) e interjurisdiccional (con representación de las provincias, y los órganos de coordinación interjurisdiccionales existentes; COFEMA, COHIFE y COFEPLAN).

Se deberá contar con un **Consejo Consultivo** como ámbito de consulta y participación para una gestión articulada de los humedales, que involucre a las universidades e investigadores y garantice la participación de las comunidades de pueblos originarios, las organizaciones sectoriales, las organizaciones de la sociedad civil y todas las personas que estén interesadas.

Respecto del **financiamiento**, la ley deberá asegurar que el Estado, a través de la autoridad de aplicación, cuente con los recursos materiales y humanos para lograr los objetivos propuestos. Se resalta que muchas de las acciones previstas por la ley se orientan a reforzar el cumplimiento de otras normas que ya estaban vigentes, o crear instancias de articulación y producción de conocimiento que son necesarias.

Ordenamiento Ambiental del Territorio

El **OAT** es un instrumento de política ambiental ya definido por la Ley General del Ambiente en sus artículos 9 y 10, donde se explicita claramente que se genera "mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias (...) y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación". Por lo tanto, el marco normativo vigente ya reconoce que existen responsabilidades diferenciadas y complementarias que deben ser articuladas.

En este sentido, se entiende que no debe realizarse un "ordenamiento de humedales" sino plantearse criterios de conservación de los paisajes que los incluyan y condicionen (sean estos totalmente constituidos por humedales o no). Estos deben nutrir un proceso de ordenamiento ambiental del territorio en su conjunto.

Al respecto, se propone que la Autoridad de Aplicación nacional desarrolle **criterios orientadores y lineamientos** para aportar en el OAT considerando el paisaje como unidad natural de gestión y teniendo en cuenta:

- La sinergia del enfoque de ecología del paisaje con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas hídricas, que considere cuencas

superficiales y subterráneas, caudales ambientales y conectividad de cuencas.

- La **información generada en el marco del Inventario Nacional de Humedales** y otras capas de información, desde una perspectiva integral, que considere las relaciones con los otros ambientes y las características propias de cada ecosistema.
- La estimación de la **capacidad de carga de los ecosistemas**, entendida como la capacidad de un ecosistema de asimilar actividades productivas o de ocupación sin que implique un impacto en su integridad ecológica.
- Los usos ancestrales y tradicionales del territorio.

Asimismo, se propone que las provincias (a través de sus autoridades competentes, y en reconocimiento del artículo 124 de la CN); realicen un ordenamiento ambiental del territorio que considere a los humedales a partir de los criterios orientadores y lineamientos dispuestos por la Nación, adaptados a la idiosincrasia y realidad de cada jurisdicción, con el aporte de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales, los pueblos originarios y de las personas interesadas.

Es indispensable que la normativa establezca plazos exigentes pero razonables para avanzar en ese proceso. A nivel nacional se requieren entre 3 y 5 años para que el Inventario Nacional de Humedales alcance la escala de paisaje de humedales (nivel 3)⁵, cuya información es necesaria para pensar en el OAT. A partir de ese momento, se propone un plazo de dos años para el proceso de planificación territorial y OAT. Avanzar con la delimitación y caracterización de unidades de humedal (nivel 4) del inventario es importante, pero considerando que es un proceso largo y complejo, se recomienda que el OAT se realice a partir del nivel de paisaje (3) y que el de unidades (4) se desarrolle a partir de la priorización de las áreas donde sea necesario (como, por ejemplo, ante propuestas concretas de proyectos de intervención).

Evaluación de impacto ambiental

Según lo dispuesto por la Ley General del Ambiente, toda obra o actividad que sea susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población debe atravesar un proceso de evaluación de impacto ambiental. Dada la fragilidad de los ecosistemas de humedales, su interconexión y dependencia de la matriz de paisajes donde se emplazan, es indispensable promover una mejora de los estudios de impacto ambiental y social de forma de definir adecuadamente la escala del área de influencia directa e indirecta de los proyectos. Asimismo, es necesario promover la participación de instituciones de probada capacidad técnica e independencia en los estudios.

La ley de humedales deberá complementar las disposiciones enunciadas en la Ley General del Ambiente sumando dos aportes:

⁵ Kandus, P. y Minotti, P. 2018. Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales. Informe final elaborado por solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 3iA-UNSAM.

- Encomendará a la Autoridad de Aplicación el desarrollo de **criterios o guías metodológicas** para los estudios de impacto ambiental y social y evaluación ambiental estratégica, contemplando las particularidades de estos ecosistemas, considerando los impactos acumulativos y sinérgicos y la participación temprana de las comunidades locales y personas interesadas.
- Dispondrá de un **aplazamiento o moratoria**, estableciendo que, de proponerse proyectos o actividades que puedan generar impactos en humedales, y hasta que no se concluya con el Inventario Nacional de Humedales y el OAT, en virtud del principio precautorio, serán los proponentes quienes deberán presentar el inventario (a nivel de 4 de unidades de humedales) del área de influencia de sus iniciativas a partir de la metodología ya definida en el inventario nacional de humedales. Las autoridades competentes deberán realizar un ordenamiento ambiental del territorio de dichas áreas a ser susceptibles de afectación, previa a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental.

Quedará a cargo de las jurisdicciones provinciales **la restauración** de áreas que puedan estar degradadas pero que a su juicio pueden tener un alto valor de conservación o brindar servicios ecosistémicos de importancia para las comunidades locales.

Es importante que el texto de la ley disponga de **sanciones** que sean lo suficientemente fuertes como para disuadir a los comportamientos que puedan afectar la integridad ecológica de los humedales.

El régimen de sanciones debe tipificar las sanciones por incumplimiento de la propia ley por parte de los funcionarios públicos, y de forma diferenciada considerar un régimen penal que pene las violaciones por parte de personas físicas o jurídicas que de forma deliberada o accidental destruyan, degraden y/o contaminen humedales.

Adhieren

Organizaciones



Fundación Humedales – WI



Greenpeace



Fundación Vida Silvestre



Aves Argentinas



Grupo de Investigación en Humedales



Fundación YUCHAN



Mupan



Fundación Temaiken



SOS Hábitat



Asociación Ambientalista los Talares



Fundación TierraVida



Fundación Alas de Las Yungas



GAIA Consultora SAS



Fundación Cambio Democrático



Asociación Ambientalista del Partido de Escobar



Agencia Joven Internacional de Noticias



Museo Antonio Scasso



Fridays For Future Argentina



Reserva Achalay



Fundación TEA



Observatorio del Derecho de la Ciudad



Asociación Ambientalistas Geselinos



Cátedra del Agua, Universidad Nacional de Rosario



Fundación Patagonia Natural



Partido Verde



Asociación de Amigos de la Patagonia



Asociación Patrimonio Natural Pilar



Conciencia Ecológica



Acción Ambiental



Amigos del Parque Aguiar



Fundación Rewilding Argentina



Aves de Gualeguaychú



Asociación Amigos Parque Nacional los Glaciares Zona Norte



Centro Hipermediático Experimental Latinoamericano



El Paraná no se Toca



Centro de Estudios Ribera Buenos Aires

Personas

Adriana Marcela Pascual, DNI 11.607.426

Adriana Urciolo, DNI 12.872.078

Adriel Magnetti, DNI 38.958.125

Agostina Barg, DNI 42.239.546

Ayelen Muchiutti, DNI 33.773.033

Daniela Bentancur, DNI 25.392.116

David Balderrama, DNI 30.513.398

Erico Ricardo Barney, DNI 7.554.197

Eugenia Pérez Alzueta, DNI 31.289.867

Gastón Fulquet, DNI 29.033.305

Gustavo Puente, DNI 12.372.683

Joana Negrette, DNI 95.521.476

José María Musmeci, DNI 10.591.458

Juan A. Tessi Aviles, DNI 18.798.934

Laura Didowicz, DNI 16.929.087

Laura Olivares, DNI 17.406.962

Lucas Gomez Rios, DNI 29.085.693

Luciana Gaona, DNI 30.226.051

Marco Vermaasen, DNI 29.433.901

María Cecilia Reeves, DNI 28.335.147

Maria del Rosario Diaz, DNI 30.556.971

María Ester Pi de la Serra, DNI 10.620.279

María Florencia Orlando, DNI 31.111.513

María Rosa Fogeler, DNI 5.884.672

Marisol Daiana Chavez, DNI 33.795.957

Mario Rovina, DNI 26.306.362

Marta Andelman, DNI 6.391.378

Martin Nunziata, DNI 4.618.920

Mateo Matarasso, DNI 38.614.448

Nadia Boscarol, DNI 14.515.822

Nicolás Forgione, DNI 31.735.406

Nora Di Salvo, DNI 11.267.549

Norma Levrاند, DNI 28.648.045

Oswaldo Marcelo Vázquez, DNI 7.766.240

Pablo Bergel, DNI 4.549.845

Rodolfo Iturraspe, DNI 11.511.444

Rodrigo Fariña, DNI 25.641.547

Román Baigún, DNI 17.848.935

Sebastián Preliasco, DNI 20.694.224

Silvana Elisa Tarifa, DNI 25.272.849

Silvia Clarisa Zaninovich, DNI 32.552.088

Sofía Heinonen, DNI 20.281.603

Susana Mulvany, DNI 13.423.108

Vanesa Rivero, DNI 92.743.022

Virginia Preliasco, DNI 3.863.895

