



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

SOBRE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y USO RACIONAL Y SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES

Artículo 1º: La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a la sociedad, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Artículo 2º: A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a todos aquellos espacios territoriales en los que el agua, superficial o subterránea, de forma permanente o transitoria, dulce, salada o salobre, se constituye en el principal agente modelador del paisaje, conformando ecosistemas o mosaico de ecosistemas, con flujos biogeoquímicos, cuyos rasgos distintivos son la presencia de suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo y con una biota adaptada a estas condiciones, comúnmente con plantas hidrófitas, conformando un sistema que expresa una mayor afinidad entre sus componentes ecosistémicos, que con cualquiera de las unidades territoriales vecinas o adyacentes. Son ecosistemas o mosaicos de ecosistemas que pueden atravesar cambios espacio-temporales (formas, dimensiones, inundación, sequía, etc.) sin que tales factores modifiquen su condición de humedal.

La presente definición resulta congruente con los lineamientos generales establecidos por el artículo 1.1 de la Convención sobre los Humedales, aprobada por Ley N° 23.919 y su texto ordenado por Ley N° 25.335.

Artículo 3º: Son objetivos de la presente ley:

- a) Asegurar una gestión de los humedales en orden a sus características ecológicas y su estrecha dependencia con el mantenimiento de su régimen hidrológico;
- b) Mantener los procesos ecológicos y culturales de los humedales, garantizando la conservación de los parámetros funcionales y estructurales inherentes a su vocación ecosistémica de origen, y los servicios ecosistémicos que brindan o puedan brindar en el futuro;
- c) Promover el desarrollo de mecanismos o procedimientos específicos para proteger y conservar la biodiversidad de los humedales;
- d) Contribuir a la regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas del territorio



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

nacional en su carácter de humedales, con especial atención en aquellas que constituyen fuente de provisión de agua;

- e) Fomentar las actividades de conservación, gestión y uso sostenible de los humedales;
- f) Implementar las medidas necesarias para evitar la alteración de los parámetros estructurales y funcionales de los ecosistemas o mosaico de ecosistemas de humedales, identificando y regulando las actividades que los amenacen o pongan en riesgo;
- g) Garantizar y fomentar las actividades de restauración ecosistémica de los humedales en los que la actividad antrópica haya modificado sus parámetros naturales al punto de alterar sus características, mediante tareas de diagnóstico, mitigación y remediación, incluyendo aquellas prácticas tendientes a inducir una sucesión ecológica secundaria de carácter regenerativa;
- h) Promover el mantenimiento de los parámetros ecosistémicos de los humedales mediante su Ordenamiento Ambiental Territorial y la regulación de todo cambio de uso del suelo en áreas de humedales;
- i) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, evitando intervenciones antrópicas en los humedales de origen natural, aun cuando los beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, no pudieran demostrarse con las técnicas y metodologías disponibles en la actualidad;
- j) Garantizar la efectiva participación de los pueblos originarios en la toma de decisiones a través de consentimiento previo, libre e informado;
- k) Promover los medios de vida tradicionales y /o innovadores, articulados en forma armónica con los humedales para asegurar que sean sostenibles en sus aspectos económicos, sociales y ambientales;
- l) Desarrollar los mecanismos institucionales necesarios para el estudio, caracterización y ordenamiento de los humedales;
- m) Fomentar que en toda actuación de las Autoridades de Aplicación se garantice:
 - i) el principio de igualdad y no discriminación, con perspectiva de género;
 - ii) la transparencia y rendición de cuentas;
 - iii) la máxima publicidad en el acceso a la información.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

DEFINICIONES.

Artículo 4º: A los efectos de la presente ley se entiende por:

Servicios ecosistémicos: conjunto de elementos estructurales y funcionales, tangibles o intangibles, que resultan del propio funcionamiento de los ecosistemas, que pueden proporcionar beneficios a la sociedad para mejorar la salud, la economía, el bienestar, entre otros, destinados a optimizar la calidad de vida de las personas en particular y la sociedad en general. Pueden ser los conocidos hoy o los potenciales aun no identificados.

Comunidades bióticas: conjunto de organismos de diferente especie (animales, vegetales, etc.) que viven en un lugar dado y un momento determinado. También llamadas Biocenosis, pueden definirse en forma sencilla como un conjunto de poblaciones (animales, vegetales, etc.) contemporáneas y coterráneas.

Conservación: (biológica o de humedales), conjunto de estrategias y actividades de carácter multi e interdisciplinaria orientadas a evitar, minimizar, mitigar o resolver problemas relativos a la pérdida de la biodiversidad, parte de sus componentes o de ecosistemas completos. Tiene por objetivo proteger y preservar la biodiversidad y los ecosistemas.

Desmorte: a toda actividad antrópica que disminuya o afecte la integridad de la cobertura vegetal leñosa, haciéndole perder su carácter como tal, y degradando su estructura y función.

Elasticidad: entiéndase a la relación entre la superficie ocupada durante la fase de máximo anegamiento y/o inundación (media de la cota máxima de los últimos 30 años), y la que corresponde al momento de sequía extrema (media de la cota mínima de los últimos 30 años).

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): instrumento de gestión que a través de un procedimiento sistemático, tiene por finalidad incorporar los aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos de la Ley Nº 25.675, al diseño y adopción de programas, planes y políticas estatales.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): es el proceso que permite identificar,



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo; previo a la toma de decisión sobre la ejecución de un proyecto. Es un procedimiento técnico-administrativo previsto en la Ley Nº 25.675 General del Ambiente con carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental. La autoridad se expide a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) según la norma particular de cada jurisdicción, también conocido como Licencia Ambiental en la mayoría de los países.

Ordenamiento Territorial de Humedales: al procedimiento que zonifica territorialmente el área de los humedales existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación de acuerdo a las normas basadas en criterios de sustentabilidad ambiental y establecidos en la presente ley.

Paisaje: es el resultado del arreglo espacio-temporal de un conjunto de elementos bióticos y abióticos que, condicionados por la suma de factores naturales y antrópicos predominantes en una zona, lugar o región, determinan la fisonomía predominante de ese territorio, con más relaciones de afinidad entre sus componentes, que con otros pertenecientes a los sistemas vecinos o circundantes”.

Parámetros ecosistémicos: constituyen el conjunto de valores de los ciclos materiales, flujos energéticos, ciclos biogeoquímicos, estructura y función de las comunidades bióticas que se manifiestan de manera constante como resultado del proceso evolutivo y conformando un ecosistema balanceado capaz de sostenerse en el tiempo, prescindiendo de la intervención antrópica.

Protección: (biológica o de humedales) conjunto de decisiones, medidas, acciones, prohibiciones o cualquier otra intervención tendiente a establecer un cuidado preventivo ante un eventual riesgo o problema

Restauración ecosistémica o ecológica: es un conjunto de técnicas específicas para asistir a la recuperación de ecosistemas que han sido degradados, dañados o destruidos. Persigue el fin de la reposición del capital natural para su conservación, así como la restitución de los servicios ecosistémicos. Se referencia en el proceso ecosistémico histórico para caracterizar los parámetros que regulan flujos de recursos limitantes, y se



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

implementan de acuerdo con modelos de gestión adaptativa, incluyendo acciones planificadas para la inducción de sucesiones ecológicas secundarias de tipo regenerativas. Constituye una aproximación holística basada en conocimientos ecológicos científicamente contrastados, criterios socioeconómicos, el contexto cultural en el que se realiza la intervención, e incluso la emoción y la sensibilidad de cada uno de los pobladores y usuarios de los ecosistemas o paisajes a restaurar.

Sucesión ecológica: es el proceso de cambio de las comunidades bióticas o biocenosis a través del paso del tiempo. Son los cambios producidos desde el origen de la comunidad, en su etapa inmadura y simple hasta alcanzar el estado de mayor madurez y complejidad denominado “clímax”. Constituye un proceso natural de ocupación sucesiva del espacio por parte de los distintos tipos biológicos. Las comunidades clímax son los “paisajes naturales” propios de cada ecoregión o región natural y se conocen como sucesiones primarias.

Sucesión ecológica secundaria: son aquellas sucesiones que tienen lugar en un territorio en el que ya hubo previamente una sucesión ecológica primaria, y que por alguna razón, natural o antrópica ha desaparecido. Superado el fenómeno causante de la pérdida, se genera un nuevo sustrato disponible para una nueva etapa de ocupación definido como sucesión secundaria. Puede suceder naturalmente o asistido por prácticas antrópicas. Si el disturbio persiste por acción antrópica, se puede intervenir a los fines de reponer las condiciones originales, induciendo una sucesión secundaria regenerativa.

Artículo 5º: Considérense, entre otros, como principales servicios ecosistémicos, que los humedales brindan a la sociedad, a:

- Servicios de aprovisionamiento

Suministro de agua dulce

Suministro de alimentos

Suministro de fibra

Suministro de combustible

Suministro de recursos genéticos

Suministro de medicinas y productos farmacéuticos naturales

Suministro de recursos ornamentales

Extracción de arcilla, mineral, áridos

Eliminación de residuos

Extracción de energía de los flujos naturales del aire y el agua



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- Servicios de regulación

Regulación de la calidad del aire

Regulación del clima local

Regulación del clima mundial Regulación hídrica

Regulación de los peligros de las inundaciones

Regulación de los peligros de las tormentas

Regulación de plagas

Regulación de enfermedades humanas

Regulación de enfermedades que afectan al ganado y otros animales domésticos

Regulación de la erosión

Depuración del agua

Polinización

Regulación de la salinidad

Regulación del fuego

Amortiguación del ruido o barrera visual

- Servicios culturales

Patrimonio cultural

Recreo y turismo

AUTORIDAD DE APLICACIÓN.

Artículo 6º: La autoridad de aplicación de la presente ley, se conforma en base a un criterio federal, de dos escalas de responsabilidad, una nacional de coordinación y asistencia, y una provincial de implementación y ejecución.

A los efectos de la presente ley, será Autoridad de Aplicación Nacional, el organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental a nivel nacional, y será Autoridad de Aplicación Local, el organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental de cada jurisdicción.

En el caso de que los humedales se ubiquen en territorios designados como áreas naturales protegidas (en adelante ANPs) de acuerdo a la ley 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

En caso de que los humedales se ubiquen o coincidan territorialmente con ANPs pertenecientes a sistemas provinciales, la autoridad competente será la Autoridad de Aplicación Local, a través del organismo de mayor nivel jerárquico provincial con competencia en ANPs de la jurisdicción.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN NACIONAL.

Artículo 7º: La Autoridad de Aplicación Nacional a fin de cumplimentar con los objetivos establecidos en el artículo 3, deberá:

- a. Desarrollar una estrategia nacional para la conservación de humedales, mediante la definición de acciones específicas para dar cumplimiento a los objetivos definidos en el artículo 3 de la presente norma, en articulación con las Autoridades de Aplicación Locales de cada jurisdicción, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y/o en su caso con los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en el ámbito de sus respectivas competencias, en base a los siguientes criterios;
- b. Establecer los mecanismos institucionales y los criterios básicos para la gestión, la conservación y el uso racional de los humedales;
- c. Fijar los criterios generales para la conservación de los parámetros funcionales y estructurales de los ecosistemas de humedales, su biodiversidad y los servicios ecosistémicos que brindan;
- d. Asesorar, apoyar y asistir a las Autoridades de Aplicación Locales de las distintas jurisdicciones en los programas de conservación y restauración de humedales dispuestos para la implementación de esta ley, y su monitoreo, fiscalización;
- e. Compatibilizar las acciones tendientes a la regulación del régimen hidrológico, y la provisión sustentable de agua como recurso, con la conservación de los humedales acorde a lo establecido en la presente ley;
- f. Definir, coordinar y asistir a las Autoridades de Aplicación Local en las tareas de diagnóstico, mitigación y remediación, incluyendo aquellas prácticas tendientes a inducir una sucesión ecológica secundaria de carácter regenerativa;
- g. Tutelar el cumplimiento de los planes de ordenamiento, locales, regionales o nacionales que se desarrollen a partir de la sanción de la presente norma, incluyan pautas específicas sobre el mantenimiento de los parámetros ecosistémicos de los humedales;
- h. Cumplir y hacer cumplir la estricta aplicación de los principios precautorio y preventivo en todos los casos de intervenciones antrópicas en los humedales de origen natural;
- i. Sostener el criterio de sustentabilidad y la aplicación equitativa de los aspectos económicos, sociales y ambientales para promover los medios de vida tradicionales o innovadores vinculados al uso de los servicios provistos o dependiente de ecosistemas de humedales;



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

j. Asegurar los mecanismos institucionales necesarios para el estudio, caracterización y ordenamiento de los humedales, y su difusión a través de:

- Efectuar campañas de capacitación, educación e información ambiental referida a los humedales;
- Coordinar y asistir en la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones;
- Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de internet el Inventario Nacional de Humedales, así como también toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos;
- Difundir sus beneficios mediante la creación de programas de promoción e incentivo a la investigación y toda otra acción para el logro de los objetivos.

INVENTARIO.

Artículo 8º: Créase, el Inventario Nacional de Humedales, en el que se identificarán los humedales en todo el territorio de la Nación con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo.

Método: La Autoridad de Aplicación Nacional coordinará el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales, sobre una base metodológica común a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y multisectorial con otras instituciones y organismos del país de carácter científico técnico, universidades, organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones sociales y especialistas que puedan aportar sus saberes locales al inventario.

El Inventario debe contemplar al menos cuatro escalas espaciales, a saber:

- Regiones de humedales (nivel 1)
- Sistemas de paisajes de humedales (nivel 2)
- Unidades de paisajes de humedales (nivel 3)
- Unidades de humedal (nivel 4)

Plazo: El Inventario de los niveles 2 (Sistemas de Paisajes de Humedales) y 3 (Unidades de Paisaje de Humedales) deberá estar finalizado en un plazo no mayor de tres (3) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Para el nivel 4 (Sitios de Humedales), la Autoridad de Aplicación fijará un plazo que sea razonable



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

en función de los recursos materiales y humanos con que cuenten tanto la Autoridad de Aplicación Nacional como las Locales.

Características del inventario: Éste incluirá la verificación de los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para identificar los parámetros ecosistémicos requeridos para establecer los mecanismos institucionales para conservación, protección, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y los servicios ecosistémicos que prestan.

Participación: La Autoridad Nacional de Aplicación deberá implementar instancias participativas, para la recepción, ordenamiento y sistematización de la información aportada por los distintos actores sociales involucrados, a los fines de la elaboración del Inventario.

Las instancias participativas serán convocadas a los fines específicos de cada uno de los aspectos que la autoridad competente considere oportuno y necesario, asegurando la mayor representatividad sectorial, y siendo actividades pautadas para el correcto manejo de la información con el fin de que pueda ser sistematizada y evaluada para su aplicación en el proceso de elaboración de inventario.

El proceso participativo tendrá carácter no vinculante.

Publicación: Las etapas del proceso de elaboración y el resultado final del inventario, estará disponible en el Portal Nacional de Datos Abiertos en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, y toda la información y documentación contenida es información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675.

Registro Preliminar: Con el mismo fin y a los efectos de agilizar el proceso participativo en la fase inicial del inventario, **créase el Registro Preliminar de Humedales de Argentina**, de un año de duración a partir de la reglamentación de la presente ley. El Registro será un esquema pautado, disponible en formato virtual, generado en cada jurisdicción bajo un formato común a todas, en el que cualquier persona, pueda ingresar, información de humedales de su conocimiento, y los datos que permitan a las autoridades de aplicación su identificación para ser evaluado y determinar la pertinencia de ser incluido en el inventario. El Registro tiene el objeto de permitir la incorporación de los saberes locales a la instancia de toma de decisión y tendrá carácter no vinculante. Una vez vencido el plazo de un año, el Registro Preliminar de Humedales caducará en forma definitiva.

El Inventario Nacional de Humedales deberá contener información sistematizada y digital que



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

permita ubicar, identificar y caracterizar los humedales en cada una de las escalas a fin de facilitar el posterior monitoreo de los humedales y de las actividades que los involucran. Las Autoridades de Aplicación Nacional y Locales deberán establecer por acuerdo, los soportes o plataformas en común para asegurar la compatibilidad del acopio y tratamiento de la información digital del inventario.

El Inventario Nacional de Humedales deberá actualizarse por la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción con una periodicidad de siete (7) años.

USO SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES.

Artículo 9º: El aprovechamiento de los humedales debe ser planificado considerando su uso sostenible y el mantenimiento de los parámetros estructurales y funcionales de los ecosistemas que los componen. Deberá considerarse de manera particular la variabilidad o elasticidad real de los humedales.

En este contexto, podrán realizarse en los humedales todos aquellos aprovechamientos que no comprometan los parámetros del ecosistema, considerado como fuente sustentable de la provisión de servicios ecosistémicos, y sean de utilidad para la sociedad y en particular para los sectores más vulnerables que dependen de ellos, y que resulten compatibles con los objetivos de la presente ley.

Todo proyecto de aprovechamiento de los humedales deberá reconocer y respetar los derechos de los pueblos originarios incluyendo la consulta y el consentimiento libre, previo e informado conforme el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como los derechos de comunidades que tradicionalmente ocupen esos ambientes/tierras.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL.

Artículo 10º: La Autoridad de Aplicación competente gestionará los humedales bajo las disposiciones establecidas en la presente ley y los principios ambientales establecidos en la Ley General del Ambiente N° 25.675, debiendo:

- a. Establecer en un plazo máximo de dos (2) años a partir de la finalización del nivel 3 del Inventario Nacional de Humedales, para desarrollar el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) de humedales, identificando a tales áreas como de gestión especial diferentes de las terrestres, y garantizando el mantenimiento de su régimen hidrológico y sus parámetros ecosistémicos. Los criterios de ordenamiento se articularán en orden a lo que establece el concepto de ecología de paisaje, en



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

concordancia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas hídricas, y los principios definidos por la Ley General del Ambiente.

Las disposiciones y medidas a adoptarse como resultado del proceso de Ordenamiento Territorial deberá estar precedido y fundamentarse en una Evaluación Ambiental Estratégica para cada Unidad de Paisaje de humedales (Nivel 3). Dicha evaluación ambiental estratégica deberá respetar los principios de participación y consulta ciudadana establecidos en la Ley General de Ambiente, sin perjuicio de las reglamentaciones específicas aplicables a la presente ley;

- b. Determinar las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de sus parámetros ecosistémicos y los servicios ecosistémicos que brindan;
- c. Establecer la limitación de desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales, mineros y vuelcos de desechos en humedales y áreas adyacentes, que puedan afectar los parámetros ecosistémicos de los humedales y los servicios ecosistémicos que estos proveen;
- d. Promover la integración de los humedales a los entornos adyacentes, articulando sus distintas condiciones ambientales mediante zonas de transición graduales, y minimizando el efecto de borde como factor de riesgo potencial.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

Artículo 11º: A partir de la sanción de la presente ley, la Autoridad de Aplicación competente deberá asegurar la realización obligatoria de la evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica, según corresponda, respecto de toda actividad, obra y/o intervención antrópica que pudiera afectar a los ecosistemas de humedal, considerando los efectos acumulativos y/o sinérgicos de acuerdo a lo expresado en las escalas incluidas en el Inventario de Humedales y garantizando una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, en forma previa a su autorización y ejecución.

El presente artículo aplica a partir de la sanción de la presente ley, como principio precautorio y preventivo, tal como se establece en sus objetivos (i), con el fin de ofrecer protección aún durante el período de cinco (5) años comprendido por la etapa de elaboración de inventario de humedales (tres años) y la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial Ambiental (dos años). Queda prohibida toda intervención en ecosistemas de humedales sin la aprobación por parte de autoridad competente, de la evaluación de impacto ambiental y/o evaluación ambiental estratégica, según corresponda, las que mínimamente deberán contemplar, sin



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

desmedro del conjunto de evaluaciones de forma que cada jurisdicción aplique, la consideración de los siguientes procesos eventuales:

- El uso del fuego para quemas parciales o totales en humedales, independientemente del fin que se persiga;
- El desmonte o afectación de masas forestales que sean componentes del humedal;
- La implementación de prácticas que generen vías de escurrimiento artificiales, tales como canales, acequias, trasvasamientos, etc.;
- El movimiento de suelos cualquiera sea su fin;
- La alteración de líneas de costa;
- La instalación de cualquier infraestructura que pueda modificar el régimen hidrológico;
- La construcción de terraplenes, bordos, albardones o estructuras similares que modifiquen la libre circulación del agua;
- La construcción de represas o endicamientos de cualquier escala;
- El volcamiento de efluentes, desechos, desperdicios o cualquier otro elemento o sustancia extraños al humedal que pueda resultar contaminante o que modifique sus parámetros estructurales o de funcionamiento;
- El desvío o modificación de los cursos de agua que pueda alterar las vías naturales de avenamiento del humedal;
- La introducción de especies exóticas -no nativas- con cualquier fin ya sea recreativo, productivo, deportivo, etc.
- Las prácticas recreativas o de turismo cuya modalidad, escala o frecuencia pongan en riesgo el sistema o excedan su capacidad de carga;
- El cambio de uso del suelo;
- La simplificación ecosistémica, tal como la implementación de prácticas antrópicas para favorecer el predominio y la generalización de algunas especies por sobre otras, aun siendo autóctonas;
- La exploración y explotación minera e hidrocarburífera importante para varios humedales sobre todo de cordillera o con presencia de reservas para fracking.

CATEGORIZACIÓN DE HUMEDALES.

Artículo 12º: A los fines de la implementación de la presente ley, la Autoridad de Aplicación Local en articulación con la Autoridad de Aplicación Nacional, deberán categorizar los humedales inventariados bajo alguna de las siguientes categorías, que podrán ser únicas o combinadas:

Área de preservación: sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse y



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

que ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser objeto de investigación científica y hábitat de comunidades locales (campesinas, isleñas, entre otras) y pueblos originarios. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción o endémicas, monumentos naturales y/o provinciales, que eventualmente puedan ejercer la protección de cuencas hidrográficas, sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable de consumo humano, etc.

Área de gestión de recursos: Un área con humedales predominantemente naturales y con un grado de modificación de moderado a bajo, que deberán ser gestionados para garantizar la protección a largo plazo y el mantenimiento de la diversidad biológica, y para proveer al mismo tiempo un flujo sustentable de productos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad, sin modificar la estructura y funciones básicas del humedal.

Área de aprovechamiento sostenible: sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva pero que debieran realizarse asegurando la sustentabilidad de los servicios ecosistémicos sin modificar la dinámica hidrológica del territorio, atendiendo además la equidad social y las necesidades de las poblaciones locales. La Autoridad de Aplicación competente podrá establecer otras categorías adicionales a las mencionadas anteriormente.

RESTAURACIÓN.

Artículo 13º: La Autoridad de Aplicación Local en articulación con la Autoridad de Aplicación Nacional deberá establecer los mecanismos necesarios para la restauración de áreas que puedan estar degradadas pero que a su juicio tengan un alto valor de conservación o brindar servicios ecosistémicos de importancia, y que hubieran sido alteradas o pérdidas por acción antrópica. Se consideran especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir en territorios de pueblos originarios y tierras de uso común de comunidades para el restablecimiento de condiciones ambientales óptimas para el desarrollo y vida de los pueblos y comunidades que habitan.

COMISIÓN ASESORA PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS HUMEDALES.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 14º: Las Autoridades de Aplicación tanto Nacional como Local conformarán sus respectivas comisiones asesoras como espacio participativo permanente, denominadas Comisión de Seguimiento y Evaluación para la Conservación de Humedales, destinadas a asistir en los aspectos relacionados a la implementación de la ley, incluyendo la reglamentación de la misma. Éstas, además, podrán elaborar recomendaciones sobre los distintos aspectos que hacen al cumplimiento de los objetivos de la presente, y la autoridad de aplicación deberá aportar la información necesaria para poder cumplir su labor.

Se asegurarán las condiciones propicias para que la participación en estas comisiones se adecue a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género.

Las mismas tendrán carácter no vinculante y estarán constituida por:

- Organismos científicos y técnicos;
- Universidades y otras instituciones educativas;
- Organizaciones No Gubernamentales (ONGs);
- Otras organizaciones sociales y personas con saberes locales;
- Gobiernos locales;
- Pueblos originarios y comunidades locales.

FONDO NACIONAL DE HUMEDALES.

Artículo 15º: Créase el Fondo Nacional de Humedales que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional y estará integrado por:

- a. Las sumas que le asigne el presupuesto general de la Nación, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del mismo;
- b. Todo otro ingreso que deriva de la gestión de la Autoridad Nacional de Aplicación;
- c. El producido de las multas establecido en el inciso b del artículo 18 y las sumas percibidas en concepto de indemnización sustitutiva en los términos del Artículo 18 *in fine*;
- d. Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas humanas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales;
- e. Los intereses y rentas de los bienes que posea;
- f. Los recursos que fijen leyes especiales;
- g. Los recursos no utilizados de fondos provenientes de ejercicios anteriores.

Artículo 16º: Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente sólo podrán ser destinados a los fines taxativamente enumerados en este artículo:

- a. El cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente norma, y las actividades y



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

tareas de aquellos derivados, incluyendo la adquisición de los bienes y servicios necesarios para su implementación en todas las jurisdicciones para la realización del inventario, la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación;

- b. La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en esta ley;
- c. La realización de cursos, estudios e investigaciones;
- d. Los gastos de personal, gastos generales e inversiones y equipamiento que demande la aplicación de esta ley.

El funcionario que autorice gastos con fines distintos a los previstos en el presente artículo será responsable civil y penalmente del daño ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pudiere corresponderle.

En la distribución de los recursos se priorizarán iniciativas que propendan al involucramiento directo de pueblos originarios, comunidades locales, mujeres y jóvenes para la conservación y uso sostenible de los humedales.

Artículo 17º: La Autoridad de Aplicación Nacional brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación Locales de cada jurisdicción provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la asistencia técnica, económica y financiera para realizar el inventario de los humedales existentes en sus jurisdicciones, como así también para la implementación de las tareas requeridas para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación.

SANCIONES.

Artículo 18º: Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme a su legislación, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las siguientes sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional:

- a. Apercibimiento;
- b. Multa entre cien (100) y cien mil (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional;
- c. Suspensión o revocación de las autorizaciones u otras habilitaciones



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

administrativas. La

- d. Suspensión de la actividad podrá ser de treinta (30) días hasta cinco (5) años, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;
- e. Cese definitivo de la actividad.

Las sanciones se aplicarán previa sustanciación del procedimiento administrativo vigente en la jurisdicción donde se cometió la infracción y con la observancia de los principios legales que garantizan la debida defensa y se graduarán de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la infracción.

Sin perjuicio de las sanciones anteriormente previstas, y en carácter de resarcimiento y reparación del daño, el que lo cause al ambiente, será responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, deberá la indemnización sustitutiva que determine la justicia interviniente. Las sumas percibidas en concepto de indemnización serán afectadas al Fondo Nacional de Humedales.

Artículo 19º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULON
ACOMPaña: DIPUTADA MONICA FEIN



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La presente iniciativa es una representación de los proyectos de autoría del **Diputado Nacional Enrique Estévez de expedientes Nº 3634-d-2020 y 787-D-2022.**

El proyecto de ley sobre presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales, está inspirado en el que fuera aprobado en el Senado de la Nación en noviembre de 2013 y que nunca fuera tratado por la Cámara de Diputados y por lo tanto perdiera estado parlamentario. Los antecedentes de esta media sanción se encuentran en los proyectos presentados por los Senadores Rubén Giustiniani (Expediente 3487-S-13) y Elsa Ruiz Díaz (Expediente 1628-S-2013). Con posterioridad, la Legisladora socialista Alicia Ciciliani (Expediente 0751-D-2017) ha promovido una iniciativa similar en esta Cámara; la misma también ha perdido estado parlamentario.

El texto sancionado, por unanimidad, contó con el explícito apoyo de innumerables organizaciones ambientalistas y universidades nacionales, así como también de diversas personalidades y especialistas en la materia. Por tales razones, en esta instancia y a partir de los fundamentos que oportunamente expusiera el Senador Rubén Giustiniani, agregamos algunas consideraciones con el afán de alcanzar una propuesta actualizada, incorporando ciertas precisiones en algunos de sus aspectos, para su mejor interpretación e implementación.

El proyecto de ley propone el establecimiento de los presupuestos mínimos para la conservación de los humedales según lo dictado por el Art 41 de nuestra Constitución Nacional. Una de las competencias delegadas por las provincias al gobierno federal se encuentra en este artículo cuando indica que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

La definición de humedales considerados en el Artículo 2° de esta ley, es una adaptación formulada a partir del análisis de diferentes definiciones que múltiples organismos han desarrollado al respecto y desde la perspectiva de la diversidad de las ecoregiones que se despliegan en el territorio argentino.

El término humedales se refiere a una amplia variedad de hábitats que comparten ciertas características comunes. Generalmente se los identifica como áreas caracterizadas por la presencia del agua, algunos que se inundan temporalmente, donde el agua subterránea aflora a la superficie o en suelos de baja permeabilidad, otros cubiertos por agua, y con una vegetación típica asociada.

La propiedad primordial de los humedales es que el agua juega un rol fundamental en la determinación de su estructura y su función ecosistémica. Siendo (el agua) un factor ambiental determinante de carácter transversal que determina los procesos que amalgaman la relación sociedad-



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

naturaleza, no puede escindirse del componente ambiental como marco conceptual para definir los procesos propios de su administración y gestión.

El concepto de humedal no debería restringirse a la mera definición del término, sino al alcance de ésta (definición) en la caracterización del territorio a intervenir mediante una norma de perspectiva sistémica, que permita identificar previamente a ser intervenido, de manera preventiva, la forma de entender al humedal como un sistema complejo. No constituye una discusión semántica sino un instrumento de identificación de los escenarios territoriales que deben ser alcanzados por la presente norma, considerando sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva de la sustentabilidad (componentes económico-productivo, socio-político y ecológico-ambiental ponderados en forma equitativa y no sesgado o determinado, como es habitual, por el económico-productivo por sobre los otros dos). Del mismo modo se aplica el criterio de sistema (ecosistema o mosaico de ecosistemas) que, ponderados a través de los parámetros ecosistémicos, proveen los instrumentos procedimentales cuali-cuantitativos para su evaluación, planificación y gestión sustentable.

En el marco descripto, resulta imposible soslayar la definición más difundida y reconocida de "humedal" que responde a los criterios del organismo internacional con mayor reconocimiento institucional en la materia, que es la Convención Ramsar. La misma constituye un organismo supranacional, cuyo principal objeto es la identificación de humedales a lo largo del planeta y, cuando amerita, otorgar la designación de Humedal de Importancia Internacional (conocidos como Sitios Ramsar) a partir de las respectivas solicitudes de los gobiernos locales.

Por su carácter institucional, la Convención no puede establecer parámetros legales en esos humedales, pero los gobiernos locales que voluntariamente asumen formalmente el vínculo con la Convención Ramsar, se integran a ella como "partes contratantes" y a partir de esa figura, pueden establecer parámetros legales para la aplicación de sus recomendaciones y los compromisos contraídos. En el caso de Argentina, esa figura se formaliza mediante la Ley N°23.919, sancionada el 21 de marzo de 1991 y promulgada el 16 de abril de 1991, y sus modificatorias, y que establece:

"ARTICULO 1° — Apruébase la CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES

ACUATICAS, firmada en Ramsar el 2 de febrero de 1971, modificada según el Protocolo de París, del 3 de diciembre de 1982 cuyo texto original que consta de doce (12) artículos, en fotocopia autenticada, forma parte de la presente ley."

Y luego define que:

"Las Partes Contratantes

- Reconociendo la interdependencia del hombre y de su medio ambiente,*
- considerando las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, especialmente de aves acuáticas,*
- Convencidas de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico,*



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable,

-Deseando impedir ahora y en el futuro las progresivas intrusiones en y pérdida de humedales,

Reconociendo que las aves acuáticas en sus migraciones estacionales pueden atravesar las fronteras, y que en consecuencia deben ser consideradas como un recurso internacional,

-Convencidas de que la conservación de los humedales y de su flora y de su fauna pueden asegurarse armonizando políticas nacionales previsoras con una acción internacional coordinada,

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1 (definición de humedal)

A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.” (Regina, Provincia de Saskatchewan, Canadá. ENMIENDAS DE LA CONVENCION ADOPTADAS POR LA CONFERENCIA EXTRAORDINARIA)

Instrumento mediante el cual se establece el compromiso del país con los protocolos definidos en la Convención Ramsar, aceptando sus términos, los que entre otros, incluye la definición de humedal.

En este contexto, se reconoce que para la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) los humedales se definen como: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal”.

A los fines de la presente ley, entendemos que si bien la definición de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar) es la más utilizada en Argentina, en función de que nuestro país es signatario de dicha Convención, consideramos que el avance en los conocimientos sobre la materia y las realidades locales nos indican que la misma no expresa necesariamente de manera acabada qué es un humedal o cómo funciona sino que sólo enumera distintos elementos o componentes de un paisaje o región que pueden ser identificados como tales. Por otro lado, dado que sólo puede utilizarse la traducción oficial de la definición de RAMSAR (originalmente en inglés), sin correcciones o adaptaciones a las realidades locales de los distintos países, al utilizarla surgen inconvenientes en la interpretación, incluso técnica, de términos tales como “marismas”, “pantanos” y “turberas” no quedando del todo claro si incluyen o no por ejemplo, a algunos tipos de humedales muy comunes en Argentina localmente conocidos como “bañados” y/o “esteros”, entre otros.

Según lo expresado anteriormente respecto a que los humedales abarcan una amplia



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

variedad de hábitats que comparten ciertas características comunes, consideramos oportuno agregar algunas otras definiciones que aportan ciertas precisiones y ayudan a comprender el alcance del término, mediante la incorporación de otros elementos constitutivos de los humedales que resultan intrínsecos a la estructura y función de esos ecosistemas, tales como las siguientes:

Cowardin et al., 1979: esta definición es utilizada en el sistema de clasificación de los humedales de Estados Unidos: “Los humedales son tierras de transición entre sistemas acuáticos y terrestres donde la columna de agua esta generalmente en o cerca de la superficie o la tierra está cubierta por aguas superficiales. Los humedales deben tener uno o más de los tres atributos siguientes: (1) al menos periódicamente, la tierra sostiene predominantemente hidrófitas, (2) el substrato es predominantemente tierra hídrica no drenada, y (3) el substrato no es suelo, y es saturado de agua o cubierto por agua superficial en algún momento durante la época de crecimiento de cada año”

Academia Nacional de Ciencias de EEUU, 1995: esta definición fue encargada por el Congreso de Estados Unidos, para lo cual se creó un comité que tenía entre sus tareas crear una “definición de referencia” que estuviera “fuera del contexto de alguna agencia en particular, política o regulación”. Cabe destacar que en esta definición los suelos hídricos y vegetación hidrofítica son características de diagnóstico, en vez de necesidades absolutas para designar un humedal, al contrario de lo que hacen otras definiciones. En este caso los humedales quedan definidos como: “Un ecosistema que depende de inundación superficial o saturación en o cerca de la superficie del substrato, constante o recurrente. La característica esencial mínima de un humedal es la inundación recurrente, sostenida, o la saturación en o cerca de la superficie y la presencia de atributos físicos, químicos y biológicos que reflejan inundación sostenida recurrente o saturación. Atributos de diagnóstico comunes de los humedales son suelos hídricos y vegetación hidrofítica. Estos atributos estarán presentes excepto donde factores fisicoquímicos, bióticos o antropogénicos específicos los han removido o impedido su desarrollo.”

Ingenieros del ejército de Estados Unidos, 1999: este organismo es el encargado de regular los permisos para drenaje y relleno de humedales en EE.UU. Ellos definen a los humedales como: “Aquellas áreas que están inundadas o saturadas por agua superficial o subterránea en una frecuencia y duración suficiente para mantener, -y en circunstancias normales mantiene-, una prevalencia de vegetación típicamente adaptada para la vida en condiciones de suelo saturados. Los humedales generalmente incluyen pantanos, marismas, turberas, y áreas similares.”

Environmental Protection Agency (EPA), 1994: esta definición se encuentra dentro de un glosario adjunto a un reporte sobre los ecosistemas de los grandes lagos de Estados Unidos: un humedal es “Un área que es regularmente saturada por agua superficial o subterránea, y que se caracteriza por la prevalencia de vegetación que está adaptada a la vida en condiciones de suelos saturados (Ej., pantanos, turberas, marismas y estuarios).”

Grupo de trabajo de humedales nacionales, Canadá, 1988: esta definición es la oficialmente utilizada en Canadá, y es usada en el sistema de clasificación de los humedales canadienses (Warner &



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Rubec, 1997). “Tierra que está saturada con agua el tiempo suficiente como para promover humedales o procesos indicados para suelos con poco drenaje, vegetación hidrófila y varios tipos de actividad biológica adaptados a ambientes húmedos”

Ley Orgánica del Ambiente, Costa Rica, 1995: esta definición está contenida en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554: “Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja.”

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina: en el marco del inventario nacional de humedales del año 2016, el MAyDS adopta la siguiente definición de humedal: “Es un ambiente en el cual 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”.

En la provincia de Santa Fe, como parte del proceso de elaboración del documento “Plan de Manejo Integral de los Bajos Submeridionales Santafesinos” (2018/2019), el Ministerio de Medio Ambiente adoptó la siguiente definición de humedal: “Son ecosistemas asociados a sustratos saturados en forma permanente o temporal, -en donde se alternan fases secas con fases húmedas-, condicionando la existencia y desarrollo de una biota característica propia que resulta indicadora de esa condición (ej. vegetación hidrófila), con mayor afinidad entre sus componentes que con cualquiera de las unidades territoriales vecinas o adyacentes”.

Del listado introducido a modo de ejemplo de las distintas definiciones posibles resulta evidente que, si bien todas tienen elementos comunes que las hacen coherentes, cada una de ellas exhibe variantes que se orientan al fin para las que serán aplicadas. Por tal razón, la definición de “humedal” en el marco de una ley de presupuestos mínimos es un elemento estructurante de los criterios adoptados a los fines de dar cuenta de los objetivos planteados y el escenario diverso que implica la amplia geografía argentina y sus diversas regiones naturales o ecoregiones.

De allí su caracterización en el marco de ésta ley como ecosistemas o mosaicos de ecosistemas determinados por el agua, introduciendo el enfoque sistémico y la factibilidad procedimental de aplicar parámetros que permitan dimensionar su estado de conservación y/o los requerimientos emergentes para su evaluación, caracterización, planificación y manejo con miras a consolidar condiciones de sustentabilidad, entendida ésta como la ponderación equitativa y su aplicación a las acciones en las dimensiones socio/políticas, económico/productivas y ecológico/ambientales.

Así mismo se invoca el carácter variable de los humedales en términos espacio- temporales, para expresar que la denominada “elasticidad” de estos ecosistemas constituye un proceso inherente a su



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

dinámica y que dichos cambios deberán ser considerados constitutivos del sistema, y evitando que sus extremos (inundación o sequía) puedan ser utilizados a los fines de justificar acciones antrópicas para modificarlos o atenuarlos. Por ejemplo, canalizando para drenar en momentos de niveles elevados de agua o endicando para retener agua en momentos de sequía.

Partiendo de la premisa de que el agua constituye el elemento determinante en los humedales, no podemos eludir que la preservación de un recurso natural esencial como el agua es un deber irrenunciable de los Estado, que además compromete a la sociedad toda en su conjunto. Por ser así, la gestión del agua en el contexto de humedales, no puede escindirse del abordaje ambiental en tanto mirada integradora, transversal y multidisciplinar. Este enfoque nos provee de las herramientas conceptuales y metodológicas para las intervenciones en humedales, para todas sus actividades, desde la concepción misma de los proyectos y programas hasta su materialización en territorio y posterior monitoreo y continua evolución.

La incorporación de la dimensión ambiental en la gestión de los humedales se logra mediante el establecimiento de pautas de calidad ambiental para su caracterización, aplicando la metodología de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) para planes y programas, y la realización de evaluaciones de riesgo mediante los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o de auditorías ambientales para proyectos específicos, según la escala que corresponda. Así, mediante el análisis ambiental previo, preventivo, continuo y sostenido, se persigue el fin de reducir los factores de riesgo y lograr el equilibrio entre el uso y la protección del recurso.

Desde la perspectiva histórica, institucional, administrativa, normativa, la realidad imperante en los tiempos de la sanción del Código Civil para la regulación de estos recursos era bien distinta a la de hoy, ya que en la actualidad el agua se presenta como un bien escaso y de difícil acceso.

El acceso al agua es un derecho del que depende la vida del hombre, si la consideramos solo como bien de consumo o fuente de alimento y un recurso básico para desarrollar distintas actividades, desde una perspectiva más amplia. La agricultura, la cría de animales, el uso de recursos acuáticos, el turismo y otras tantas actividades de las que el hombre se vale para acceder a sus requerimientos como sociedad, dependen del agua. Constituye el elemento que hace factible la vida en este planeta, y los humedales son ecosistemas de importancia central en el ciclo del agua

Los humedales son ecosistemas particulares, cuyos parámetros estructurales y funcionales dependen de las características climáticas regionales, pero fundamentalmente de condiciones locales hidrológicas y geomorfológicas. Son considerados como sistemas con un gran valor estratégico como reservas de agua dulce. Sin embargo, estas reservas se encuentran actualmente amenazadas fundamentalmente debido a los impactos producidos por las actividades humanas que se desarrollan en ellos y que ponen en evidencia su alto grado de vulnerabilidad.

La afectación de humedales y los impactos que reciben son muy variados de acuerdo a su ubicación geográfica, tipos, dimensiones, entornos, costumbres, valor de la tierra, etc. Para citar solo



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

algunos, como ser:

-Algunas modalidades de ganadería (por modificación de las pasturas naturales, por pastoreo o consumo selectivo o sobrecarga animal que modifica la cubierta vegetal exponiendo los suelos a la erosión y otras degradaciones); otras que aplican el uso del fuego para favorecer el rebrote de los pastos; y también la cría de ganado a corral (feed lots) en los que la concentración de animales modifica el suelo (y el agua asociada) por vertido concentrado en un espacio reducido de sus deyecciones (heces y orina);

-La forestación con especies exóticas -no nativas-, que ha cobrado mucha importancia a partir de la década del 90, y que si bien tienen menores efectos que otras formas de producción genera cambios importantes en el ambiente (sustitución del paisaje nativo por una cobertura homogénea, mayor consumo de agua y el aumento del riesgo de incendios y su propagación);

-Emprendimientos arroceros en algunas zonas donde debido a la sistematización hidráulica del terreno para favorecer la inundación del suelo, la roturación periódica de la tierra, la extracción de agua de cuerpos de agua naturales aledaños para el cultivo, la incorporación de agroquímicos y en algunos casos el vertido del agua una vez utilizada hacia otras cuencas produciendo trasvasamientos con calidad de agua modificada, son factores de riesgo para los humedales;

-La expansión de la frontera agropecuaria avanzando hacia áreas de humedales con prácticas de drenaje, terraplenes, canalizaciones, etc., tendientes a introducir cultivos tradicionales poco tolerantes a la inundación o a la presencia de agua saturando el perfil de suelo;

-La introducción de exóticas -no nativas- por acción u omisión que afecta la biota nativa con riesgo de desaparición de especies por sustitución de nicho ecológico.

-El emplazamiento de infraestructura sin una adecuación a las condiciones de los humedales que introducen cambios en los regímenes hidrológicos o barreras para la biota (por ejemplo: rutas y caminos, terraplenes, etc.);

-La extracción de minerales (por ejemplo: arenas, canto rodado, etc.) o prácticas de minería que no se ajustan a la escala o vulnerabilidad de los humedales utilizados, etc.;

La reconversión del suelo para emplazamiento de urbanizaciones de distinto tipo.

Estas prácticas, entre otras, tienden a generalizarse y afectar distintos tipos de humedales del territorio nacional, que además de los servicios ambientales que prestan, son también hábitats naturales para un gran número de especies de aves que tienen relación directa y dependen de estos ecosistemas para su existencia.

Si bien muchas de ellas son habitantes permanentes (entre ellos muchos ardeidos, anátidos, charadriidos, rallidos, láridos, paseriformes, etc. por citar solo algunos), otras los utilizan en forma transitoria por ser migratorias, como es el caso de los playeros o chorlos migratorios del hemisferio



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

norte (Charadriidae y Scolopacidae) que utilizan los humedales del sur para abastecerse luego de recorrer en algunos casos más de diez mil kilómetros desde su área de reproducción. Algunas de estas especies, desplazan el total de su población mundial a la Argentina durante la temporada estival, por lo que cualquier alteración de sus hábitats podría ocasionar severa afectación a sus poblaciones.

En nuestro país existen especies migratorias exclusivas (endémicas) como el macá tobiano (*Podiceps gallardoi*), que utilizan humedales durante todo su ciclo de vida. La desaparición de estos ecosistemas implicaría una amenaza para su supervivencia, por ello resulta fundamental asegurar su conservación desde todo punto de vista: económico, científico, jurídico y ambiental y sobre todo desde el punto de vista ético, como las pautas acerca de la conservación de biodiversidad indican definiendo sus valores desde el punto de vista económico, científico, ético y estético.

Como se ha dicho, el territorio argentino, por su ubicación y disposición geográfica posee una gran diversidad de ecoregiones en cada una de las cuales se enclavan distintos tipos de humedales. A simple modo de ejemplo citaremos algunos de ellos.

Humedales de la República Argentina

La gran extensión de nuestro país y su variación latitudinal y altitudinal determinan la existencia de una gran diversidad y riqueza de humedales. Sin embargo, la distribución no es regular en todas las regiones. Por ejemplo, en el noreste del país hay una gran abundancia de ambientes acuáticos; en cambio, en zonas áridas y semiáridas como la Puna, el agua suele ser una limitante para el desarrollo de la vida y las actividades humanas.

Nuestro país posee seis grandes regiones de humedales: Cuenca del Plata, Chaco, Pampas, Patagonia, Puna y Zona Costera Patagónica.

Cuenca del Plata: Es la principal cuenca hídrica de la Argentina. Se desarrolla en un territorio predominantemente llano, de clima benigno y suelos fértiles. Reúne la mayor concentración humana e industrial del continente, incluyendo las principales ciudades de Brasil y Argentina.

También importantes áreas de desarrollo agrícola. Se caracteriza por sus grandes ríos, como el Paraná, con su vasta llanura de inundación, en donde se encuentran una gran variedad de humedales, como lagunas, esteros, pantanos, bañados y madrejones. El río tiene un período de aguas bajas en invierno, y otro de crecientes en primavera y verano, durante el cual se inundan amplias zonas, cubriendo islas y tierras aledañas.

Al bajar las aguas quedan lagunas aisladas donde se desarrollan vegetación y fauna, en particular muchos peces que penetran en los primeros estadios de su vida, buscando refugio y alimentación. Los principales humedales identificados para esta Región son la Cuenca del Río Riachuelo, el Sistema del



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Iberá, el Río Uruguay, el Río Paraná, el Río Paraguay, el Río Iguazú y sus cataratas, el Delta Paranaense y el Río de la Plata.

Chaco: Es una gran planicie en la que dominan los bosques xerófilos y las sabanas húmedas y semiáridas. Las precipitaciones disminuyen de este a oeste y presentan un régimen estacional, con mayores lluvias en verano y un período seco en el invierno. Posee una gran abundancia y diversidad de humedales. Se caracteriza por la presencia de un gran número de depresiones naturales que originan lagunas temporarias y permanentes.

Entre los principales humedales identificados para esta región se encuentran los Bañados La Estrella, del Quirquincho, del Itiruyo y de Figueroa, los Bajos Submeridionales, las Salinas Grandes y de Ambargasta y las Lagunas de Guanacache, entre otros. Al sur de la región chaqueña se encuentra la cuenca de la laguna salobre de Mar Chiquita, que se destaca por tener una extensión de cerca de un millón de hectáreas y ser la mayor cuenca cerrada (endorreica) del país.

Pampas: La región de las Pampas está constituida por una extensa planicie salpicada de lagunas de agua dulce o salobre, en general de escasa profundidad. Además de las lagunas permanentes o semipermanentes, se generan en la zona una enorme cantidad de cuerpos de agua temporarios que tienen un papel fundamental para la fauna regional, así como para la recarga de las napas freáticas y distribución de nutrientes.

Los beneficios de las lagunas pampeanas incluyen la recarga y descarga de acuíferos, control de inundaciones, provisión de agua, regulación del clima, usos recreacionales, caza y pesca.

Entre los principales humedales de esta región se encuentran la Laguna Melincué, los arroyos y bañados de Magdalena, la Albufera Mar Chiquita, la Laguna de Los Padres, el Complejo Laguna Salada Grande, la Cuenca de Chasicó, las Lagunas Encadenadas del Oeste, el Río Salado, la Laguna de Chascomús y la Bahía Samborombón, entre otros.

Patagonia: Incluye extensas zonas áridas, como la estepa patagónica, y también áreas con altas precipitaciones en los bosques andino patagónicos. Entre los humedales de esta región se destacan los enormes lagos de origen glaciario, ríos y arroyos de deshielo, lagunas de estepa, mallines, vegas y turberas.

Muchos de éstos humedales son utilizados para pesca comercial, recreacional y deportiva, turismo y obtención de energía hidroeléctrica. Puna: Esta región incluye la gran planicie del Altiplano que se extiende entre los 3.500 y 4.500 metros sobre el nivel del mar en parte de Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Contiene numerosas cuencas endorreicas que forman lagos y salares de diverso tamaño, que constituyen parches de hábitats acuáticos en una matriz desértica.

Comprende, entre otras, las Lagunas de Pozuelos y de Guayatayoc, y el complejo de Lagunas de Vilama, en la Provincia de Jujuy, y las Lagunas Grande, La Alumbra y Purulla, en la Provincia de Catamarca. Estos humedales son muy variables espacial y temporalmente y tienen alta fragilidad ecológica. Se destacan



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

por la abundancia de endemismos.

Zona costera patagónica: La costa patagónica constituye uno de los segmentos costeros más largos y relativamente bien conservados del mundo, con aproximadamente 3.400 km de extensión, desde el Río Colorado hasta el Canal Beagle. El ecosistema marino patagónico es altamente productivo y económicamente importante y parte de él ha estado expuesto los últimos años a los efectos de un crecimiento demográfico e industrial acelerado.

Entre los tipos de humedales de la región se pueden citar estuarios, áreas pantanosas, costas de arena con médanos, playas de canto rodado, acantilados y restingas. La amplitud de las mareas aumenta hacia el sur, llegando hasta los 10 a 12 metros. Alberga grandes concentraciones de aves, mamíferos marinos, peces, moluscos y crustáceos.

Algunos de los numerosos humedales que pueden encontrarse en la costa patagónica son: Bahía Blanca y Bahía Anegada en la Provincia de Buenos Aires, San Antonio Oeste en la Provincia de Río Negro, Península Valdés, Isla Escondida, Cabo Dos Bahías y Bahía Bustamante en la Provincia de Chubut, Monte Loayza, Cabo Blanco, Ría Deseado, Bahía San Julián y Monte León en la Provincia de Santa Cruz y Bahía San Sebastián, Península Mitre e Islade los Estados en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El interés por los humedales es cada vez mayor a nivel mundial en general y en la Argentina en particular. Esta temática dejó de ser patrimonio exclusivo de académicos y de naturalistas para pasar al dominio público en general, en ámbitos tales como los educativos, productivos y de gestión a distintos niveles, mejorando el conocimiento y la difusión de los aspectos referidos a las características y el manejo de este tipo de ecosistemas.

Prueba de esto es la realización de numerosas actividades referidas al tema, organizando reuniones, talleres, cursos, seminarios, etc. sobre diferentes aspectos relativos a humedales, o sobre humedales de especial importancia.

La legislación fue acompañando este proceso con distintas normas para la protección de estos ambientes, ya sea en forma particular o dentro de un marco más general referido al ambiente y a los recursos naturales. Otros se han logrado incluir en alguna de las categorías de manejo de los sistemas de Áreas Naturales Protegidas nacional o provinciales, o haber sido declarados Humedales de importancia Internacional (Sitios Ramsar). Sin embargo, no existe actualmente a nivel nacional una política específica para dichos ecosistemas.

Al mismo tiempo, la extensión y la intensificación de diversas actividades productivas, así como de algunos usos residenciales, llevan a practicar diferentes tipos de intervenciones sobre los humedales, algunas veces favorecidas por el menor precio de la tierra en éstos. De este modo, al interés por los valores de los humedales y a la preocupación por su conservación, se contraponen una tendencia a



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

intervenirlos con el fin de reconvertir el uso del suelo para actividades o infraestructuras que no se adaptan a sus características o a su funcionamiento, tendiendo a reemplazarlos mediante prácticas antrópicas de alto impacto.

Este escenario de progresivo avance sobre los humedales implica conflictos de distinta escala e intensidad que, observando la experiencia de otros países, demandan la elaboración de una política específica a nivel nacional, preferentemente generada a partir de criterios unificados, fundamentados científicamente y que contemplen la diversidad de los humedales que se presentan en la Argentina.

A partir de la diversidad de los humedales y sus distintas características, consideramos necesario contar con un inventario que discrimine los diferentes tipos de humedales, especialmente de sus funciones y valores, para no generalizar pautas inadecuadas, pero, al mismo tiempo, que incluya todas las formas de estos ecosistemas representadas en el territorio nacional para dar sustento a la norma que proponemos, con información basada en criterios técnicos unificados y sistematizada.

Cabe señalar, que coincidentemente, existe a nivel internacional un requerimiento para la elaboración de inventarios científicos nacionales de humedales así como de sistemas de clasificación que permitan evaluar sus funciones. La Convención sobre los Humedales (Ramsar) ha planteado esta necesidad en varios documentos, por ejemplo: Plan Estratégico 2003- 2008 o el Marco de Ramsar para el inventario de humedales.

De allí, la importancia de establecer una clasificación y realizar el inventario de los humedales en Argentina. Éste debería ser un sistema único, aplicable a las diferentes situaciones que se presenten en el país y compatible con los sistemas utilizados internacionalmente, con el fin de poder integrar la información elaborada a la existente, a escala continental y mundial. La utilidad específica de ambas herramientas desde el punto de vista de la gestión se relaciona con la necesidad básica de elaborar modelos conceptuales sobre el funcionamiento del sistema ecológico de interés (en este caso, el/los humedal/es y su contexto medioambiental y socioeconómico).

Dichos modelos resultan fundamentales, no sólo para entender el papel que cumplen dichos humedales y valorar su importancia a una escala macro, sino para generar pautas concretas de manejo, las cuales se relacionan principalmente con la definición de estándares ambientales para evaluar, por ejemplo, cómo incide determinada actividad en el funcionamiento del humedal, incluyendo sus efectos acumulativos. Estos últimos permitirían generar normativas debidamente fundamentadas y aplicables a nivel nacional, contribuyendo, de esta manera, a un adecuado ordenamiento ambiental de nuestro territorio.

Actualmente se encuentran trabajando en la Argentina numerosos grupos dedicados a investigación o gestión en humedales con metodologías o enfoques diferentes. Los resultados del trabajo de estos grupos deberían ser incorporados al inventario y la clasificación, dentro de un marco único. Para ello es necesario que el sistema de inventario y la clasificación adoptada tenga el mayor grado de consenso



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

entre los profesionales y técnicos relacionados con la temática.

De los humedales obtenemos servicios indispensables para nuestra supervivencia tales como: agua, pesca, aprovechamiento de fauna silvestre, vegetales, frutos y semillas, pastoreo, agricultura, actividad forestal, transporte, recreación y turismo, entre muchos otros.

Los humedales juegan un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua, la regulación de inundaciones y sequías, la protección contra fenómenos naturales, la manutención de la calidad del agua, a través de la retención de sedimentos y nutrientes, y reserva de agua.

Por ello, constituyen patrimonios naturales importantes, que históricamente fueron desdeñados como áreas de poco valor, tierras improductivas, ambientes limitantes o conceptos similares, pero los cambios en el uso del suelo, el valor de la tierra, la demanda de suelo para ampliar zonas urbanas como así también de cultivo, ha ido modificando tales criterios y avanzando hacia miradas, sobre todo del denominado "mercado", mas contemplativas y mutando su valoración como áreas potenciales para el avance de ciertas actividades económico- productivas que inevitablemente demandan su reconversión hacia suelos "no inundables" que derivan en cambios antrópicos que convierten a los humedales en ecosistemas particularmente amenazados y depredados por la mano del hombre. El proceso de conversión de ecosistemas naturales en tierras de cultivo o áreas urbanas, por ejemplo, responde a una multitud de variables y ambiciones socioeconómicas, políticas, tecnológicas y hasta climáticas que inducen este comportamiento por parte de distintos actores o sectores sociales.

Ante esta situación, es ineludible el rol del Estado para velar por el bien común y planificar - consensuada e inteligentemente- el desarrollo de estos procesos, a fin de no comprometer la provisión de los servicios ambientales actuales y para las generaciones futuras.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, podemos citar al conflicto desatado por las quemadas de pastizales en las islas del Delta del Paraná desde el año 2008, que ubicó en el centro de atención política y mediática a los humedales. Desde entonces vienen sufriendo una intensa transformación, ligada principalmente a los requerimientos de tierras para el desarrollo del modelo productivo vigente, convirtiéndolos en tierra de explotación ganadera.

En este sentido consideramos que el uso de los recursos debe tener un carácter ordenado y sustentable, involucrando participativamente a las comunidades locales para proteger muestras representativas de cada ecosistema, utilizar responsablemente los recursos naturales y restaurar lo destruido y degradado.

El Ordenamiento Territorial de Humedales que se propone es un instrumento de política ambiental nacional cuyo objeto es regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la conservación del ambiente - particularmente la preservación y el aprovechamiento sustentable de los



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

humedales nativos - a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad. En base a criterios científicos, el Ordenamiento Territorial es una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Este ordenamiento se logrará a partir de estrategias de planificación del uso de la tierra en las escalas locales (provinciales y municipales) que se combinarán con estrategias de planificación del desarrollo regional y de integración territorial en los ámbitos estatales, regionales y nacionales.

Existen los mecanismos para comprometer a las provincias a, en términos territoriales, administrar bajo principios de uso sostenible a los humedales de origen natural. Para ello, se debe establecer un marco normativo que sea capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, enfocado hacia el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico con el entorno y socialmente justo.

El Ordenamiento Territorial es la herramienta para equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por su parte, es un instrumento de gestión con carácter preventivo a escala de proyectos, que no pretende resolver un problema actual, sino que está orientada a evitar que se produzcan efectos similares a los ya registrados en materia de daños ambientales. Propugna un enfoque a largo plazo y garantiza una visión completa e integradora de las consecuencias de la acción humana sobre el ambiente. Concebida como un proceso de advertencia temprana, no solo verifica el cumplimiento de las políticas ambientales sino que también evalúa los impactos negativos y positivos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el ambiente, permitiendo adoptar las medidas necesarias para ajustarlos a niveles de aceptabilidad.

Acorde con las tendencias internacionales y considerando que los estudios y evaluaciones de impacto ambiental resultan insuficientes para abarcar contextos espacio- temporales cuya escala va más allá de la especificidad de los proyectos individuales, específicos, se incorpora en esta norma el criterio de aplicar la metodología de Evaluación Ambiental Estratégica, como un instrumento que rompe los límites de una escala reducida para prevenir o mitigar los efectos adversos al ambiente, surgidos de decisiones adoptadas en el marco de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión.

Con la convicción de que la participación real de la ciudadanía transparenta todo proceso decisorio, al tiempo que contribuye a la toma de conciencia de parte de los ciudadanos sobre los problemas ambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas, se introduce también aquí el criterio de considerar instancias formales de participación ciudadana- contemplando las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género- para acompañar el proceso de desarrollo e implementación de la presente ley.

Nuestro país se encuentra hoy ante la oportunidad de legislar una ley de humedales con perspectiva de género. Son las mujeres, y en particular las mujeres de pueblos originarios y de comunidades locales



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

las que cumplen un papel fundamental en la provisión, gestión y protección de los humedales.

Las tareas de abastecimiento y administración de los recursos naturales, por ejemplo, la recolección de agua segura para el hogar, son de las tantas tareas de cuidado no remuneradas de las que se ocupan, principalmente en ámbitos rurales. Y la crisis ambiental que atravesamos no ha hecho más que aumentar las cargas de trabajo femeninas y exacerbar las desigualdades que padecen.

“Una sociedad estructurada en un sistema que no considera el valor del cuidado y de la naturaleza en su sistema transaccional, no puede ser sostenible ni sustentable, ya que el ser humano depende de ambos para subsistir”. (Informe Ambiental de FARN, Tramutola M. J.2018)

Retomando lo mencionado en el párrafo anterior, incorporamos en la presente iniciativa que todas las actuaciones de las autoridades de aplicación deben respetar el principio de igualdad y no discriminación, con perspectiva de género; la transparencia y rendición de cuentas y la máxima publicidad en el acceso a la información. Y que al momento de distribuir los recursos se prioricen las iniciativas que propendan al involucramiento directo de pueblos originarios, comunidades locales, mujeres y jóvenes para la conservación y uso sostenible de los humedales.

El desafío del cambio climático nos presenta la oportunidad de pensar una forma de organización social más justa con el ambiente, más inclusiva, más sustentable.

En síntesis, es obligación del Estado proteger la biodiversidad de los ecosistemas y este concepto involucra a la variedad de ecosistemas, de especies y de genes existentes, incluyendo los humedales. La conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos son fundamentales para alcanzar y mantener la calidad de vida actual y futura de la sociedad. Por tal razón, consideramos que es necesario llevar a cabo políticas claras de conservación de los humedales para beneficio de las comunidades que viven allí y para la sociedad en su conjunto.

Es precisamente en este estado de situación donde se funda el deber y el derecho a legislar no solo de las legislaturas locales, sino también del Congreso de la Nación, cumpliendo así con el mandato constitucional de preservar el patrimonio natural del territorio argentino.

Este proyecto contó con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, universidades, ONG'S, especialistas y profesionales en la materia.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento de la presente iniciativa.

FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULON
ACOMPaña: DIPUTADA MONICA FEIN