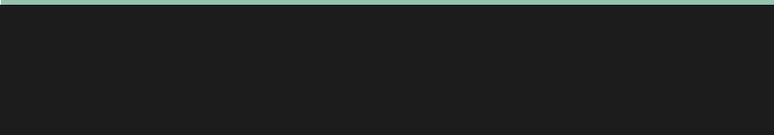
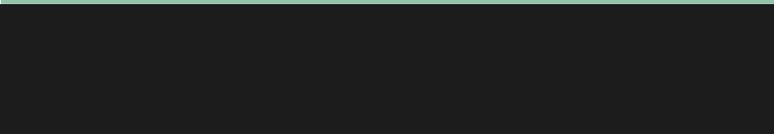




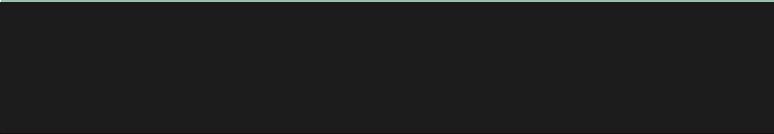
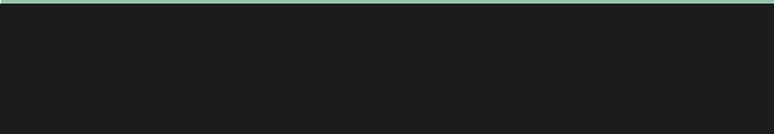
# Humedales en tensión: debates legislativos y herramientas de gestión



Victoria Arias Mahiques  
Ana Julia Aneise  
Malena Galuccio  
Carlos Freytes  
Juan O'Farrell



Mayo 2022



## Recursos naturales

# Humedales en tensión: debates legislativos y herramientas de gestión

Victoria Arias Mahiques

Ana Julia Aneise

Malena Galuccio

Carlos Freytes

Juan O'Farrell



# Índice

## Humedales en tensión: debates legislativos y herramientas de gestión

5	Introducción	28	Focos de discusión: una brújula para entender los debates sobre la sanción de una ley de presupuestos mínimos
7	¿Qué son los humedales? ¿Cuál es su valor ecosistémico?		
8	Box 1- ¿Dónde están los humedales en Argentina?	29	Definición de "humedal"
10	Contexto regulatorio	31	Inventario Nacional de Humedales y Ordenamiento Ambiental del Territorio
11	La regulación ambiental: federalismo y presupuestos mínimos	34	Semaforización por áreas
12	Marco normativo de los humedales en la Argentina	35	Moratoria
14	Box 2- Los humedales y el cambio climático	36	Sanciones
16	Marco Institucional	38	Pensando una gestión integral de los humedales
18	¿Por qué una Ley de Presupuestos Mínimos?	38	Box 5- Ganadería en Humedales: diálogo entre la conservación y la producción
20	La discusión legislativa: dinámica de actores en los intentos de aprobación de una LPMH a nivel nacional	40	Ordenamiento Ambiental Territorial
22	Recuento histórico de los tres intentos de aprobación nacional (2013, 2015, 2020)	42	Herramientas de gestión
23	Box 3- Las discusiones legislativas provinciales: el caso de la Provincia de Buenos Aires	43	Box 6- Experiencias comparadas: la conservación de los humedales en Chile
26	Box 4- Salares de altura: el caso de la minería de litio	43	Evaluación de Impacto Ambiental
		44	Inventarios provinciales de humedales
		45	Box 7- Ley de Inventario Provincial de Humedales: el caso de Corrientes Programas de buenas prácticas sectoriales
		48	Consideraciones Finales
		50	Anexo
		53	Bibliografía

## Resumen ejecutivo

¿Cuáles son las principales causas por las que no se logra sancionar una Ley de Humedales? ¿Cómo se fue transformando la discusión en relación con la perspectiva de los actores involucrados? ¿Qué iniciativas se pueden impulsar, independientemente de una ley, para garantizar la conservación de los humedales? El presente documento tiene como objetivo aportar una mirada propositiva a partir del entendimiento de las perspectivas de una variedad de partes interesadas sobre el proceso de discusión legislativa que se está desarrollando en el Congreso Nacional de la República Argentina en materia de conservación y uso sostenible de humedales. Se identifican los puntos de tensión del debate y se proponen alternativas de gestión, en particular con el objetivo de alcanzar a toda aquella persona que quiera profundizar en su conocimiento sobre la temática y la naturaleza de la discusión (interlocutores de la sociedad civil, legisladores/as, hacedores/as de política).

Si bien se ha modificado la percepción alrededor de la importancia del rol de la naturaleza en la preservación del bienestar de las personas, la pérdida de ecosistemas es una realidad. Se estima que en la última década ha desaparecido el 64% de los humedales del mundo, lo que ha llevado a la pérdida de los mayores depósitos de carbono del planeta (Wetlands International, 2015; RAMSAR, 2018). Esto no solo significa la degradación y desaparición de especies animales y vegetales, sino también una grave afectación de los valiosos servicios ecosistémicos que estos prestan, tales como: control de las inundaciones, provisión de agua dulce, recarga de aguas subterráneas, almacenamiento natural de carbono, entre otros.

Las amenazas a las que se encuentran expuestos condujeron a que, en los últimos años, organizaciones ambientalistas y vecinales impulsaran la idea de institucionalizar instrumentos normativos que permitan conservar, proteger y asegurar un uso ambientalmente responsable de los humedales. Este proceso se plasmó en reiterados intentos de sancionar una ley de presupuestos mínimos para la protección de los humedales. Sin embargo, los intereses contrapuestos de los principales actores involucrados y la divergencia de posiciones en torno a la percepción del uso del territorio impidieron obtener la aprobación de los proyectos presentados.

Como punto de partida, el documento resalta la importancia de los humedales en Argentina, haciendo foco en los servicios ecosistémicos que proveen. En ese marco, el análisis de efectividad de las normas existentes involucradas con la gestión y conservación de los humedales demuestra la necesidad de la sanción de una ley de presupuestos mínimos para estos ecosistemas. El recorrido de las instancias fallidas de los intentos de aprobación de dicha ley y la transformación del debate público revelan una serie de enseñanzas y aportes del proceso de discusión. Sobre la base de esto, el trabajo distingue los cinco focos centrales del articulado de la ley que generan tensiones y desacuerdos entre los actores involucrados. Con el fin de avanzar sobre la sanción de una ley, es necesario que el análisis de estos puntos sea profundizado con inclusión de todas las partes interesadas. Asimismo, sin perjuicio del proceso de ley, se enfatiza también la necesidad de impulsar paralelamente una serie de instrumentos y prácticas de gestión sostenible de los humedales que son aplicables en distintas escalas, con el fin de garantizar la conservación y uso racional de estos ecosistemas.

Estudiar cómo se desarrolló el debate —tanto a nivel público como parlamentario— aporta sustantivas enseñanzas para avanzar en la discusión, de cara a consensuar propuestas integrales respecto a los puntos críticos que tensionan el avance de la sanción de una ley de presupuestos mínimos. Entendemos que el proceso de discusión y elaboración de las políticas públicas ambientales no debe abordarse en términos dicotómicos sino participativos y plurales, a través de un aprovechamiento de los aprendizajes alcanzados. El grado de efectividad de la norma requiere de una discusión profunda sobre las complejidades de su implementación real. Este proceso debe volcarse en el diseño de un instrumento que se ajuste al objetivo planteado, concibiendo la ley como un medio y no como un fin en sí mismo.

# Introducción

La aceleración de las catástrofes naturales a nivel global y nacional ha cambiado nuestra forma de pensar en el ambiente, evidenciado el rol de la naturaleza en la preservación del bienestar de la sociedad. En tal sentido, los ecosistemas de humedal se han insertado en la agenda pública dada la importancia de sus servicios ecosistémicos. Sin embargo, se estima que en la última década ha desaparecido el 64% de los humedales del mundo, lo que ha llevado a la pérdida de los mayores depósitos de carbono del planeta (Wetlands International, 2015; RAMSAR, 2018). Como consecuencia de ello, no solo se ha producido una degradación y desaparición de especies animales y vegetales<sup>1</sup>, sino que también se han visto crecientemente afectados servicios ecosistémicos de los humedales que son fundamentales para la adaptación y mitigación al cambio climático, como el control de las inundaciones, la provisión de agua dulce, la recarga de aguas subterráneas y el almacenamiento natural de carbono. Los humedales se encuentran amenazados por el desarrollo agropecuario, forestal, ganadero y minero, al igual que la expansión urbana y suburbana, resultando en la fragmentación y destrucción de hábitats, cambios en las dinámicas hidrológicas y los flujos biogeoquímicos.

La superficie terrestre de la Argentina está compuesta por una gran diversidad de humedales —entre un 12,3% (Benzaquen et al., 2017) y un 21% (INTA, 2021), dependiendo de la definición que se adopte—, los cuales brindan valores biológicos, sociales, culturales y económicos. En los últimos años, y tomando como impulso la ocurrencia de fenómenos críticos como incendios en el Delta del Paraná o inundaciones en la Provincia de Buenos Aires, organizaciones ambientalistas y vecinales impulsaron la idea de institucionalizar instrumentos normativos que permitan conservar, proteger y asegurar un uso ambientalmente responsable de los humedales. Estas discusiones se plasmaron en reiterados intentos por sancionar una ley nacional para la protección de los humedales, que en Argentina tienen carácter de presupuestos mínimos. Sin embargo, los intereses contrapuestos de los principales actores involucrados y la divergencia de posiciones en torno a la percepción del uso del territorio impidieron la aprobación de los proyectos presentados.

El objetivo del presente trabajo es: (1) comprender el entramado de discusiones en torno a la regulación de los ecosistemas de humedal; (2) hacer una distinción de los artículos que son punto de consenso y de tensión entre actores clave; y (3) identificar herramientas que posibiliten una gestión integral de los humedales, tanto en términos del diseño de una normativa que logre finalmente la aprobación, como de instrumentos y medidas que puedan implementarse a nivel nacional y subnacional, independientemente de la sanción de una ley de presupuestos mínimos. El trabajo se propone hacer un análisis histórico, legal y de actores interesados, dirigido a toda aquella persona que quiera profundizar en su conocimiento sobre la temática y la naturaleza de la discusión (interlocutores de la sociedad civil, legisladores/as, hacedores/as de política). Un análisis exhaustivo de la materia requiere de incorporar a este análisis una perspectiva científico-técnica que lo complementa.

---

<sup>1</sup> Disminución de 76% entre 1970 y 2010 (Índice Planeta Vivo de WWF).

## Introducción

La metodología de investigación consistió en un proceso de recopilación y análisis sistemático de información cualitativa a través de: (1) el relevamiento de antecedentes referido a los proyectos de ley y su proceso de debate en trabajos académicos, fuentes documentales, documentos técnicos producidos por agencias públicas nacionales e internacionales, proyectos legislativos y archivo mediático; (2) la realización de 21 entrevistas a informantes clave pertenecientes al sector público, al sector empresario y a la sociedad civil (incluyendo organizaciones ambientales, vecinales y movimientos sociales)<sup>2</sup>, y (3) la realización de un análisis de actores clave a través de mapas de actores, con distinción de posicionamientos, alianzas y espacios de articulación informal. Este proceso permitiría en un futuro cristalizar el diálogo entre agentes relevantes en la discusión, con el objetivo de aumentar el apoyo y/o prevenir riesgos y oposiciones de gestión (Schmeer, 2000).

Para este análisis, entendemos al ambiente como el conjunto de factores físico-naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con las personas y las comunidades en las que viven, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia (Gómez Orea, 2013). Las relaciones que se dan entre las distintas partes implican procesos de creación cultural y tecnológica, y procesos históricos y sociales de transformación del medio natural y del construido (Lorenzetti, 2008). Este enfoque plantea salir de la visión fragmentaria que contraponen el desarrollo con la sostenibilidad ambiental, en tanto la variable ambiental debe contemplar los aspectos sociales y económicos, y viceversa: los humedales poseen una diversidad biológica y sociocultural, y coexisten con una multiplicidad de actores y actividades productivas sobre cada territorio. En este sentido, una ley nacional de presupuestos mínimos busca establecer un piso regulatorio sobre los ecosistemas, fijando estándares mínimos de gestión ambiental dentro de las provincias —que por competencia poseen la titularidad de los recursos naturales—, con el fin de minimizar los daños ambientales y reducir los conflictos sociales. Debe tenerse presente, no obstante, que esta norma no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la gestión, motivo por el cual la cooperación entre actores, la predictibilidad durante el proceso de implementación y la batería de políticas públicas complementarias que se desplieguen son elementos tan importantes como la sanción de la ley en sí misma.

En la primera sección, se hace una descripción de los humedales, los servicios ecosistémicos que proveen y sus características propias en Argentina. En la segunda sección, se analiza la articulación de competencias ambientales entre los distintos niveles de gobierno y la eficacia de las principales normas involucradas en la gestión y conservación de los humedales con el fin de explicar por qué consideramos necesaria la sanción de una ley de presupuestos mínimos para estos ecosistemas. En la tercera sección, se hace un recuento histórico de cómo se desarrollaron cada una de las tres instancias fallidas de debate de la ley, tanto a nivel público como parlamentario, con el objetivo de extraer los aportes y enseñanzas del proceso. En la cuarta sección, se identifican los cinco principales focos de discusión en el articulado de la ley sobre los cuales no hay acuerdo entre los actores involucrados. Su distinción es clave en tanto su posicionamiento en términos de oposición o apoyo no es taxativo, sino que está sujeto a la formulación específica de las diferentes propuestas legislativas. En la quinta sección, se presentan instrumentos y prácticas para la gestión sostenible de los humedales, que han surgido del análisis del proceso de articulación e intercambio entre actores del territorio, tanto en el marco de la discusión legislativa como en la gestión a nivel provincial y municipal. Finalmente, en la sexta sección se presentan las consideraciones finales del trabajo. El recurso de los recuadros ("boxes") a lo largo del documento aporta información complementaria a la del cuerpo del texto y los estudios de caso.

---

2 En específico, se entrevistaron a actores de cuatro categorías distintas: autoridades responsables de la gestión, conservación y/o regulación de los humedales, de modo directo o indirecto, y con competencia en la decisión sobre las acciones y normativas a promover (incluye los municipios con historial activo y conflictivo respecto a la regulación de humedales); personas que hayan estado vinculadas al proceso de discusión de la Ley de Humedales a nivel provincial en la Legislatura (diputados y senadores); personas involucradas en la investigación, educación y conservación ambiental de recursos hídricos de la provincia de Buenos Aires (incluye academia y sociedad civil); y actores involucrados en el desarrollo de actividades productivas identificadas como con potencial impacto sobre los humedales.

## ¿Qué son los humedales? ¿Cuál es su valor ecosistémico?

Los ecosistemas de humedal son 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 (MAyDS, 2020). Se caracterizan por la presencia del agua permanente o intermitente y la dependencia del régimen hidrológico. Los principales factores que intervienen en la formación de humedales son el clima, los aspectos geomorfológicos y los tipos de suelo y sustratos. Dos de las características fundamentales de los humedales son: su variabilidad y conectividad con otros ecosistemas a través de flujos de agua superficiales y subterráneos, el transporte de nutrientes y sedimentos, y el movimiento de organismos que pasan parte de su ciclo de vida en humedales (MAyDS 2020).

**Los ecosistemas de humedal son 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.**

Los humedales son ecosistemas que varían naturalmente y tienen períodos de aguas altas y períodos de aguas bajas. Dicha variabilidad puede ser diaria, estacional, interanual o irregular, y el agua puede provenir del mar, de los ríos, lluvias o napas subterráneas. Un rasgo distintivo de los humedales es la particularidad de sus suelos, que cuenta con la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo<sup>3</sup> (MAyDS, 2020). La biodiversidad tiene un rol clave en el comportamiento del agua sobre el territorio.

Estas condiciones dan lugar a funciones ecológicas que se traducen en valiosos servicios ecosistémicos, tales como el abastecimiento de agua, la amortiguación de las inundaciones, la reposición de aguas subterráneas, la estabilización de costas, la protección contra las tormentas, la retención y exportación de sedimentos y nutrientes, la depuración de las aguas y la provisión de hábitats para la diversidad biológica (MAyDS, 2017). A su vez, los humedales absorben y almacenan carbono de forma natural a través de las turberas, los manglares y los pastos marinos. A modo de ejemplo, las turberas, un tipo de humedal, cubren alrededor del 3% de la tierra de nuestro planeta y almacenan aproximadamente el 30% de todo el carbono terrestre, el doble de la cantidad que todos los bosques del mundo juntos. En efecto, los humedales son los sumideros de carbono más eficaces de la Tierra (RAMSAR, 2018).

**Las turberas, un tipo de humedal, cubren alrededor del 3% de la tierra de nuestro planeta y almacenan aproximadamente el 30% de todo el carbono terrestre, el doble de la cantidad que todos los bosques del mundo juntos: los humedales son los sumideros de carbono más eficaces de la Tierra.**

Precisamente, los múltiples beneficios que proporcionan los humedales son esenciales para lograr los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), aprobados por todos los Estados miembro de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La inversión en la conservación de humedales permite garantizar una serie de beneficios para la naturaleza y la sociedad, dado que su existencia proporciona un abanico de valores y servicios como agua limpia, alimentos, biodiversidad e infraestructura que sostienen los medios de vida y las economías locales y nacionales (ONU, 2020).

<sup>3</sup> Definición acordada en el taller "Hacia un Inventario Nacional de Humedales", organizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en septiembre de 2016.

## Introducción

Por otro lado, el deterioro de los humedales reduce la accesibilidad, cantidad y/o calidad de los servicios ecosistémicos que cierta población obtiene del ambiente (Fundación Humedales, 2019). Si bien los factores que provocan la pérdida de humedales varían entre países, en general su degradación a nivel mundial proviene principalmente de: grandes cambios en el uso del suelo vinculados a las actividades de agricultura y pastoreo; la desviación de agua mediante represas, diques y canalizaciones; el desarrollo inmobiliario en valles fluviales y zonas costeras en general; incendios intencionales, y la contaminación del aire y el agua (RAMSAR, s.f.). Estas causas responden a la consideración de los humedales como terrenos que hay que drenar, rellenar y convertir a otros fines, sin tomar en cuenta que las alteraciones y daños sobre ellos son muy difíciles de revertir en el corto, mediano y largo plazo.

### ¿Dónde están los humedales en Argentina?

En Argentina, su gran extensión y variación latitudinal de climas y relieves determinan la existencia de una gran abundancia y diversidad de humedales, pudiendo a grandes rasgos diferenciarse (MAyDS, 2020):

- El noreste y centro húmedo del territorio con grandes extensiones de humedales y ambientes acuáticos. Pueden formar mosaicos interconectados de varios tipos de humedales, esteros, bañados, lagunas, entre otros, como los Esteros del Iberá y el Delta del Paraná. Otros ejemplos son la laguna Mar Chiquita y los Bañados del Río Dulce, los bajos submeridionales y las lagunas pampeanas, entre otros.
- El 75 % del territorio de nuestro país está conformado por zonas áridas y semiáridas, donde los humedales constituyen generalmente parches de pequeña extensión que se diferencian del entorno. Se ubican principalmente en los valles de los ríos y depresiones donde se puede acumular agua y se concentra la biodiversidad.
- En la extensa zona costera estuarial y marina de nuestro país se encuentran humedales intermareales, como marismas y playas. Algunos ejemplos son la Bahía de Samborombón, Bahía de San Antonio, Península Valdés, Bahía San Julián, entre otros.

La información precisa sobre la cantidad y tipo de humedales que posee el territorio obedece a un proceso en permanente actualización, habiendo sido estimada su superficie en 600.000 km<sup>2</sup>, lo que representa el 21,5% del territorio nacional (Kandus et al., 2008), aunque otros estudios la ubican en torno al 12% del territorio de Argentina, con 336.000km<sup>2</sup> (Fabricante et al., 2017). A continuación se presentan los mapas correspondientes a estas distintas estimaciones.

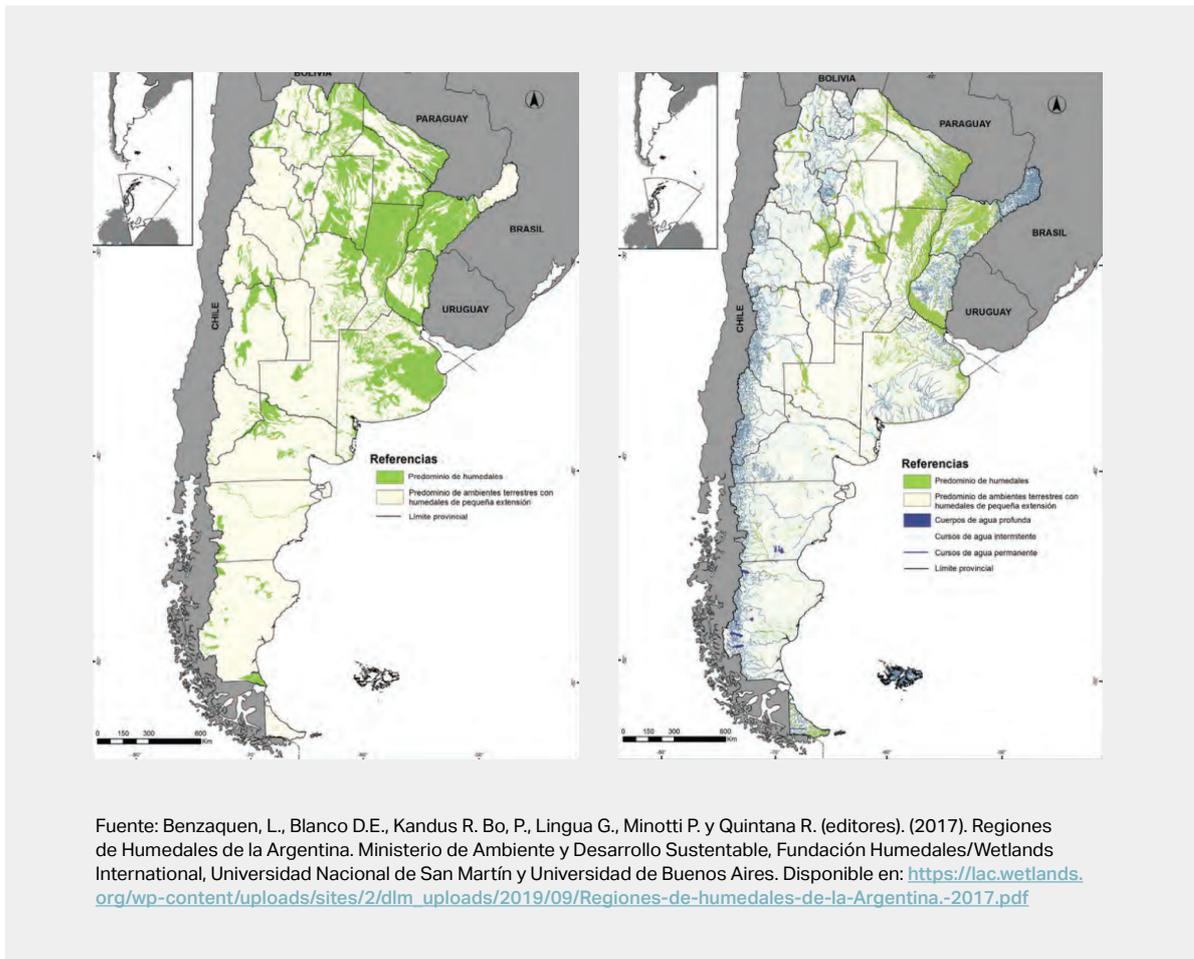
## Box 1

## Box 1



## Introducción

## Box 1



Las amenazas señaladas han empujado la discusión sobre su protección en el ámbito legislativo. En la última década se han presentado más de 20 proyectos<sup>4</sup> de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Conservación, Restauración y Uso Racional y Sostenible de los Humedales (en adelante LPMH), pero ninguno de ellos logró aprobarse. En cada una de estas instancias, el detonante del tratamiento en el Congreso Nacional fue la ocurrencia de fenómenos críticos como incendios en el Delta del Paraná (2008 y 2020) o inundaciones en la Provincia de Buenos Aires (2015), los cuales tuvieron alcance nacional. Los sucesivos intentos fallidos de aprobación dan cuenta del grado de complejidad y conflictividad alrededor de la regulación y gestión de los humedales. Esto se explica en gran medida por la cantidad de actividades productivas (agropecuarias, forestales, mineras e inmobiliarias) que se desarrollan en ellos, lo cual da lugar a una multiplicidad de intereses y visiones contrapuestas en relación con cuál debe ser la regulación que garantice una gestión sustentable y contemple las implicancias económicas y sociales de las actividades antrópicas que allí se realizan.

Los sucesivos intentos fallidos de aprobación de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Conservación, Restauración y Uso Racional y Sostenible de los Humedales (LPMH) dan cuenta del grado de complejidad y conflictividad alrededor de la regulación y gestión de los humedales.

Contexto regulatorio



<sup>4</sup> Solo en 2020 se registraron 15 proyectos de ley en la Cámara de Diputados.

Debido a la extensión territorial de los humedales en Argentina, la discusión sobre su gestión involucra a numerosos actores del sector productivo, organizaciones vecinales y ambientales, hacedores de política, organismos públicos, entre otros. A su vez, requiere prestar especial atención a la distribución de las facultades entre las Provincias y el Estado nacional, teniendo en cuenta la estructura federal de gobierno. En una primera aproximación, y sobre todo en las primeras instancias de debate, los diferentes posicionamientos entre cada uno de estos sectores se planteaban como un obstáculo infranqueable para pensar una gestión sostenible de estos ecosistemas. Sin embargo, la evolución en las herramientas de análisis (como los inventarios de humedales, talleres sobre la definición, etc.) y la creciente interacción entre actores a nivel subnacional dieron lugar a discusiones informadas que abren horizontes de gestión posible y que quiebran la aparente dicotomía entre producción y conservación.

En este marco, en pos de entender qué factores se ponen en juego con la sanción de una LPMH y qué alternativas de gestión existen para acompañar el esfuerzo de conservar, proteger y usar sustentablemente los humedales, resulta fundamental conocer el marco regulatorio —tanto normativo como institucional— sobre el que se asienta la gobernanza de los humedales; contextualizar temporalmente los términos en los cuales se sucedió esa discusión; distinguir las demandas de actores involucrados, e identificar los principales ejes en disputa de la ley. Este documento abordará cada uno de esos puntos.

## Contexto regulatorio

Entender la articulación de competencias ambientales entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para visibilizar las tensiones que existen alrededor de la gobernanza de los recursos naturales y las implicancias de la sanción de una norma de presupuestos mínimos para los territorios. En este apartado identificamos las principales normas involucradas en la gestión y conservación de los humedales.

El punto de partida es la [Ley N° 23919](#) que ratifica la Convención de Ramsar. Con más de 30 años de vigencia y jerarquía suprallegal<sup>5</sup>, la norma establece principios y herramientas que han supuesto un gran avance en el conocimiento y gestión de estos ecosistemas. Su aplicación ha significado no solo el desarrollo del marco institucional necesario para su implementación, sino también un avance en la investigación científica.

El esquema de protección de los humedales en nuestro país incluye también las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que resultan pertinentes a la temática, ya sea porque sus contenidos configuran un marco que enriquece y actualiza la aplicación de la Convención —como es el caso de la [Ley General del Ambiente](#)—, o bien porque establecen mecanismos cuyo ámbito abarca también a los ecosistemas de humedales, como la [Ley de Control de Actividades de Quema](#).

En el contexto de creciente preocupación pública respecto a la relación entre la degradación de los ecosistemas y el avance del cambio climático, las organizaciones especializadas han señalado como insuficiente a este marco, en tanto no dota a las jurisdicciones de pautas comunes ni de herramientas para desarrollar un abordaje conjunto de los humedales ante las amenazas antrópicas que enfrentan. Es en este punto donde surge la discusión acerca de un instrumento normativo que pueda subsanar estas debilidades.

---

<sup>5</sup> La jerarquía suprallegal implica que, como tales, son superiores a las leyes nacionales de acuerdo a lo que dispone la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22.

## La regulación ambiental: federalismo y presupuestos mínimos

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 significó la incorporación de una serie de innovaciones normativas en materia ambiental para la Argentina. En particular, el nuevo artículo 41 estableció un esquema de competencias concurrentes entre Nación y Provincias, otorgando a la primera la facultad de dictar normas que contengan “presupuestos mínimos de protección ambiental” a las que las provincias deben ajustarse (Langbehn et al., 2020). La idea de presupuesto mínimo fue conceptualizada como la base para establecer un piso para que luego las provincias constituyan su orden jurídico ambiental, mejorando o incrementando los estándares (Rosatti et al., 1994; Julia, 2005). En esa línea, la [Ley N° 25675 General del Ambiente \(LGA\)](#) precisó el concepto indicando que una norma de presupuestos mínimos es aquella que “concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (Ley N° 25675, Art. 6).

Se creó así una categoría especial de competencias concurrentes, entendiendo que ambos Estados, federal y provincial, pueden dictar normas sobre la totalidad de las mismas cuestiones, pero las jurisdicciones deben respetar los mínimos establecidos en las leyes que dicte el Congreso Nacional (Bidart Campos, 1995). Si bien esta facultad encuentra su límite en el hecho de que las provincias conservan todo el poder no expresamente delegado a la Nación y detentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, implica una sustancial ampliación de la esfera de atribuciones del poder central en materia ambiental (Gabay, 2018).

Entender esta articulación dispuesta legalmente es clave para la comprensión de los procesos de elaboración de las leyes de presupuestos mínimos en nuestro país: en las discusiones de las leyes ambientales se cruzan, por un lado, los debates alrededor de la potestad del Congreso Nacional de regular mínimos de protección y, por otro, el ejercicio de la potestad de las Provincias sobre el manejo de sus recursos naturales.

**Las discusiones de las leyes ambientales cruzan, por un lado, los debates alrededor de la potestad del Congreso Nacional de regular mínimos de protección y, por otro, el ejercicio de la potestad de las Provincias sobre el manejo de sus recursos naturales.**

A esto debe sumarse otra dimensión del proceso de discusión de estas leyes: en los sistemas federales de América Latina, no solo las provincias tienen un poder constitucionalmente adquirido que restringe el alcance de la autoridad nacional sobre aspectos específicos, sino que sus representantes en el Congreso participan en el diseño de la legislación nacional. De esta manera, los intereses subnacionales pueden organizarse para bloquear o debilitar la implementación de una iniciativa, moldeando su diseño de acuerdo a sus preferencias, fenómeno aún más notorio en la legislación a nivel subnacional (legislaturas provinciales y concejos deliberantes) (Milmanda y Garay, 2019).

Estos procesos están atravesados en cada nivel de gobierno por tensiones y conflictos de intereses y por determinadas construcciones discursivas de los respectivos problemas (Hajer, 1995). Esta dinámica compleja no permite visualizarlos como una negociación bilateral Nación-Provincias, ya que cada nivel de gobierno está sujeto a un escenario específico de presiones, influencias, conflictos, alianzas y negociaciones, jugando un rol fundamental el nuevo federalismo de concertación y los órganos producto de pactos ambientales, como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (Langbehn et al., 2020; Esaín, 2004). En este sentido, si bien el esquema constitucional proporciona un marco general, la distribución concreta de funciones entre los niveles de gobierno se va construyendo caso por caso a través de procesos que son a la vez conflictivos, negociados y creativos, y que decantan en arreglos institucionales específicos (Langbehn et al., 2020).

## Marco normativo de los humedales en la Argentina

Existe actualmente un marco normativo que regula de manera específica a los humedales. Sus dos pilares fundamentales son la [Ley Nacional N° 23919 \(Convención Ramsar\)](#) de 1991 y la [Ley Nacional N° 25335 del año 2000](#) (que incorpora enmiendas a la Ley Nacional 23919). La importancia de la Convención reside en que es el principal instrumento internacional que se refiere a la protección de los humedales. En nuestro país, por mandato constitucional, los tratados aprobados por ley del Congreso Nacional revisten categoría suprallegal, por lo que su texto y las enmiendas asociadas contienen obligaciones y preceptos que deben ser respetados por las normas y leyes que dicten el gobierno nacional o las provincias por ser de categoría superior.

Uno de los principales puntos de la [Convención Ramsar](#) es que se centra en el concepto de “uso racional” de los humedales, que es definido como “el mantenimiento de sus características ecológicas logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”. El uso racional implica la conservación y el uso sostenible de los humedales y todos los servicios que proporcionan, en beneficio de las personas y la naturaleza.

**De acuerdo con la Convención Ramsar, el uso racional implica la conservación y el uso sostenible de los humedales y todos los servicios que proporcionan, en beneficio de las personas y la naturaleza.**

Otro aspecto importante de la Convención es la posibilidad de inclusión de humedales en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, conocidos como “Sitios Ramsar”. La selección debe cumplir [con ciertos criterios](#) y basarse en la importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En esta cuestión cobra relevancia nuevamente la dimensión federal: las autoridades jurisdiccionales deben coordinar las acciones para la implementación de la Convención junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, de acuerdo al procedimiento establecido para la inclusión de humedales a la “lista Ramsar” en la Resolución N° 776/2014.

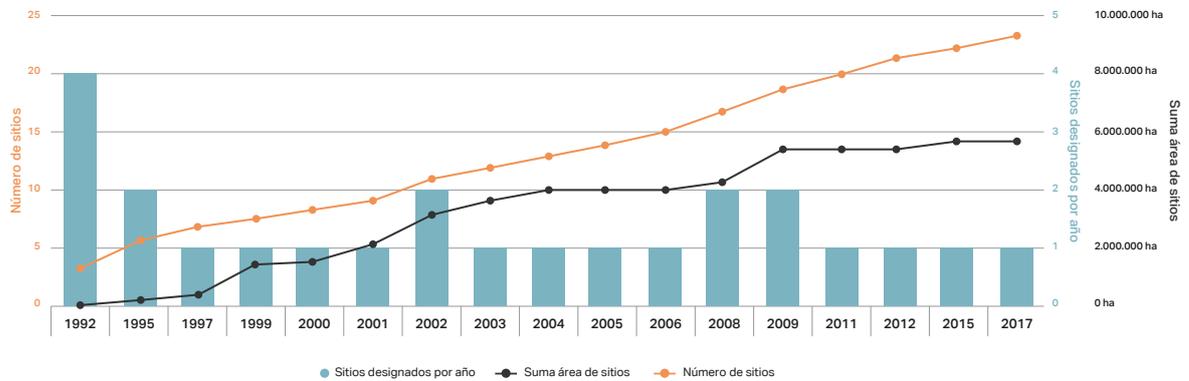
Institucionalmente, las Partes Contratantes se reúnen en la Conferencia de las Partes Contratantes (COP), donde adoptan decisiones para administrar la Convención y orientar su aplicación. Existen además el Comité Permanente —que se reúne una vez al año—; el Grupo de Examen Científico y Técnico GECT, y el Grupo de supervisión de las actividades de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación (CECoP), como órganos asesores con la misión de ayudar al Comité Permanente y a la COP a formular las políticas. A su vez, la articulación de estos órganos es fundamental a los fines de la elaboración de pautas y criterios de manejo: las Partes han adoptado lineamientos sobre algunos temas que luego fueron tomados para elaborar manuales (Evaluación y revisión periódicas; Descripción de sitios; Planificación; Manejo y vigilancia) para asistir en la aplicación de la Convención en los distintos niveles.

En términos de implementación, Argentina cuenta actualmente con [23 sitios Ramsar](#) (América Latina y el Caribe en su conjunto tiene [212](#)) y comprenden una superficie de 5.716.578 hectáreas, a lo largo de 17 provincias, con una diversidad ambiental que va desde lagunas altoandinas, a zonas costeras marinas, lagunas endorreicas, turberas y llanuras de inundación, entre otros, siendo la última designación la [Reserva Natural Villaviciencia](#), en la provincia de Mendoza. El gráfico que se presenta a continuación ilustra la designación de sitios Ramsar en el país y su implicancia en términos espaciales: se puede apreciar año a año un aumento en la cantidad de designaciones de sitios, que no tienen una relación lineal con el incremento en las áreas.

Contexto regulatorio

## Número de sitios y áreas por años

Gráfico 1



Fuente: Servicio de Información sobre Sitios Ramsar, disponible en [https://rsis.ramsar.org/es/ris-search/?language=es&pagetab=2&f%5B0%5D=regionCountry\\_es\\_ss%3AAmerica%20Latina%20y%20el%20Caribe&f%5B1%5D=regionCountry\\_es\\_ss%3AArgentina](https://rsis.ramsar.org/es/ris-search/?language=es&pagetab=2&f%5B0%5D=regionCountry_es_ss%3AAmerica%20Latina%20y%20el%20Caribe&f%5B1%5D=regionCountry_es_ss%3AArgentina)

La inclusión en la lista compromete al Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se mantengan sus características ecológicas. Si bien la categoría de "Sitio Ramsar" es una de las más laxas en términos de obligaciones y restricciones, es una de las más exigentes en lo que hace a la generación de compromisos y acuerdos entre los diferentes actores del territorio. Dentro de un Sitio Ramsar no está particularmente prohibida ninguna actividad que no lo esté por fuera de él, como tampoco hay ninguna actividad que deba desarrollarse obligatoriamente allí. Es por ello que la conservación de estos sitio recae más sobre la articulación entre sectores para la aplicación de normas que sobre la designación en sí misma, que es solo un primer paso<sup>6</sup> y depende de las acciones que se definan en el plan de manejo del sitio<sup>7</sup>, la zonificación y la regulación de los usos y actividades establecidas por la normativa vigente en las diferentes jurisdicciones.

Por su parte, en 2021 fue dictada la Resolución MAYDS N° 80/2021, por la que se creó el Programa de Humedales, a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos (en adelante DNGAAYEA). Este identifica como objetivo general impulsar la conservación y el uso sostenible de los humedales, así como el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que brindan en el marco del desarrollo sostenible. La creación del Programa busca organizar y sistematizar las acciones, objetivos y prioridades en la gestión de la temática de los humedales. Puntualmente, el programa da cuenta de los ejes sobre los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MAYDS) se encuentra trabajando en términos de herramientas de información (en particular del proceso de Inventario Nacional de Humedales), así como de las acciones a desarrollar en el marco de la Red de Sitios Ramsar. En términos de lineamientos técnicos, identifica como eje de acción la elaboración de criterios y guías que aborden las características ecológicas de los humedales en el ordenamiento ambiental del territorio y en los estudios de impacto ambiental.

<sup>6</sup> Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná (Giacosa et al., 2019) disponible en <http://www.entrerios.gov.ar/ambiente/userfiles/files/archivos/RAMSAR/Plan%20de%20manejo%20Sitio%20Ramsar%20Delta%20del%20Paraná%20C3%A1-min1.pdf>

<sup>7</sup> El proceso de planificación del manejo sirve de mecanismo para alcanzar el acuerdo entre los distintos administradores, propietarios, ocupantes y otros interesados directos para mantener su productividad y diversidad biológica y hacer posible el aprovechamiento de sus recursos por la gente Ramsar (2010).

### Los humedales y el cambio climático

La relación de los humedales con el cambio climático se manifiesta en dos aspectos. En primer lugar, cumplen un rol determinante en la lucha contra el calentamiento global por ser sumideros naturales de carbono, es decir, cumplir un rol de absorción del principal gas de efecto invernadero. Además, en términos de adaptación al cambio climático, los humedales pueden mitigar los efectos de eventos meteorológicos extremos, estabilizar costas, regular y filtrar agua y proveer fuentes de recursos para consumo directo (Moya et al., 2005). Asimismo, al retener y almacenar agua, se vuelven ecosistemas vitales frente a la crisis hídrica que atraviesan distintas regiones del planeta. En segundo lugar, los ecosistemas de humedal son especialmente vulnerables al cambio climático, en tanto la excesiva concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera ha provocado eventos de sequía, incendios, endemismo local de la flora y fauna y desbalance hídrico que han contribuido a su degradación (Moya et al., 2005).

A nivel internacional, la gestión y protección de los humedales también se alinea con los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de París\* y lo dispuesto por la [Ley N° 27520 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático](#) aprobada el 20 de noviembre de 2019. Dicha norma prevé que el Gabinete Nacional de Cambio Climático, a través del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y las autoridades competentes de cada jurisdicción, establezcan medidas y acciones concretas de mitigación, marco en el cual se destaca la de "implementar medidas que aporten a la integridad y conectividad de los ecosistemas relevantes para la captura y el almacenamiento de carbono y manejar de manera sustentable los ecosistemas intervenidos con capacidad de almacenamiento de carbono" (Art. 23, inc. g).

A su vez, existe consenso científico en que, por su rol en la absorción y almacenamiento de carbono, las medidas relativas a los humedales deben tener cada vez más peso en las Contribuciones a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Las NDC son los compromisos de los países integrantes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en relación con sus acciones de mitigación o adaptación al cambio climático. En esa línea, los humedales son mencionados en varias partes del documento de la segunda NDC presentada por Argentina (Gobierno Nacional Argentino, 2020), que se integra a la actualización presentada en el mes de octubre de 2021 en la que se anunció un aumento en la ambición de mitigación de 2 puntos porcentuales.

\*Aprobado en la Argentina por [Ley N° 27270](#).

Box 2

Además de las normas reseñadas, deben apuntarse las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que no se abocan directamente al tratamiento de protección de los humedales, pero que sí regulan cuestiones estrechamente vinculadas. En ese punto, podemos diferenciar aquellas que sientan bases generales de gobernanza ambiental, de aquellas que regulan la protección de bienes o daños ambientales en particular.

En el primer grupo se encuentra la [Ley N° 25675 \(Ley General del Ambiente\)](#). Esta ley (en adelante LGA), es la que estructura no solo los objetivos de la política ambiental nacional, sino también los principios a los que debe sujetarse la interpretación y aplicación de toda norma a través de la

cual se ejecute la política ambiental, independientemente de si emana de un órgano con competencia estrictamente ambiental o no. La LGA prevé además los instrumentos de la política y gestión ambiental, como el ordenamiento ambiental del territorio (OAT), la evaluación de impacto ambiental (EIA) y el sistema de diagnóstico e información ambiental, conceptos de gran importancia para las secciones subsiguientes. En términos de participación pública y acceso a la información, además de lo dispuesto por la LGA, debe mencionarse la [Ley N° 27566](#), que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), y que incrementa los estándares de participación pública para los Estados Parte.

En el segundo grupo podemos ubicar a la [Ley N° 25688 \(Régimen de Gestión ambiental de Aguas\)](#). Esta ley establece el principio según el cual se consideran indivisibles las cuencas hídricas, como unidad ambiental de gestión del recurso, y prevé que la autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

Asimismo, es pertinente mencionar a la [Ley N° 26331 \(Protección Ambiental de Bosques Nativos\)](#) ya que se trata de una ley de presupuestos mínimos que regula la protección de un ecosistema en particular que, en términos de espacio, puede coexistir con los humedales. Esta realiza un reconocimiento expreso de los servicios ambientales de los ecosistemas que protege, resalta la importancia del Ordenamiento Territorial en su protección y establece categorías de conservación. En la discusión sobre las mejores herramientas para la protección de los humedales suelen invocarse muchos de los aprendizajes obtenidos en la implementación de esta ley.

Las dos normas principales que regulan la cuestión vinculada a daños ambientales sobre humedales ocasionados por fuego e incendios son la [Ley N° 26562 \(Control de Actividades de Quema\)](#) y la [Ley N° 26815 \(Manejo del Fuego\)](#). La primera posee el carácter de una norma básica de fiscalización que dispone una prohibición general de realizar quemas en el territorio nacional sin la autorización correspondiente y estructura cuáles son los requisitos mínimos que deben cumplirse para solicitar una autorización de quema, debiendo ser reglamentada por las jurisdicciones.

**Las dos normas principales que regulan la cuestión vinculada a daños ambientales sobre humedales ocasionados por fuego e incendios son la Ley N° 26562 (Control de Actividades de Quema) y la Ley N° 26815 (Manejo del Fuego).**

La Ley de Manejo del Fuego, por su parte, establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional y cobra una especial importancia para la temática que analizamos a partir de las modificaciones introducidas a su texto por la [Ley N° 27604](#). Esta ley dispuso que en caso de incendios en humedales, entre otros espacios, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción modificar el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio<sup>8</sup>.

Esta disposición es relevante porque determina una prohibición concreta de uso del espacio que ha sufrido el incendio basándose en la necesidad de recuperación del área y ha sido, junto con el

<sup>8</sup> "Artículo 22 bis: En caso de incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos o implantados, así como en áreas naturales protegidas debidamente reconocidas y humedales, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción: a) Realizar modificaciones en el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio; b) La división o subdivisión, excepto que resulte de una partición hereditaria; el loteo, fraccionamiento o parcelamiento, sea parcial o total, o cualquier emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento y venta, de tierras particulares; c) La venta, concesión, división, subdivisión, loteo, fraccionamiento o parcelamiento, total o parcial, o cualquier otro emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento, de tierras fiscales; y d) Cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera al momento del incendio...".

artículo 22 quater<sup>9</sup>, uno de los artículos más objetados por el sector agropecuario<sup>10</sup>, que plantea que se trata de sanciones muy graves para quienes producen y ya de por sí enfrentan daños provocados por un incendio en su propiedad.

Además de estos dos grandes grupos, es también pertinente mencionar a la Ley N° 22351 (Parques Nacionales), a través de la cual se regula la declaración de Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional para aquellas áreas que por su belleza, su diversidad de flora y fauna autóctona o su interés en términos científicos deban ser protegidas y conservadas. La Ley N° 24375 (Convenio sobre la Diversidad Biológica) es también una estrechamente vinculada a la temática: entre sus objetivos se encuentran, entre otros, la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

A continuación, se resumen las principales leyes y resoluciones del marco normativo, ordenadas de acuerdo con el año de sanción.

## Marco normativo

Gráfico 2

Específico respecto de los humedales	Normas de presupuestos mínimos de protección ambiental
<p><b>Ley Nacional N°23.919</b> Convención Ramsar de 1991</p>	<p><b>Ley N°25.675</b> Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable</p>
<p><b>Ley Nacional N°25.335</b> Enmiendas a la Ley Nacional 23.919 del 2000</p>	<p><b>Ley N°25.688</b> Régimen de gestión ambiental de aguas, que establece que las cuencas hídricas, como unidad ambiental de gestión del recurso, se consideran indivisibles</p>
<p><b>Resolución N°776</b> del 6 de agosto de 2014 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación: procedimiento para la inclusión de humedales a la "lista Ramsar"</p>	<p><b>Ley Nacional N°26.331</b> Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo</p>
<p><b>Resolución N°80</b> del 30 de marzo de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación: Creación del Programa de Humedales a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y ecosistemas acuáticos</p>	<p><b>Ley Nacional N°26.562</b> Control de actividades de quema</p> <p><b>Ley Nacional N°27.520</b> Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global</p> <p><b>Ley N°27.566</b> Aprueba el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe</p>

## Marco institucional

El marco institucional es el conjunto de organismos y agencias gubernamentales que se encuentran involucradas en la definición e implementación de las políticas públicas y que se encargan de aplicar el marco normativo descripto. En la República Argentina, la autoridad ambiental nacional —el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible— es la autoridad de aplicación del Convenio de Ramsar. En su estructura se encuentra la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales (en adelante, SPARN), la que a su vez tiene bajo su órbita a la DNGAAYEA, y que entre sus acciones posee la de fomentar la identificación, conservación y uso sostenible de los humedales, y monitorear el manejo

<sup>9</sup> "Artículo 22 quáter: En caso de incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas y sin perjuicio de la protección ambiental más extensa o amplia que en beneficio de tales bienes dispongan las leyes locales, se prohíbe por el término de treinta (30) años desde su extinción: a) La realización de emprendimientos inmobiliarios; b) Cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera previo al momento del incendio, y c) La modificación de uso de una superficie con el fin de desarrollar prácticas agropecuarias intensivas, excepto en los casos que dichas prácticas y modalidades hubiesen antecedido al evento...".

<sup>10</sup> <https://agroveconomia.com/cra-y-la-modificacion-a-la-ley-del-manejo-del-fuego/>

de los sitios que integran la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en coordinación con las jurisdicciones correspondientes, según lo establecido por las Leyes N° 23919 y 25335<sup>11</sup>.

Además de la cartera ambiental, son relevantes a esta cuestión las reparticiones nacionales que tienen a su cargo la gestión de los recursos hídricos, como la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, responsable de la implementación de la Política Hídrica Nacional, actualmente dentro de la estructura del Ministerio de Obras Públicas<sup>12</sup>. Si bien el rol de estos organismos resulta más evidente, el devenir de la discusión legislativa hace que sea importante también considerar las incumbencias de otros ministerios, como el de Agricultura, Ganadería y Pesca, el de Ciencia, Tecnología e Innovación, el de Desarrollo Productivo y el de Desarrollo Territorial y Hábitat.

En términos de competencia territorial, si bien el organismo cuyo accionar resulta más objeto de reclamos en el debate público es el MAyDS, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente<sup>13</sup>, las autoridades provinciales, tanto las ambientales como aquellas con competencia en el manejo de los recursos hídricos, tienen un papel fundamental: primero, en función de la competencia que poseen como titulares de los recursos naturales de sus territorios y, segundo, porque la factibilidad de cualquier política ambiental tiene que encontrar su correlato en una implementación territorial ajustada a la escala local.

Es por ello que, además, revisten suma importancia los espacios pensados para la concertación federal de las políticas nacionales en la materia. Por un lado, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es un ámbito de concertación de políticas ambientales. Es un sujeto de derecho público, constituido por las autoridades ambientales de las provincias signatarias del Acta Constitutiva de 1996, las que adhieran en el futuro, el Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto al tratamiento de las diferentes temáticas ambientales, el Consejo Federal está asesorado por Comisiones a las que se les encomiendan análisis particulares y que se expiden a través de informes técnicos o recomendaciones.

Por su parte, el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) se ocupa del tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico e interjurisdiccional de los recursos hídricos, además de participar en la formulación y el seguimiento estratégico de la política hídrica nacional<sup>14</sup>. Está conformado por los Estados Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional, y entre sus competencias está la de proponer criterios para el ordenamiento territorial, la zonificación y prevención de riesgos hídricos. En la medida en que en ambos espacios confluyen las autoridades encargadas de la implementación de las normas en las provincias, los consensos técnicos a los que arriban resultan insumos importantes para la operatividad de los proyectos de leyes que se discuten, ya que incorporan la visión de la aplicación territorial.

---

11 Decisión Administrativa N° 928/2021, Anexo II.

12 Política Hídrica, [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)

13 Decreto PEN N° 481/2003.

14 Artículo 3, Carta Orgánica del Consejo Hídrico Federal.

## ¿Por qué una Ley de Presupuestos Mínimos?

Siendo que existe un marco normativo e institucional que aborda la gestión sostenible de los humedales, cabe preguntarse si el mismo cubre las necesidades de protección de estos ecosistemas o si efectivamente es necesaria una ley de presupuestos mínimos específica. Para ello resulta útil hacer un análisis de la efectividad y eficacia de dicho marco normativo e institucional.

**Mientras que una evaluación de la efectividad de las leyes ambientales apunta a considerar el proceso jurídico de aplicación de la norma, la eficacia se evalúa en relación con la finalidad y el objetivo que persigue la norma jurídica.**

Desde el punto de vista jurídico, la distinción no es menor: mientras que una evaluación de la efectividad de las leyes ambientales apunta a considerar el proceso jurídico de aplicación de la norma, la eficacia se evalúa en relación con la finalidad y el objetivo que persigue la norma jurídica. Los indicadores de eficacia son indicadores de desempeño, y se debe recurrir a las ciencias exactas para su medición (por ejemplo, el grado de contaminación o el nivel de pérdida de biodiversidad), mientras que el análisis respecto de la efectividad de una norma requiere de un análisis jurídico y sociojurídico de los numerosos factores que contribuyen al proceso de aplicación de una norma de derecho (Priour et al., 2021). En la actualidad, la medición de la eficacia del derecho medioambiental no refleja cómo se ha aplicado, supervisado y aplicado una norma. Solo se señala un resultado (buen o mal estado del ambiente), sin evaluar el proceso jurídico que lleva a ese resultado y que puede haber sido más o menos respetado (*Ibid.*: p. 42).

Sin pretender embarcarnos en alguno de estos dos tipos de evaluación —que por su tenor requieren de un trabajo interdisciplinario mucho más amplio y profundo— sí podemos ensayar ciertas observaciones que toman como marco esta distinción y ayudan a entender por qué, a pesar de contar con varias leyes y resoluciones que dan sustento a la protección y conservación de los humedales, la discusión acerca de la necesidad de una LPMH se encuentra vigente en la agenda pública.

El primer paso es evaluar la Ley que hoy existe para la protección de los humedales, que es la que aprueba la Convención Internacional de Ramsar. En este sentido, el análisis de la efectividad de esta norma tiene que atender su naturaleza de instrumento internacional. No es lo mismo evaluar la efectividad de una norma cuyos instrumentos, formas de ejecución y órganos de contralor son definidos en el marco de una conferencia internacional, que aquellas que se elaboran en el seno del Poder Legislativo de un Estado. El análisis de su aplicación puede realizarse en función de las exigencias establecidas en su texto, o bien, en relación con su trasposición al derecho nacional.

En esa primera dimensión, nuestro país, como Parte Contratante en la Convención, debe informar sobre la extensión de sus humedales a través de la presentación de los informes nacionales, lo que ha sido realizado, como da cuenta [la propia Convención](#). En relación con los inventarios, otra de las herramientas de la Convención, debe destacarse el fuerte impulso de la temática en los últimos años, en los que se desarrollaron espacios de intercambio<sup>15</sup> y documentos que sintetizan las experiencias de identificación, delimitación y clasificación de humedales, además de los acuerdos sobre aspectos conceptuales y metodológicos generales, entre los que cabe reseñar el documento sobre Sistemas de Paisajes de Humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay (Benzaquén et al., 2013), el trabajo sobre Regiones de Humedales de Argentina (Benzaquén et al., 2017), la propuesta de un

<sup>15</sup> Taller: "Hacia un Inventario Nacional de Humedales", MAyDS 2016. Reunión de coordinación de proyectos de inventario de humedales – SAyDS 2019.

marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales (Kandus y Minotti, 2018) y el Documento marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina (Benzaquén et al., 2020). Por su parte, en el período 2011-2017 se llevaron a cabo varios proyectos piloto de inventario humedales en distintas provincias de nuestro país<sup>16</sup>.

La institucionalidad desempeña un rol clave en la aplicación efectiva de las exigencias impuestas por los convenios internacionales. En relación con este punto, debe señalarse que nuestro país cuenta con una repartición con una asignación explícita de competencia, así como un punto focal nacional designado y participa en una red de coordinación de la gestión de los Sitios Ramsar. Estos elementos, junto con la creación del programa establecido por la Resolución N° 80/2021, visibilizan las líneas de trabajo nacional y dotan de un soporte institucional a la aplicación de la norma.

No obstante, el marco y la implementación subnacional de las normas nacionales vigentes tiene particularidades propias. Las normas provinciales relevantes a la gestión y conservación de los humedales se hallan dispersas entre la normativa ambiental; las regulaciones sobre recursos hídricos; las vinculadas a ordenamiento y uso del suelo y también normas sobre áreas protegidas. En esa línea, la competencia institucional se suele encontrar distribuida entre las distintas autoridades de aplicación de estas materias, lo que configura un desafío de articulación y gobernanza tanto entre las esferas nacional y provincial, como entre los organismos provinciales entre sí.

Por otra parte, si bien se han registrado experiencias puntuales de implementación local, como la experiencia de Inventario llevada adelante en la Provincia de Buenos Aires o [la reciente Ley dictada en la provincia de Corrientes](#), no existe un entendimiento común a nivel nacional sobre el abordaje de estos ecosistemas en términos de su definición, lo que dificulta su gestión y trae aparejado distintos niveles de protección y heterogeneidad en las estrategias.

**No existe un entendimiento común a nivel nacional sobre el abordaje de los humedales en términos de su definición, lo que dificulta su gestión y trae aparejado distintos niveles de protección y heterogeneidad en las estrategias. Uno de los argumentos detrás de la necesidad de una LPMH es justamente la ausencia de un concepto común establecido legalmente que otorgue mayor precisión.**

En ese sentido se señala que la definición de Ramsar es de carácter enumerativo, y si bien ha sido ampliamente usada, no establece claramente cuáles son los rasgos que caracterizan a estos ecosistemas (Benzaquén et al., 2020). Uno de los argumentos detrás de la necesidad de una LPMH es justamente la ausencia de un concepto común establecido legalmente que otorgue mayor precisión, y que facilite el establecimiento de criterios, habiéndose dicho que “el plexo normativo nacional debe utilizar una definición propia y que sea operativa para permitir una gestión eficaz” (Fundación Humedales, 2021).

Respecto a la eficacia de la normativa vigente, diversos análisis señalan déficits en el mantenimiento y protección de los humedales. Los análisis confirman un panorama de continua pérdida y deterioro de estos ecosistemas a escala mundial (Secretaría de la Convención de Ramsar, 2018) y el Informe

La discusión legislativa: dinámica de actores en los intentos de aprobación de una LPMH a nivel nacional



<sup>16</sup> Estos incluyen: Sector continental del municipio de Campana (Buenos Aires) – Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Municipalidad de Campana (2015); Partidos Luján, Pilar y Escobar (Buenos Aires) – Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín (2017); Cuenca del Arroyo Yaguari (Corrientes) – Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas y Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (2017); Cuenca Olaroz-Cauchari (Jujuy) – a) Instituto de Ecología Regional, CONICET. Universidad Nacional de Tucumán y b) Universidad Nacional de Jujuy (2018); Chaco Semiárido (Salta) – Área de Recursos Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2018) (MAyDS, 2020).

de Evaluación Regional sobre la diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas, aprobado por la Plataforma Intergubernamental Científico Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), señaló que “los humedales de grandes partes del continente han experimentado una extensa transformación, en particular mediante la expansión de la agricultura y la ganadería, la urbanización y el crecimiento general de la población” (IPBES, 2019). Las organizaciones ambientales plantean que los humedales de nuestro país no son ajenos a estas presiones identificadas a nivel mundial, por lo que se requieren instrumentos normativos, en distintas escalas, que permitan asegurar su conservación y uso ambientalmente respetuoso (Humedales sin Fronteras, 2020).

En esa línea, la protección de los humedales emergió en la discusión pública por la ocurrencia de sucesos catastróficos como incendios<sup>17</sup> o inundaciones, lo que contribuyó a visibilizar el tema y las limitaciones del marco regulatorio existente, tanto en términos de abordaje como de coordinación institucional. La recurrencia de estos acontecimientos reinstaló cíclicamente el tema en la agenda pública y, en consecuencia, en la agenda legislativa. En los siguientes apartados se realizará un análisis del proceso de elaboración y de discusión de los diferentes proyectos que buscaron atender esa necesidad y de los principales puntos en conflicto en el debate.

## La discusión legislativa: dinámica de actores en los intentos de aprobación de una LPMH a nivel nacional

Los sucesivos intentos fallidos de aprobación de una LPMH dan cuenta del grado de complejidad y conflictividad alrededor de la regulación y gestión de los humedales. Considerando la extensión de estos ecosistemas en Argentina y la dimensión de las actividades productivas que en ellos se emplazan (agropecuarias, forestales, mineras e inmobiliarias), no resulta sorprendente la dificultad para avanzar en la sanción de una norma de protección y gestión sustentable que atienda estas condiciones y satisfaga a todas las partes.

Hubo tres intentos de sanción de la ley (2013, 2015 y 2020) y múltiples proyectos presentados. Estos fueron impulsados por todas las fuerzas políticas y desde siete provincias distintas, lo que da cuenta de la fuerte dimensión territorial y el nivel de alcance de la discusión. La presentación de proyectos avanzó al compás de la visibilidad pública de los humedales, en línea con la ocurrencia de fenómenos críticos como incendios en el Delta del Paraná e inundaciones en la Provincia de Buenos Aires. Estudiar cómo se desarrolló el debate —tanto a nivel público como parlamentario— aporta enseñanzas sustantivas de cara a pensar una nueva legislación. Con ese objetivo se realizó un análisis de las partes interesadas<sup>18</sup>, a partir del cual se identificaron actores clave en el proceso de discusión de la norma, sus posiciones, el nivel de relacionamiento mutuo, la conformación de coaliciones sociopolíticas y su evolución a lo largo del tiempo. Este análisis resulta de interés en tanto los procesos de discusión, conflicto y negociación entre actores moldean no solo al marco normativo sino también los arreglos institucionales y la distribución concreta de las funciones entre los niveles de gobierno.

---

<sup>17</sup> Los incendios ocurridos en la provincia de Corrientes y la afectación que sufrieron los Esteros del Iberá (que tienen la categoría de Sitio Ramsar) resultan un claro ejemplo de esto.

<sup>18</sup> El “análisis de partes interesadas” es un proceso de recopilación y análisis sistemático de información cualitativa para determinar qué intereses deben tenerse en cuenta al momento de desarrollar y/o implementar una política pública o un programa. Las partes con interés en un proceso son los actores (personas u organizaciones) con un interés específico en la política en cuestión. El análisis incluye una caracterización de las partes interesadas en términos de dimensiones tales como: qué grado de conocimiento tienen de la política, cuál es su interés en relación con la misma, cuál es su posición sobre ella (a favor o en contra), qué tipo de alianzas han establecido o podrían llegar a establecer con otras partes interesadas, y qué capacidad tienen de afectar el proceso de producción o implementación de la política a través de, en un sentido amplio, los recursos de poder con los que cuentan (Schmeer, 2000; Reed et al., 2009).

Si bien en una primera lectura podría interpretarse que los tres intentos fallidos de aprobación revelan un escenario de conflictividad y desacuerdo irreconciliables, en la práctica se trató de un proceso que permitió profundizar el conocimiento sobre el objeto a regular y favoreció una creciente articulación entre grupos de interés. De este proceso resulta un panorama en donde las tensiones tienden a volcarse sobre artículos puntuales y son plausibles de ser abordadas si se adoptan las herramientas y los procedimientos adecuados.

La literatura que ha estudiado los procesos políticos y de movilización en torno a la regulación de temas ambientales en Argentina señala que éstos suelen estar signados por una organización de actores en coaliciones Estado-sociedad (Gutiérrez, 2017; 2018). Este enfoque apunta a considerar la heterogeneidad intraestatal y cómo esta se interrelaciona con los efectos distributivos de las políticas ambientales, en tanto el Estado no es una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí (Gutiérrez, 2020). Así, la discusión ambiental corta transversalmente la distinción entre Estado y sociedad civil, en tanto los partidos políticos nacionales suelen no seguir una orientación programática sobre la política ambiental, motivo por el cual las discusiones en el Congreso Nacional sobre una nueva normativa ambiental suelen quebrar los bloques político-partidarios (Christel y Torunczyk, 2017; Ryan, 2014). Además, en países federales o descentralizados como Argentina, la dimensión territorial tiene una fuerte incidencia sobre el comportamiento de legisladores/as, en tanto, cuando no aplica la disciplina partidaria, son quienes suelen representar los intereses de las élites de su distrito (Figueroa, 2020; Falleti, 2013). En estos escenarios, quienes están en la cabeza del gobierno provincial aparecen como actores relevantes que median las preferencias de los intereses de su Provincia.

**En las tres instancias de debate sobre la aprobación e implementación de una LPMH, a nivel nacional pueden identificarse dos coaliciones con intereses contrapuestos: una coalición ambientalista, que aboga por la aprobación de los proyectos, y una productivista, que intenta limitar el alcance o evitar la aprobación de la norma.**

En las tres instancias de debate sobre la aprobación e implementación de una LPMH, a nivel nacional pueden identificarse dos coaliciones con intereses contrapuestos: una coalición ambientalista, que aboga por la aprobación de los proyectos, y una coalición productivista, que intenta limitar el alcance o evitar la aprobación de la norma. Estas coaliciones tampoco son espacios homogéneos o estancos, sino que están conformados por actores con posicionamientos diversos y en constante proceso de transformación. En la coalición ambientalista se agrupan organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs), organizaciones sociales y juveniles, asambleas vecinales y legisladores/as nacionales. Estas a su vez trabajan coordinadamente con grupos de investigación abocados al estudio de estos ecosistemas, en instituciones como la UNSAM, la FCEN-UBA y la UNLP, que tienen también vinculación con otras entidades científicas vinculadas al tema. La coalición productivista, por su parte, congrega al sector agropecuario, forestal, inmobiliario y minero que, agrupados en asociaciones de productores, cámaras, federaciones y asociaciones civiles, suelen canalizar su posicionamiento, más allá de manifestaciones en sus propios medios institucionales a través del contacto con referentes de instituciones políticas y algunos organismos nacionales relativos a su ámbito de injerencia.

A lo largo de los años, el universo argumental de las dos coaliciones implicadas en la sanción de una LPMH ha mutado con los sucesivos intentos de aprobación de la norma. En líneas generales, la coalición ambientalista se centró inicialmente en la importancia ecosistémica de los humedales, haciendo énfasis en su rol de regulación del ciclo hídrico, almacenamiento de carbono y reservorio de biodiversidad. Luego incorporó una retórica más centrada en el aporte de los humedales al ser humano, como la amortiguación de eventos climáticos extremos y la provisión de alimentos y agua dulce. La coalición productivista, por su parte, si bien históricamente argumentó que las regulaciones

avasallaban las autonomías provinciales y amenazaban con frenar el desarrollo productivo en gran parte del país (Figueroa, 2020), recientemente han tendido a adoptar un discurso más centrado en el reparo a cuestiones puntuales del articulado, pero reivindicando la normativa en general como necesaria. Esta antinomia a nivel nacional toma otros matices a nivel subnacional, y se ha ido transformando con el correr de los años, a medida que el conocimiento de actores en la materia se ha profundizado.

## Recuento histórico de los tres intentos de aprobación nacional (2013, 2015, 2020)

En los tres casos de intento de aprobación, la protección de los humedales emergió en la discusión pública por la ocurrencia de sucesos catastróficos como incendios o inundaciones. Esta dinámica generó que el abordaje de los proyectos estuviera signado por la búsqueda de una solución inmediata a una urgencia, lo que a veces entró en conflicto con la lógica temporal de los ciclos productivos y con la orientación de otros procesos que venían ocurriendo en el territorio.

**El hecho que la protección de los humedales haya emergido en la discusión pública por la ocurrencia de sucesos catastróficos hizo que el abordaje de los proyectos estuviera signado por la búsqueda de una solución inmediata a una urgencia.**

Un primer intento de aprobación de la norma sucedió entre abril de 2013 a diciembre de 2015, a partir de la presentación de un proyecto de ley por parte del exsenador Rubén Giustiniani (Partido Socialista)<sup>19</sup>. A raíz de los incendios ocurridos en la zona del Delta del Paraná en abril de 2008, ONGs ambientalistas, como Fundación Humedales, tomaron el evento como puntapié para llevar a la escena pública la necesidad de una normativa de protección a los humedales. Comenzaron a trabajar conjuntamente con universidades e institutos de investigación, y buscaron relacionarse con legisladores para impulsar la redacción de un proyecto de ley. Las primeras presentaciones fueron entre mayo y septiembre de 2013. La senadora Ruiz Díaz (Frente para la Victoria) y el senador Giustiniani elaboraron dos proyectos<sup>20</sup> que fueron unificados tras una serie de reuniones<sup>21</sup>. El origen del proyecto estuvo signado por una visión académica y de corte más bien conservacionista sobre los ecosistemas. Además, como aconteció también en la discusión de 2020, el hecho de que los incendios pusieran en agenda la protección de los humedales, sobre todo cuando las cenizas llegaron a los centros urbanos, favoreció el predominio de una mirada centralista y urbana de la problemática en la opinión pública que tendió a desconocer la real heterogeneidad y diversidad de los ecosistemas en el territorio nacional.

El proyecto rápidamente logró dictamen positivo en las comisiones, fue discutido en la Cámara de Senadores y se aprobó por unanimidad. La rapidez con que se logró la media sanción estuvo vinculada al bajo nivel de información que existía por fuera de los ámbitos especializados respecto a estos ecosistemas y a las implicancias que podría tener una regulación sobre su uso. Sin embargo, la media sanción despertó la preocupación de legisladores/as de algunas provincias, y particularmente de empresas agropecuarias que, ante la posibilidad de perjuicios derivados de la nueva normativa, establecieron vínculos informales con legisladores/as y comenzaron a ejercer presión en detrimento de la norma. Los argumentos esgrimidos se vinculaban a facilitar el desarrollo productivo de algunas regiones y defender las autonomías provinciales (Figueroa, 2020)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Proyecto identificado como (S3487-1).

<sup>20</sup> El proyecto de Ruiz Díaz se identifica como (S1628-13) y el del senador Giustiniani como (S3487-13).

<sup>21</sup> El proyecto unificado se identifica como (S3487-1).

<sup>22</sup> La reconstrucción de la discusión en el Congreso de los proyectos de ley está basada en Figueroa (2020).

**El hecho de que los incendios pusieran en agenda la protección de los humedales, sobre todo cuando las cenizas llegaron a los centros urbanos, favoreció el predominio de una mirada centralista y urbana de la problemática en la opinión pública que tendió a desconocer la real heterogeneidad y diversidad de los ecosistemas en el territorio nacional.**

En esta instancia tuvo también gran relevancia el sector forestal de la zona del Delta del Paraná, núcleo territorial de la primera discusión de la normativa. Si bien había voces del sector que manifestaban a veces estar a favor de una ley que regulara el uso de los humedales, la incertidumbre y el desconocimiento frente a una normativa que no había sido consultada —sobre todo con pequeñas productoras— llevó a una unificación de posturas con las grandes firmas, lo que favoreció a la coalición productivista en el freno a la ley en la Cámara Baja (Monkes, 2017). En particular, el hecho de que la presentación de proyectos estuviera signada por la búsqueda de una solución a los incendios generó una tensión que se expresaba, por ejemplo, en los dichos de un representante de la Asociación Forestal Argentina (AFoA): “Los proyectos de humedales empiezan a caer en ola con los incendios, cuando en rigor hay otras herramientas que apuntan a abordar el tema de los incendios. En cambio, más vinculado a la gestión de los humedales, hay una serie de organizaciones, como el INTA, que trata de ver de qué manera se interviene, se hace gestión sostenible, se planifica un consorcio de manejo del fuego, se introducen buenas prácticas, es decir, cosas que hacen a la sostenibilidad. En cambio, con los incendios de un día para otro nuestra región (el Delta del Paraná) se vuelve foco de discusión de funcionarios/as que no conocen la realidad territorial”. A pesar de la presión ejercida por organizaciones ambientalistas a través de acciones como movilizaciones y campañas mediáticas en contra de integrantes de la Cámara de Diputados que se oponen a la ley, el proyecto perdió estado parlamentario en diciembre de 2015, tras no ser tratado en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente.

### **Las discusiones legislativas provinciales: el caso de la Provincia de Buenos Aires**

Una particularidad de la discusión pública en torno a leyes de presupuestos mínimos es que en algunos casos homogeneizan realidades que son diversas y que requieren de un análisis particular. A partir del estudio de caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA), a través de un proceso de entrevistas a actores clave, se pretende mostrar cómo se plasma la discusión sobre los humedales a nivel subnacional, y qué matices y diferencias pueden hallarse en relación con la discusión en el plano nacional.

Box 3

En la PBA se presentaron proyectos legislativos sobre la gestión de los humedales en espejo a la presentación de proyectos a nivel nacional. La motivación se vinculaba no tanto al objetivo de promulgar una norma, sino más bien a acompañar el proceso de movilización de la sociedad civil desde la legislatura provincial como forma de catalizar la discusión sobre la temática en el distrito.

A partir del año 2013 en la Provincia de Buenos Aires se trabajó sobre distintos proyectos de conservación de humedales. Ese año se presentó el proyecto de Pérez, Moretti, Carreras y otros, en paralelo al primer período de discusión a nivel nacional. Al igual que en el ámbito nacional, la oposición estuvo protagonizada por el sector forestal, que declaró a través de un comunicado de prensa: “La Asociación Forestal

Box 3



Argentina (AFoA) Regional Delta, y el Consejo de Productores del Delta, que representan a productores forestales del Delta del Paraná bonaerense y entrerriano, advierten con mucha preocupación tres proyectos de ley; dos a nivel nacional y uno a nivel de la Provincia de Buenos Aires que intentan restringir las actividades productivas en esa zona". Este proyecto perdió estado parlamentario en 2015.

Tras las inundaciones de 2015, al año siguiente se presentaron otros dos proyectos de ley a nivel provincial. En esta ocasión, un punto especialmente conflictivo fue la tensión con el sector inmobiliario, en particular por la construcción de barrios cerrados en zonas señaladas como humedales. Las ONGs ambientalistas desplegaron campañas vinculando la inundación de barrios bajos con la expansión en la construcción de countries, denunciando que se empezaron a ejecutar sin que se haya cumplido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de manera previa. Esto explicaría por qué los Partidos de Luján, Pilar y Escobar, en la Provincia de Buenos Aires, fueron elegidos como "proyectos piloto" de inventario por el MADyS en 2017, en conjunto con otras zonas conflictivas para la norma. Al respecto, cabe mencionar que la Fundación Humedales emite informes de actualización periódica sobre el avance de la urbanización en las áreas de humedales de la Provincia de Buenos Aires. En el caso del proyecto de ley provincial, a pesar de la presión ejercida y de la obtención de media sanción en la Cámara de Senadores Provincial, este perdió estado parlamentario en 2017. Finalmente, durante el año 2020, y en respuesta a los incendios en la zona del Delta del Paraná, fueron presentados otros tres proyectos, uno de la diputada provincial Bevilacqua (Frente Renovador), otro de la diputada provincial Barros Schelotto (Cambiamos) y un tercero de la senadora provincial Propato (Frente de Todos).

Box 3

La discusión de los humedales en la PBA sigue en espejo la discusión nacional. Hechos catastróficos funcionan como dinamizadores de la discusión, y se enfrentan, al igual que a nivel nacional, una coalición ambientalista y una productiva. Sin embargo, el hecho de que la discusión transcurra a nivel provincial, con el mayor conocimiento que actores involucrados tienen de la realidad específica de los territorios que serían alcanzados por la norma, introduce importantes matices en la discusión. Si bien organizaciones ambientalistas y vecinales de la sociedad civil apoyan iniciativas de leyes provinciales, señalan que una ley provincial es de menor urgencia respecto a una nacional, dado que la eventual aprobación de una LPMH implicaría necesariamente una revisión de la regulación provincial en caso de que ésta última precediera a la primera. Sostienen que una gestión sostenible de los humedales en la PBA es posible de manera más efectiva a través de programas y capacitaciones específicas en la materia. Por su parte, algunas asociaciones productivas se manifestaron explícitamente en contra de la elaboración y la presentación de una ley provincial argumentando que es innecesaria, en tanto al aprobarse la LPMH habría que readaptar la ley provincial, y que existen otras herramientas más efectivas para la gestión de los humedales a nivel provincial. En este sentido, y en la misma línea de lo planteado por organizaciones vecinales, proponen el establecimiento de programas de conservación de humedales a nivel provincial que puedan implementarse en paralelo a la discusión de una ley nacional. Asimismo, destacaron la importancia de conocer y abordar integralmente el territorio sobre el cual se busca legislar, pues además de los aspectos estrictamente naturales, se superponen los productivos, sociales y económicos que también deben ser atendidos\*.

\* Entrevista a una asociación productiva nacional, 2021.

Un segundo intento de aprobación se gestó entre febrero de 2016 a noviembre de 2017 con los proyectos Odarda, Linares y Solanas<sup>23</sup> y Luna<sup>24</sup>. A pesar de no haber prosperado el proyecto Giustiniani, las severas inundaciones en las Provincias de Buenos Aires y Entre Ríos durante 2015 volvieron a abrir la discusión en torno a la necesidad de una política que regulara la expansión de la urbanización desordenada y la producción agropecuaria sobre los humedales. El 2 de febrero de 2016, en el Día Internacional de los Humedales, el entonces presidente de la Nación Mauricio Macri (Cambiamos) dio un discurso acerca de la importancia de proteger esos ecosistemas a través de una normativa, y anunció la presentación de un proyecto de ley sobre el tema. Esta nueva puesta en agenda de la necesidad de una ley motivó la presentación de una serie de proyectos que acabaron por unificarse en la iniciativa liderada por Fernando "Pino" Solanas (Proyecto Sur-UNEN). Si bien originalmente este proyecto era muy similar al proyecto de Giustiniani, entre su presentación y su consideración en mesa de entradas incorporó aportes sustantivos del COFEMA, INTA y COHIFE. En el caso del COFEMA, en julio de 2016 emitió la Resolución 327, en la cual se propuso aportar claridad acerca de algunos artículos de la ley presentada. En la Resolución hacen referencia a la necesidad de abrir un espacio de diálogo interdisciplinario sobre la definición de "humedal", la inclusión de criterios mínimos para hacer el inventario, la previsión de fondos y la determinación de una autoridad federal creada a tal efecto, la inclusión de humedales interjurisdiccionales, y la directiva de que la categorización estuviera a cargo de las Provincias. Luego, en octubre del mismo año, se emitió la Resolución 329 que ratificó la propuesta de modificación al proyecto de LPMH consolidada en julio.

A diferencia del tratamiento anterior del proyecto, la centralidad geográfica no estuvo solamente puesta en el Delta del Paraná, lo que hizo que se incorporaran a la discusión sectores intervinientes de otros humedales del país. Cobraron así mayor relevancia ámbitos productivos más gravitantes en términos económicos, como el sector agropecuario e inmobiliario, que establecieron relaciones con el senador De Angeli (PRO), ex dirigente ruralista de la Federación Agraria de Entre Ríos. Sus reparos a la ley se resumieron en una carta al senador Solanas, a la que adhirieron numerosas asociaciones de productores<sup>25</sup>, en la que se enfatizó principalmente que el proyecto atentaba "contra el federalismo de las provincias" y que no contemplaba "lo que los productores necesitan". Estos reparos de la coalición productiva condujeron posteriormente a la elaboración de un dictamen de minoría que incluía la revisión de algunos puntos clave del proyecto.

La coalición ambientalista, por otro lado, dio un giro en su estrategia discursiva, y viró de una narrativa predominantemente ecologista asociada a la importancia de la conservación y valor del ecosistema, hacia una que ponía más el foco en la importancia social y económica que estos tienen para mitigar inundaciones (Monkes, 2017). A su vez, se utilizó un discurso más combativo en el señalamiento de alianzas y presuntas relaciones espurias entre representantes legislativos y sectores de la producción.

En la sesión del 30 de noviembre de 2016, se debatió y aprobó el proyecto de ley que obtuvo el dictamen de mayoría, pero se le incorporaron algunas modificaciones sustanciales planteadas en el dictamen de minoría. Algunas de ellas referían al desarrollo de actividades productivas, concediendo el permiso para desarrollar actividades agrícolas y ganaderas en la segunda categoría del Ordenamiento Territorial de Humedales. Otras hacían referencia a los plazos, las competencias y la autoridad de aplicación del Inventario de Humedales, previendo la extensión del período de inventariado de dos a tres años, la quita de competencias a la Autoridad Nacional de Aplicación en términos técnicos (aclarando que solo asistiría financieramente a partir de los recursos del Fondo Nacional

<sup>23</sup> Proyecto identificado como (S4279-15PL).

<sup>24</sup> Proyecto identificado como (S4245\_15PL).

<sup>25</sup> Asociaciones Correntina de Plantadores de Arroz, de Sociedades Rurales de Corrientes, Forestal Argentina (Regional Corrientes), de Plantadores del Nordeste Argentino y de Citricultores de Corrientes. Adhieren al planteo Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales (CRA), la Federación Económica de Corrientes, la Asociación de Productores Molineros de Yerba Mate de Corrientes, la Coordinadora de Entidades Productivas de Corrientes; Asociación Correntina de Plantadores de Arroz (ACPA) Asociación de Plantadores del Nordeste Argentino (APNEA) Asociaciones de Citricultores de Corrientes (ACC), Federación Económica de Corrientes (FEC).

de Humedales), la preponderancia de las provincias en la elaboración del Inventario Nacional de Humedales y la eliminación de la moratoria<sup>26</sup>. Por último, se excluyó de la norma a los salares de altura.

Estos cambios que sufrió el proyecto en la Cámara de Senadores representaron un logro para la coalición productivista, y condujeron a que los grupos más activos dentro de la coalición ambientalista no tuvieran intenciones de continuar debatiendo los lineamientos de un proyecto que, según su perspectiva, "podría vulnerar la protección de los humedales". En particular, la coalición ambientalista sostuvo que al establecer las categorías de protección y modos de uso, las modificaciones implicaban el riesgo de promover actividades productivas sobre los humedales. Además, al omitir la mención al período de moratoria, los ecosistemas quedarían expuestos a ser transformados definitivamente durante la realización de los inventarios. Una vez arribado a la Cámara Baja, el proyecto nunca fue tratado en las comisiones correspondientes y perdió estado parlamentario a fines de 2017.

### Salares de altura: el caso de la minería de litio

Si bien en la discusión pública se suele asociar a los humedales con la región del Delta del Paraná o los Esteros del Iberá, una gran extensión de estos ecosistemas se encuentra en las zonas áridas de Jujuy, Salta y Catamarca. A lo largo de estas tres Provincias, por encima de los 3.500 metros sobre el nivel del mar, en zonas con altas tasas de evaporación y bajas precipitaciones, se extienden una serie de humedales en formato de salares, lagunas, vegas y bofedales caracterizados por ser ecosistemas con "presencia de agua temporaria o permanente, biota adaptada y ciclos biogeoquímicos propios" (Izquierdo et al., 2018).

Estos humedales son conocidos mayoritariamente por contener grandes reservas de litio en salmuera, y forman parte del llamado "triángulo de litio" en donde, junto con zonas de Chile y Bolivia, se concentra aproximadamente el 67% de las reservas mundiales (Fundación Humedales, 2021). El litio es un componente crítico en la transición energética global hacia fuentes bajas en carbono por ser insumo para la fabricación de baterías de ion litio, usadas para el almacenamiento de energía procedente de las energías renovables e indispensables para la transición hacia la electromovilidad (Hache et al., 2021). En este contexto, en 2016 se decidió excluir a los salares de altura del proyecto de LPMH que se estaba discutiendo a pedido de la senadora Silvia Giacoppo (UCR de Jujuy) bajo el argumento explícito de "no afectar a las potenciales explotaciones de litio sobre las que la provincia tiene cifrados intereses". Esto fue percibido por varios actores como el resultado de un "lobby minero" contra las consecuencias que traería la norma a la extracción de litio.

Esta conflictividad se da porque la extracción del litio de los salares, una actividad intensiva en consumo de agua, entra en tensión con la fragilidad de los ecosistemas de humedal en estas regiones, caracterizados por su alto valor en términos paisajísticos y de biodiversidad. A su vez, algunos proyectos litíferos generan gran oposición en las comunidades indígenas que habitan los salares de altura, cuya cosmovisión concibe a la preservación de estos ecosistemas como parte fundamental de su cultura. Es por ello que numerosas organizaciones de la sociedad civil se han abocado al estudio de las particularidades de estos socioecosistemas de altura, entre ellas Fundación Yuchan, OPSAL, Pucará, FARN y Fundación Humedales.

Box 4

<sup>26</sup> La moratoria se refiere al periodo intermedio entre la sanción de la ley y su implementación efectiva, en término de qué sucede con las actividades mientras se realiza el Inventario Nacional de Humedales y el OAT. Este punto se profundizará en el capítulo cuatro.

Finalmente, el tercer y último intento de aprobación comenzó como respuesta a los incendios en el Delta del Río Paraná que afectaron a más de 300 mil hectáreas, en el contexto de una bajante histórica del río y un período de grave sequía. En agosto de 2020 se presentaron 15 proyectos de LPMH procedentes de distintos bloques partidarios<sup>27</sup>. Esta vez fue la Cámara Baja quien le dio más dinamismo al debate de los proyectos: el 5 de agosto comenzaron a ser discutidos en una reunión informativa organizada por la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente y el 20 de noviembre de 2020 se aprobó un dictamen de mayoría con una disidencia parcial y un texto de minoría. Si bien la iniciativa perdió estado parlamentario en el mes de febrero de 2022 al no ser incluida en las sesiones extraordinarias, el proyecto fue nuevamente presentado en el mes de marzo.

En relación con las estrategias discursivas que adoptaron las coaliciones, tras la llegada del humo y las cenizas de los incendios a Rosario y a la Ciudad de Buenos Aires, la estrategia de la coalición ambientalista se centró en asociar la responsabilidad de los incendios al sector productivo, históricamente detractor de la norma<sup>28</sup>. A su vez, hubo una ampliación de la coalición, en tanto organizaciones históricas como FARN, Greenpeace, Fundación Vida Silvestre y Fundación Humedales articularon activamente con los movimientos juveniles por la crisis climática y con algunos movimientos sociales como la Unión de Trabajadores de la Tierra y el Movimiento de Trabajadores Excluidos.

En lo que respecta a la coalición productivista, al igual que en 2016, y dada la gravedad de los incendios, no fue la oposición a la norma en sí lo que ordenó mayoritariamente sus intervenciones, sino que los debates se centraron en los contenidos de las formas de intervención propuestas, la apelación al dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias y la polarización entre la conservación y la producción (Straccia et al., 2021).

A continuación, se presenta una línea de tiempo con los principales eventos vinculados a la discusión nacional sobre la ley de humedales.

Gráfico 3



Focos de discusión: una brújula para entender los debates sobre la sanción de una ley de presupuestos mínimos

\* Al momento de esta publicación se han presentado nuevamente numerosos proyectos de ley, entre ellos el del diputado Leonardo Grosso, que obtuvo dictamen de mayoría en 2020.

27 Frente de Todos, Alianza Cambiemos, Frente de Izquierda, Consenso Federal, UCR, Frente Renovador, Unidad Federal para el Desarrollo.  
28 Un claro ejemplo de ello fue la tapa de domingo del diario Página 12 el 30 de agosto del 2020, titulada "Quiénes son los dirigentes y los sectores que buscan frenar la ley de humedales" con copete "Los dueños del fuego y explotadores de la tierra". La misma rezaba: "Las asociaciones empresarias que nuclean a las arroceras, la Sociedad Rural, la Federación Agraria, grandes productores agropecuarios, empresas agroexportadoras y mineras juegan fuerte para evitar la sanción de una ley de presupuestos mínimos para resguardar a los humedales (...) y son responsables de los incendios intencionales que desde hace semanas arrasan con las reservas <https://www.pagina12.com.ar/288579-quienes-son-los-dirigentes-y-los-sectores-que-buscan-frenar-naturales>" (Página 12, 30/08/20).

## Focos de discusión: una brújula para entender los debates sobre la sanción de una ley de presupuestos mínimos

En la presente sección se hará un desglose de las cinco dimensiones en las que se focaliza la discusión de los proyectos de LPMH. Estas dimensiones fueron identificadas a partir del análisis de los proyectos, la revisión de las discusiones parlamentarias y la realización de entrevistas con los actores interesados. Son distinciones clave, en tanto el posicionamiento de numerosos actores en términos de oposición o apoyo no es taxativo, sino que está sujeto a la formulación específica de las diferentes propuestas legislativas. Estas dimensiones pueden luego extrapolarse al análisis de cada uno de los proyectos de ley, tarea para la cual se resume en el Anexo I una tabla síntesis de los principales proyectos presentados.

El primer foco de discusión se da alrededor de la definición de humedales, por ser la que determina el ámbito de aplicación de la norma en términos territoriales, de sujetos y actividades alcanzados. El segundo eje se vincula con cómo se articula la realización del inventario de humedales con los procesos de ordenamiento ambiental territorial (OAT). Si bien existe consenso sobre la importancia del inventario, se plantea una discusión vinculada a si este debería o no tener el carácter de insumo previo (y por tanto hacerse de manera anterior a la LPMH), y otra referida a cómo se articula la realización del inventario previsto en la norma con el proceso de ordenamiento ambiental territorial previsto en la normativa ambiental general.

El tercer eje en disputa es la “semaforización por áreas”, concepto que alude a la categorización de los humedales en función de qué grado de intervención humana puede o no haber en ellos —por ejemplo, según colores: zonas verdes, amarillas y rojas—. Mientras sectores productivos y de la gestión pública están a favor de la semaforización en tanto genera previsibilidad, organizaciones ambientales están en contra porque argumentan que estas categorías no permiten capturar la naturaleza dinámica de los humedales.

El cuarto eje de discusión se relaciona con la implementación o no de una “moratoria” entre la sanción de la ley y la implementación efectiva de la norma. La pregunta que ordena esta discusión es qué acontece con las actividades productivas mientras se hace el inventario de humedales y el OAT. La discusión gira en torno al *trade-off* entre el riesgo de que los sectores productivos aceleren la ejecución de proyectos ante la inminencia de una restricción y el riesgo de paralización productiva ante la imposibilidad de realizar nuevas inversiones hasta la implementación de la ley. Por último, la quinta dimensión debatida es la previsión de sanciones penales para aquellas personas que incurran en incumplimientos a las pautas de la futura LPMH. Referentes del sector académico y productivo sostienen que el establecimiento de sanciones penales genera una situación de incertidumbre operativa e inseguridad jurídica, en tanto la penalización se aplicaría sobre actividades que se desarrollan en espacios con delimitación imprecisa, incluso para la autoridad de aplicación.

Sin perjuicio de la discusión sobre estos puntos, un elemento crítico para la consecución de los objetivos de la norma —y en rigor, de cualquier política pública— es el del financiamiento de los organismos responsables de su implementación. Por ello, la instrumentación de un “Fondo Nacional de Humedales” (FNH) es un capítulo recurrente en los proyectos presentados y es también un punto de discusión entre los actores, especialmente entre los estatales. En este debate interviene no solo la magnitud de los recursos asignados, sino también su estructura de gobernanza.

Respecto a los recursos, algunos proyectos presentados<sup>29</sup> no especifican el monto asignado al FNH, sino que refieren a “las sumas que le asigne el presupuesto general de la Nación”. En contraposición, una gran cantidad de proyectos —incluyendo el último presentado por el Diputado Leonardo Grosso— establecen que las sumas asignadas no pueden ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional. Este porcentaje es el mismo que se encuentra previsto en la Ley de Bosques Nativos, en su artículo 31, para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN). No obstante, debe observarse que en los proyectos de Presupuesto y en la ejecución de este Fondo nunca alcanzó esa cifra, sino que por el contrario osciló entre el 25% y el 3% del monto asignado en teoría (FARN, 2019). En función de esta experiencia, resulta central no adoptar una cifra arbitraria que imite a la Ley de Bosques, sino plantear realísticamente qué porcentaje de partida presupuestaria es posible erogar, de manera de generar previsibilidad y no plantear un objetivo que ex ante se concibe como irrealizable. La previsión de un porcentaje no garantiza un adecuado financiamiento si no se acompaña con un sistema de gobernanza que incorpore mecanismos de reporte y transparencia acordes a las cantidades involucradas y a los objetivos de gestión de la norma.

**Resulta central no adoptar una cifra arbitraria que imite a la Ley de Bosques, sino plantear realísticamente qué porcentaje de partida presupuestaria es posible erogar, de manera de generar previsibilidad y no plantear un objetivo que ex ante se concibe como irrealizable.**

Por otra parte, mientras en algunos proyectos se le asigna un carácter federal al Fondo, con responsabilidad compartida entre Nación y las Provincias, en otros queda a cargo únicamente de Nación. En los proyectos unificados de Odarda, Linares, Solanas y Luna, así como el unificado de Ruiz Díaz y Giustiniani —ambos con media sanción— se asigna a la Autoridad de Aplicación Nacional el rol de administración. El último proyecto de LPMH presentado por el diputado Leonardo Grosso, en cambio, dispone que el Fondo deberá ser administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional en conjunto con las autoridades de aplicación de las provincias, quienes dictarán las normas reglamentarias al efecto. Esta reglamentación resulta clave a los fines de esclarecer cuál será el formato de esa administración y manejo conjunto de los fondos. Sirve también para el establecimiento de los criterios de elegibilidad para el financiamiento de las actividades y los instrumentos de ejecución de los recursos. El punto del destino de estos fondos también es abordado en términos de compensaciones: se ha señalado que los recursos del fondo pueden ser destinados a las jurisdicciones que conservan sus humedales en carácter de compensación, mientras que en otros proyectos, como el de Giacoppo, se omite esta aclaración. Tomando esa propuesta, representantes de una agrupación agropecuaria mencionaron que dicha compensación debería tener en realidad como beneficiario al productor o propietario del terreno por los servicios ecosistémicos que se brindan.

## Definición de “humedal”

La discusión sobre la definición de “humedal” es central en tanto determina el ámbito de aplicación de la norma en términos territoriales, de sujetos y de actividades alcanzadas. Concretamente, dependiendo de la definición utilizada, la cantidad de territorio argentino afectado por una LPMH varía entre un 12% y un 21,5% (Kandus y Minotti, 2018). Además, a partir de esta definición se elabora y estructura el Inventario Nacional de Humedales, que luego repercute en el ordenamiento ambiental territorial. En este sentido, un actor entrevistado mencionó que la discusión acerca de la definición se centraba en concretar “lo que es y lo que no es un humedal, para evitar que la futura ley tenga zonas

<sup>29</sup> Entre ellos los proyectos presentados por el senador Mayans (S2640-20), el senador Giacoppo (S2372-20) y el proyecto unificado del senador Ruiz Díaz (1628-S) y Giustiniani (S3487-13).

grises, que luego generan dificultades en su implementación”<sup>30</sup>. La disputa en torno a la definición de ‘humedal’ recorrió largos procesos de debate e iteración, lo que logró un acercamiento cada vez mayor a un concepto consensuado entre actores.

La definición actualmente adoptada por Argentina es la que establece la Convención de Ramsar, aprobada por la [Ley N° 23919](#). Esta define a los humedales 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”.

Esta definición es citada en algunas de las versiones iniciales de los proyectos presentados en 2013 —como en el proyecto original del senador Ruiz Díaz, cuyo trámite fue unificado con el proyecto del senador Giustiani—<sup>31</sup>, y también fue recuperada en 2015 por los senadores Odarda, Linares y Solanas en la presentación original de su proyecto<sup>32</sup>. Sin embargo, la amplitud de la terminología utilizada y la necesidad de precisar sus alcances llevó a la realización de múltiples intercambios técnicos. En relación con esta definición, un entrevistado del sector agroganadero de la Provincia de Buenos Aires sostuvo que “más allá de la sintaxis, la definición no dejaba en claro qué superficie comprendía y que área abarcaba”.

Es por ello que durante el año 2015 se realizaron audiencias públicas con la participación de instituciones como COFEMA, INTA y COHIFE, en las que surgieron múltiples observaciones vinculadas a la cuestión técnica y conceptual de la definición. Tras extensos procesos de debates técnicos, académicos y políticos, en septiembre de 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable realizó el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales”, en donde participaron 78 representantes de distintas disciplinas técnicas y organizaciones sociales para consensuar una definición clara e integral (Romero, 2017). Esta define al humedal como: “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”.

A los pocos meses, COFEMA adoptó esta definición mediante la Resolución 329 publicada en octubre de 2016.

Esta definición implicó un avance sustancial respecto a la definición de Ramsar, dado que se centra en los rasgos específicos que definen la presencia de humedal (agua, biota, suelos), y propone un lineamiento claro y operativo para identificar y delimitar los humedales. En este sentido, dos investigadoras especializadas en la gestión de humedales, Patricia Kandus y Priscilla Minnoti, opinaron que la definición acordada en el taller “agrega precisión y pone el foco en los rasgos que definen la presencia de humedales” (Kandus y Minotti, 2018). Asimismo, haber logrado consensuar una definición a través de una convocatoria amplia e interdisciplinaria significó una valiosa evolución en la discusión.

Aun así, cabe destacar que la delimitación de los humedales no es un proceso sencillo debido a que por su naturaleza son ecosistemas que cambian constantemente y se encuentran en estrecha relación con el resto del sistema hídrico (INALI, 2020). Esto hace que generalmente se requieran estudios adicionales y mayores precisiones respecto al suelo, la vegetación y la biota a la hora de identificarlos (Kandus y Minotti, 2018).

<sup>30</sup> Entrevista a referentes del sector productivo, 2021.

<sup>31</sup> Honorable Senado de la Nación Argentina. Si bien el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores, una vez remitido a la Cámara de Diputados perdió estado parlamentario en 2015.

<sup>32</sup> Proyecto identificado como (S4279-15PL), Honorable Senado de la Nación Argentina.

A pesar del avance logrado en 2016, se continúa debatiendo e interpretando las implicancias prácticas de la definición. Así, expresiones que parecen revestir un mero carácter semántico implican para ciertos actores una diferencia sustancial respecto del impacto sobre la actividad que desarrollan. Por ejemplo, un fragmento de la definición dice que son rasgos distintivos de los humedales “la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, *y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo*”, lo cual preocupa a productores ya que la expresión ‘rasgos de hidromorfismo’ refiere a la presencia (actual o pasada) de agua. Esto hace que se amplíe considerablemente el alcance de las zonas productivas que pueden ser consideradas como un humedal. En este sentido, un actor entrevistado del sector productivo reiteró que es clave esta decisión semántica, ya que en las estimaciones las áreas afectadas pueden llegar a variar entre 17 y 21 millones de hectáreas.

Por su parte, actores más conservacionistas consideran que la nueva definición no toma en cuenta la conectividad e interconectividad de los humedales a escala de cuenca y de paisaje. En ese sentido, sugieren la incorporación de un segmento mencionado en la Res. 329 de COFEMA, que explicita que se considere a los humedales como “cuerpos de agua integrantes de las cuencas hídricas internas de cada jurisdicción o de aquellas que sean interjurisdiccionales, y a las mismas como la unidad de gestión integrada” (INALI, 2020).

En el reingreso al debate público de la discusión sobre una ley de humedales en el año 2020, organizaciones ambientalistas se expidieron en relación con los contenidos mínimos que debería tener la normativa en un documento bajo el lema “Ley de Humedales Ya”. Respecto a la definición señalaron la importancia de que fuera abarcativa en línea con la adoptada en el taller “Hacia un inventario nacional de Humedales”. En el proyecto unificado<sup>33</sup> se incorporó efectivamente la definición del Taller y su texto logró obtener dictamen de mayoría<sup>34</sup> de las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados.

## Inventario Nacional de Humedales y Ordenamiento Ambiental del Territorio

### Inventario Nacional de Humedales

El Inventario Nacional de Humedales es una herramienta de información que distingue, de acuerdo a una serie de parámetros previamente establecidos en la definición, la ubicación de los humedales y sus principales características. En este contexto, el debate vinculado al inventario reside en si éste tiene el carácter o no de insumo previo al diseño de una ley de humedales, y en qué marco temporal se desarrollará en caso de no serlo.

La totalidad de los proyectos que alcanzaron un nivel de debate parlamentario avanzado incorporaron la necesidad de llevar adelante un proceso de inventario<sup>35</sup>, con variantes respecto del rol que debe desempeñar la autoridad nacional, ya sea de liderazgo o de coordinación y articulación con las jurisdicciones locales. En términos técnicos, la representación geográfica de los humedales se efectúa a través de la distinción de cuatro “niveles” de especificidad, cada uno de ellos con mayor grado de detalle: Nivel I Regiones de Humedales<sup>36</sup>; Nivel II Sistemas de Paisajes de Humedales<sup>37</sup>; Nivel III

<sup>33</sup> (3819-D-2020;3634-D-2020; 3757-D-2020; 3804-D-2020; 3821-D-2020; 4184-D-2020; 4207-D-2020; 4244-D-2020; 4835-D-2020; 4949-D-2020)

<sup>34</sup> Con una disidencia parcial y un texto de minoría.

<sup>35</sup> (S3487-13 U; S4279-15PL; S4245\_15PL y el proyecto unificado 3819-D-2020).

<sup>36</sup> Las regiones de humedales representan “áreas con condiciones climáticas, relieve común y conectividad, que operan condicionando la dinámica de los paisajes que contienen y los procesos ecohidrogeomórficos que dan lugar a la ocurrencia de humedales” (Kandus y Minotti, 2018).

<sup>37</sup> Los sistemas de paisajes de humedales están “conformados por conjuntos de unidades de paisaje semejantes en términos de su configuración espacial y funcionamiento” (Kandus y Minotti, 2018).

Unidades de Paisaje de Humedales<sup>38</sup>; y Nivel IV Unidades de Humedales<sup>39</sup>. Una primera cuestión relevante respecto al inventario es que la ley debería especificar a partir de qué nivel puede considerarse que el proceso de inventariado está lo suficientemente avanzado como para comenzar con la categorización y ordenamiento ambiental de los humedales. En este sentido, es importante advertir que completar un Nivel IV de inventariado puede extenderse durante un lapso temporal excesivamente largo en relación con un plazo razonable de implementación de la ley. Un Nivel III podría resultar una escala preferible como punto de partida para comenzar el OAT, sin perjuicio de que luego continúe el inventariado hasta el Nivel IV.

**La totalidad de los proyectos que alcanzaron un nivel de debate parlamentario avanzado incorporaron la necesidad de llevar adelante un proceso de inventario, con variantes respecto del rol que debe desempeñar la autoridad nacional, ya sea de liderazgo o de coordinación y articulación con las jurisdicciones locales.**

Tanto desde ámbitos productivos, grupos ambientalistas y espacios académicos hubo coincidencia en la importancia de la realización del inventario en tanto éste instrumento permite “(saber) qué humedales tenemos y dónde los tenemos”<sup>40</sup>. No obstante este consenso, representantes de sectores productivos agropecuarios y forestales expresan que la identificación previa de las zonas de humedal debería ser el punto de partida para discutir una regulación, en lugar de avanzar en proyectos de ley sin tener determinado el objeto sobre el que se quiere regular. En este sentido, un actor entrevistado del sector agropecuario aludió a “la necesidad de conocer la zona, y para ello hay que primero hacer un inventario y recién ahí una ley de regulación”. De acuerdo a su visión, la posibilidad de trabajar con el inventario ya hecho permite tener una discusión más precisa entre las partes interesadas, para luego avanzar en la delimitación respecto a qué se puede y qué no hacer en cada uno de los territorios, lo cual constituye en última instancia la principal preocupación del sector<sup>41</sup>. Adicionalmente, en las entrevistas realizadas se mencionó que deberían ser las provincias quienes estén a cargo del proceso de inventariado —en lugar de una autoridad nacional—, dado su mayor conocimiento contextual del territorio<sup>42</sup>.

## Ordenamiento Ambiental del Territorio

El Ordenamiento Ambiental del Territorio es un instrumento de la política y gestión ambiental previsto en la [Ley General del Ambiente \(N° 25675\)](#) que pretende establecer la localización de distintas actividades antrópicas con el fin de que no se afecten servicios ecosistémicos esenciales y de perseguir la sostenibilidad económica, social y ecológica<sup>43</sup>. Es decir, el OAT no es un proceso que aluda

<sup>38</sup> Las unidades de paisaje de humedales están “definidas a partir del relieve en términos de génesis, posición topográfica general, dinámica hídrica superficial y subterránea que determina homogeneidad de oferta de emplazamientos geomórficos de humedales” (Kandus y Minotti, 2018).

<sup>39</sup> Las unidades de humedales corresponden a “a los elementos del paisaje o geofomas, que permiten la acumulación permanente o temporaria de agua somera, y presentan rasgos distintivos asociados a criterios diagnósticos: régimen hidrológico, biota y suelo o sustrato” (Kandus y Minotti, 2018).

<sup>40</sup> Entrevistada del sector académico, 2021.z

<sup>41</sup> Entrevistas a referentes del sector agroganadero y forestal, 2021.

<sup>42</sup> Entrevista a una asociación agropecuaria, 2021.

<sup>43</sup> Artículo 10, Ley N° 25.675: El OAT es un instrumento de la política y la gestión ambiental, que establecerá la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación, debiendo considerarse, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, en forma prioritaria:

a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;

b) La distribución de la población y sus características particulares;

c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;

d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

e) La conservación y protección de ecosistemas significativos

específicamente a la protección de los humedales, sino que es una herramienta de gestión ambiental cuya implementación implica acciones y herramientas que aportan una mirada macro de los usos del territorio y que considera, entre otras cuestiones, la conservación y protección de ecosistemas significativos. En cambio, cuando se habla de OAT en el marco de una ley de presupuestos mínimos de un ecosistema en particular, como es la ley de bosques o de humedales, el ordenamiento hace referencia a diferenciar, en aquellos espacios que tiene presencia del ecosistema, qué zonas deben ser preservadas y cuáles admiten otros usos de acuerdo a su valor ambiental

Esta ambivalencia en el concepto de OAT, que puede referirse al ordenamiento del territorio en sentido amplio o a la categorización de un ecosistema en específico, no está clarificada en la LPMH, lo que abre paso a múltiples interpretaciones en un asunto sensible. El proyecto unificado de Grosso (3819-D-2020) caracteriza el Inventario Nacional de Humedales (INH) como “un insumo principal para el proceso de OAT, no obstante, las jurisdicciones podrán continuar sus procesos en curso e iniciar nuevos, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Ambiente (LGA) 25675, aún con el INH en elaboración” (Art. 11). Sin embargo, el mismo proyecto dispone que “a partir de la sanción de la presente ley, cada jurisdicción deberá incorporar, en un plazo máximo de dos (2) años, a los humedales en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio sobre la base de los criterios de gestión racional y uso sostenible de los humedales para cada una de las regiones del país” (Art. 7). Estos dos artículos generan un marco de incertidumbre, en tanto por un lado dicen que el inventario es insumo del OAT, por otro dicen que las Provincias deben continuar con su proceso de OAT si ya estaba en curso, independientemente del inventario (sin determinación explícita de cuándo lo incorporarían) y por otro le ponen un plazo máximo de dos años de incorporación de los humedales al OAT. Este escenario se ve agravado a su vez por el hecho de que no hay actualmente un registro del estado del proceso de OAT en cada una de las Provincias.

**Supeditar la implementación de la ley a la finalización del inventario y el OAT supondría perder valiosos años en términos de gestión y cuidado de los ecosistemas de humedal. En cambio, sí resulta central establecer procedimientos que apunten a eliminar la incertidumbre y el riesgo de una implementación no coordinada de estas dos etapas.**

En este punto, las asociaciones que nuclean actores productivos solicitan que el inventario sea un insumo previo al diseño de la ley, que el período de ordenamiento esté claramente delimitado en términos temporales y que no quede sujeto a la reglamentación provincial. Estos reparos tienen asidero en las experiencias de realización del inventario y OAT para la [Ley de bosques nativos \(Ley N 26331\)](#), en donde la lenta realización del ordenamiento territorial en algunas provincias, como la Provincia de Buenos Aires —que demoró 10 años—, generó una situación de incertidumbre en los productores respecto a dónde y cómo podían realizar su actividad, lo que afectó su capacidad de planificación e inversión. Si bien este señalamiento es atendible, supeditar la implementación de la ley a la finalización del inventario y el OAT supondría perder valiosos años en términos de gestión y cuidado de los ecosistemas de humedal. En cambio, sí resulta central establecer procedimientos que apunten a eliminar la incertidumbre y el riesgo de una implementación no coordinada de estas dos etapas. Por un lado, los protocolos a seguir en el período intermedio en el que el inventariado y OAT están en proceso de elaboración deben estar claros —punto sobre el cual ahondaremos en la sección sobre “moratoria”—. Además, deben estar previstos los recursos financieros y humanos con los que se realizarán ambos procesos; deben evitarse indeterminaciones en la norma que lleve a interpretaciones disímiles a nivel subnacional. Deben establecerse plazos temporales coherentes para uno y otro proceso y, sobre todo, debe preverse la participación activa de todas las partes interesadas, desde organizaciones ambientales, hasta productores y comunidad académica.

## Semaforización por áreas

La discusión sobre la “semaforización” de los humedales se refiere a la clasificación de estos ecosistemas según los usos y actividades permitidas, en función del valor de conservación que se le asigna. Es una herramienta más para el OAT, en tanto implica establecer categorías taxativas sobre la base del valor ecosistémico de los humedales previamente identificados en el inventario nacional (INALI, 2020). Específicamente, la semaforización apunta a categorizar a los humedales en tres clases: categoría I (rojo), o *áreas de preservación*, siendo territorio de alto valor de conservación que no debe ser transformado; categoría II (amarillo), o *áreas de gestión de recursos*, siendo áreas de mediano valor de conservación y que pueden ser sometidas a aprovechamiento sostenible; y categoría III (verde), o *áreas de usos múltiples*, siendo áreas de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

En este punto, existe una discordancia entre las opiniones de diferentes sectores. Por un lado, los sectores productivos resaltan la importancia de la semaforización o delimitación por áreas, en tanto esta genera previsibilidad sobre qué se puede y qué no se puede hacer en cada uno de los territorios<sup>44</sup>. Perciben a esta categorización como una herramienta para atender la incertidumbre en relación con si se pueden o no llevar adelante actividades productivas en las diferentes zonas de humedal.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil se manifiestan en contra de la semaforización. Sostienen que existe un cambio de enfoque sobre el OAT en humedales que busca reconocer el dinamismo, la interjurisdiccionalidad y la variabilidad del agua en estos ecosistemas, características que demandan de categorías menos taxativas que las de una semaforización. De esta forma, proponen “tener como objetivo la realización del inventario y la caracterización de los humedales, para luego someter a una evaluación ambiental cuál es el grado de intervención tolerable en cada uno de los ecosistemas”<sup>45</sup>. En este sentido, un actor entrevistado de la sociedad civil mencionó que “los humedales son complejos y elásticos, van cambiando día a día, no podemos someterlos a categorías que sean excesivamente estáticas”. En la misma línea, referentes de la comunidad académica coincidieron con esta visión, argumentando que la semaforización es inapropiada e inaplicable al caso de los humedales en tanto “no se condice con las características espaciales ni con la variabilidad temporal de esos ecosistemas” (Kandus y Quintana, 2021). También se apuntó como argumento de esta postura que la Ley de Bosques Nativos poseía un esquema similar cuya implementación en la práctica no logró los objetivos propuestos.

**Organizaciones de la sociedad civil se manifiestan en contra de la semaforización. Sostienen que existe un cambio de enfoque sobre el OAT en humedales que busca reconocer el dinamismo, la interjurisdiccionalidad y la variabilidad del agua en estos ecosistemas, características que demandan de categorías menos taxativas que las de una semaforización.**

Respecto a los procesos legislativos, el proyecto de Giustiniani y el proyecto unificado de Odarda, Linares, Solanas con el de Luna —que obtuvieron media sanción—, incorporaron un sistema de semaforización que contemplaba categorías de humedales en las que se establecían los lineamientos generales de actividades permitidas. En cambio, el proyecto que obtuvo dictamen en el año 2020 no incorpora este esquema, sino que se focaliza en establecer criterios para la habilitación de actividades en el marco de la evaluación de impacto ambiental previa:

<sup>44</sup> Entrevistas a referentes del sector agroganadero y forestal, 2021.

<sup>45</sup> Entrevista a un representante de organización ambientalista, 2021.

“La evaluación ambiental, previa a la habilitación de actividades o aprobación de planes, programas y proyectos que involucren humedales, deberá considerar en todas sus etapas las características e integridad ecológica de los mismos, así como su valor intrínseco y los criterios de manejo racional y uso sostenible que como aplicación de la presente surjan, incorporando el análisis a escala de paisaje y/o regional, a fin de considerar la interdependencia con otros ambientes y posibles impactos acumulativos” (Art. 13).

Actores de la sociedad civil expresaron que “hubo un avance en cambiar el enfoque regulatorio de una semaforización estanca a un impulso al proceso de inventario nacional y sus niveles, como forma de caracterizar los humedales”.

Sin perjuicio de reconocer la variabilidad y el dinamismo de este tipo de ecosistemas, es necesario que se garantice la conservación de los lugares de alto valor ecosistémico, y también que se genere previsibilidad a los actores productivos. En este aspecto, sí resultaría útil determinar taxativamente aquellas áreas identificadas como de “alto valor de conservación” (zona roja), complementariamente a la evaluación ambiental para cada uno de los proyectos.

## Moratoria

La discusión sobre la llamada moratoria hace alusión al período intermedio entre la sanción de la ley y su efectiva entrada en vigor, en términos de qué sucedería con las actividades que se proyectan como restringidas mientras se realiza el Inventario Nacional de Humedales y el OAT. En numerosos proyectos de LPMH se incluyó un artículo en donde no se permitía la realización de nuevas actividades en territorios potencialmente de humedales en tanto no estuviera hecho el Inventario Nacional de Humedales y el OAT. Esta prohibición tiene el objetivo de evitar el riesgo de “anticipación” por parte de agentes productivos que, ante la inminencia de una ley que restrinja en ciertos parámetros sus actividades, busquen avanzar aceleradamente en nuevas iniciativas aprovechando el período intermedio en el cual la ley no se ha implementado aún. En virtud de este riesgo, organizaciones ambientalistas expresaron en el documento de contenidos mínimos de la norma “Ley de Humedales Ya” la necesidad de que se incluyeran mecanismos de prevención, ya sea a través de: (1) la prohibición de toda nueva obra o actividad y ampliación de las ya existentes en humedales (o áreas que se presuman humedal); o (2) estableciendo que estas intervenciones en humedales o áreas que se presuman humedal estén sujetas a procesos de evaluación de impacto ambiental y/o evaluación ambiental estratégica, a cargo de quien pretenda llevarlas adelante.

En contraposición, asociaciones como Coninagro y Fundación Barbechando manifestaron su desacuerdo con este punto en tanto las decisiones de inversión y de planificación productiva quedarían supeditadas a un proceso de considerable extensión temporal, lo que haría que se corra el riesgo de una “paralización productiva” durante el período de realización del inventario de humedales y del proceso de OAT. En esa línea, expresaron que “el problema es que dentro del dictamen que salió hay una ventana que genera que hasta que no se realice el inventario, se congelan las nuevas actividades. Es un riesgo porque si el inventario tarda 3 años en realizarse, vos quedás productivamente atado a eso. La moratoria es un riesgo a la libertad de producción”<sup>46</sup>.

La preocupación de sectores productivos y organizaciones ambientales en torno a la moratoria refleja la relación de compromiso existente entre el riesgo de anticipación a la normativa y el riesgo de paralización productiva durante el período de realización del inventario de humedales y del proceso de ordenamiento ambiental territorial. El artículo referente a la moratoria en el proyecto unificado<sup>47</sup> de Grosso dispone que “durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la presente ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, no se permitirá la

<sup>46</sup> Entrevista a la organización de productores del sector agropecuario, 2021.

<sup>47</sup> 3819-D-2020.

realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales y los que se presumen de tales. Se consideran actividades nuevas a aquellas iniciadas con posterioridad a la fecha de sanción de la presente ley” (Art. 12). Este fragmento no clarifica qué sucede con las actividades preexistentes, sino que queda librado a la interpretación que éstas en principio no se verían prohibidas (interpretación *a contrario sensu*). Tampoco queda claro cómo se determinan las zonas que son “presumiblemente humedales”.

**La preocupación de sectores productivos y organizaciones ambientales en torno a la moratoria refleja la relación de compromiso existente entre el riesgo de anticipación a la normativa y el riesgo de paralización productiva durante el período de realización del inventario de humedales y del proceso de ordenamiento ambiental territorial.**

En este sentido, resulta fundamental encontrar procedimientos que viabilicen una gestión razonable de este período intermedio de manera de, por un lado, evitar tanto los riesgos de anticipación como los de la paralización productiva y, por otro, de clarificar las indeterminaciones del Artículo 12. Una herramienta de gestión ambiental que podría resultar útil a ese objetivo es la de la evaluación de impacto ambiental (EIA), que como tal ya se encuentra regulada en las provincias y resulta obligatoria de manera previa al desarrollo de actividades que sean susceptibles a afectar el ambiente. La aplicación de esta herramienta, no obstante, es heterogénea en el territorio nacional y en la mayoría de las jurisdicciones no abarca algunas de las actividades identificadas como impactantes (por ejemplo las agropecuarias). La LPMH podría incorporar, durante el período de moratoria, el requerimiento de una EIA para todas las actividades que se vayan a desarrollar en áreas de presencia probable de humedales. Esta área podría determinarse en función de un mapeo probabilístico de humedales —por ejemplo, a partir de las zonas de humedal identificadas en el inventario de Nivel I—. Un protocolo de este tipo, bien especificado, con roles claros de cada organismo, horizontes temporales determinados y un presupuesto acorde, permitiría dotar de razonable certidumbre al sector productivo en el proceso de inventariado y OAT.

## Sanciones

La discusión gira en torno a la inclusión en el proyecto de ley de un régimen sancionatorio de carácter penal para aquellas personas que incurran en incumplimientos a las pautas de la futura LPMH. La mayoría de los proyectos de ley cuyo tratamiento fue más avanzado prevén un régimen sancionatorio de carácter administrativo (con sanciones como apercibimientos, multas, etc.) a ser aplicado por las autoridades jurisdiccionales replicando los esquemas establecidos en las distintas leyes de presupuestos mínimos vigentes<sup>48</sup>. En este sentido, no se objeta la inclusión de un capítulo sancionatorio en sí, sino la posibilidad de establecer sanciones de carácter penal que tipifique delitos.

**La discusión sobre la inclusión de dispositivos de carácter penal se enmarca en una discusión más amplia y sumamente relevante vinculada a la reforma del Código Penal y la incorporación de figuras que caractericen como delitos penales a conductas que vulneren bienes ambientales.**

<sup>48</sup> Las leyes de OTB y de Glaciares, por ejemplo, incorporan un régimen sancionatorio de aplicación supletoria para el caso que la jurisdicción no lo prevea.

Focos de discusión: una brújula para entender los debates sobre la sanción de una ley de presupuestos mínimos

Por un lado, organizaciones no gubernamentales con base territorial se manifestaron a favor de su inclusión como forma de instar al cumplimiento efectivo de la norma, en tanto las sanciones penales podrían resultar más disuasorias que las meramente administrativas. Por otro lado, y a propósito de los términos del proyecto del diputado Grosso<sup>49</sup> que preveía un Título II Régimen Penal, referentes del sector académico señalaron que la inclusión de lo penal no resulta una herramienta idónea “ya que es muy difícil que vos puedas imponer algo penal sobre un ecosistema que no sabés cómo funciona”, posición que fue compartida por representantes de los sectores productivos entrevistados. En esa línea, puntualizaron que el establecimiento de dispositivos sancionatorios en relación con la realización de actividades en espacios cuya delimitación no es precisa ni siquiera para la autoridad de aplicación, genera una situación de incertidumbre operativa, económica e inseguridad jurídica.

En este punto es importante señalar que la discusión sobre la inclusión de dispositivos de carácter penal se enmarca en una discusión más amplia y sumamente relevante vinculada a la reforma del Código Penal y la incorporación de figuras que caractericen como delitos penales a conductas que vulneren bienes ambientales. Si bien excede el objeto de este documento, consideramos importante retomar esa discusión y capitalizar el trabajo y los avances que se han registrado en ese sentido. En el caso particular de una LPMH, esta inclusión requiere un mayor análisis que involucre no solo a gestores/as ambientales sino a la ciencia jurídica, en particular de la rama penal, teniendo en cuenta las indeterminaciones apuntadas en relación con conceptos y mecanismos de identificación de áreas prioritarias y actividades alcanzadas. Para ello debe tenerse en cuenta además que las normas penales son el último recurso al que se debe apelar en pos de la protección de los bienes jurídicos. Asimismo, esta discusión también alude a la importancia de fortalecer mecanismos de fiscalización a nivel provincial, en pos de garantizar el cumplimiento de las normas.

A continuación se expone un cuadro resumen con los principales focos de discusión previamente expuestos:

## Los cinco focos de discusión

	<b>Definición de humedal</b>	La definición de humedal determina el ámbito de aplicación de la norma en términos territoriales, de sujetos alcanzados y de actividades alcanzadas. Dependiendo de cuál se tome, los humedales pueden cubrir entre un 12% y un 21,5% del territorio nacional.
	<b>Inventario Nacional de Humedales y Ordenamiento Ambiental del Territorio</b>	El debate vinculado al inventario reside en si éste tiene el carácter o no de insumo previo al diseño de una ley de humedales, y en qué marco temporal se desarrollará en caso de no serlo. En el caso del OAT, al no ser un proceso que aluda específicamente a la LPMH, sino que es una herramienta de gestión ambiental, se genera una ambivalencia que no está clarificada en la LPMH que abre paso a múltiples interpretaciones en un asunto sensible.
<b>Cuadro 1</b>	<b>Semaforización por áreas</b>	Esta se refiere a la clasificación de usos permitidos sobre los humedales, e implica determinar categorías de conservación y uso en los humedales identificados en el inventario nacional. Sectores productivos y de la gestión pública están a favor de su inclusión en tanto genera previsibilidad, pero organizaciones ambientales están en contra por la naturaleza dinámica de los humedales y por restarle competencias a las provincias en la definición de qué se puede y no se puede hacer.
	<b>Moratoria</b>	Esta hace alusión al periodo intermedio entre la sanción de la ley y su implementación efectiva, en términos de qué sucede con las actividades mientras se realiza el Inventario Nacional de Humedales y el OAT. La discusión gira en torno a la relación de compromiso existente entre el riesgo de anticipación de los sectores productivos a la normativa y el riesgo de paralización productiva durante el periodo de realización del inventario de humedales y del proceso de ordenamiento ambiental territorial.
	<b>Sanciones</b>	Este punto alude a la inclusión de sanciones penales para aquellas personas que incurran en incumplimientos a las pautas de la futura LPMH: para el sector académico y productivo el establecimiento de dispositivos sancionatorios penales en relación con la realización de actividades en espacios cuya delimitación no es precisa ni siquiera para la autoridad de aplicación genera una situación de incertidumbre operativa, económica e inseguridad jurídica.

Pensando una gestión integral de los humedales



## Pensando una gestión integral de los humedales

La discusión sobre una LPMH ha catalizado un proceso de creciente conocimiento público, formación e involucramiento sobre los ecosistemas de humedal, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil. Este devenir generó una presión pública sobre el tema que condujo a iniciativas de gestión sostenible a nivel subnacional y a procesos de articulación entre actores, lo cual ha llevado a su vez a la transformación de las posturas de algunos de ellos y al arribo de síntesis superadoras en torno a ciertos temas.

**La presión pública condujo al impulso de iniciativas de gestión sostenible a nivel subnacional y a procesos de articulación entre actores.**

Este proceso ha contribuido a redefinir y reelaborar lo que en la discusión pública todavía se presenta como una contradicción insalvable entre producción y conservación. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, un número significativo de actores pertenecientes al sector productivo —Fundación Barbechando, AFoA—, científico tecnológico y académico —grupos de investigación con sede en INTA y UNSAM— y de organizaciones ambientalistas —Fundación Humedales— apuntaron que existe un activo proceso de discusión y acercamiento de posturas a nivel provincial que buscan compatibilizar la conservación de los servicios ecosistémicos de los humedales con la permanencia de actividades productivas en los mismos<sup>50</sup>. La lectura que hacen numerosos actores es que, a diferencia de lo que trasciende en el debate público, algunas actividades productivas, como la agropecuaria y forestal (sobre todo en productores pequeños y medianos propietarios de tierras), tienen más margen para convivir con los humedales incorporando buenas prácticas y estándares de producción. Si bien se requieren cambios, en algunos casos sustantivos, para compatibilizar la preservación de los servicios ecosistémicos con la producción, existen mecanismos de adecuación viables que podrían adoptarse para esa clase de actividades. En particular, productores de pequeña y mediana envergadura que cuentan con la calidad del suelo como principal activo para el mantenimiento de su actividad en el tiempo, tienen incentivos para incorporar la variable de la sustentabilidad. La situación es, sin embargo, mucho más compleja y taxativa en relación con los proyectos inmobiliarios. Una vez que se produce un cambio en el uso del suelo con fines urbanísticos, ya sea un barrio privado, viviendas sociales o una obra de infraestructura como puede ser una autopista, se modifica irreversiblemente la dinámica hídrica y los servicios ecosistémicos son casi imposibles de recuperar<sup>51</sup>.

### **Ganadería en Humedales: diálogo entre la conservación y la producción**

En los pastizales del Delta del Paraná ha predominado históricamente la actividad ganadera debido a que la presencia de un buen suministro de agua apta para consumo animal y la existencia de áreas con alta abundancia de especies forrajeras nativas crean condiciones óptimas para su desarrollo productivo (Fundación Humedales, 2014).

No obstante, estos suelos productivos también brindan una variedad de servicios ecosistémicos fundamentales para las poblaciones locales y para el país, y albergan una biodiversidad única (Kandus et al., 2011). La expansión de la ganadería intensiva sobre los humedales del Paraná ha significado un incremento de endicamientos

Box 5

Box 5

<sup>50</sup> Entrevistas realizadas con las organizaciones mencionadas entre los meses de agosto y septiembre de 2021.

<sup>51</sup> Entrevista a una investigadora de UNSAM, 2021.

en las islas en épocas inundables y la utilización de quema de pastizales con el fin de favorecer la productividad ganadera. Estas prácticas han producido una serie de impactos ambientales, como la desaceleración de los flujos de agua, la disminución de la capacidad de filtrado de agua y alteraciones sobre la vegetación y los suelos (Fundación Humedales, 2014). Estos impactos no solo son relevantes por su degradación ambiental, sino que también disminuyen el potencial productivo de la propia actividad ganadera.

Es por ello que, en los últimos años, una serie de actores de los sectores conservacionistas y productivistas han juntado esfuerzos por elaborar, diseñar y consolidar una serie de buenas prácticas para asegurar que el desarrollo de la ganadería se realice bajo pautas ambientalmente sustentables. En concreto, en 2014, Fundación Humedales, grupos de investigación de UNSAM y CONICET y el Grupo de Investigadores sobre Ecología de Humedales (GIEH) de la UBA publicaron una serie de lineamientos para una ganadería ambientalmente sustentable en el Delta del Paraná. Los protocolos presentados apuntaban a “mantener la integridad ecológica de los humedales del Delta del Paraná de manera tal que los mismos puedan seguir proveyendo a la sociedad los importantes bienes y servicios ecosistémicos que estos ofrecen” (Fundación Humedales, 2014). Además, estos procedimientos aseguraban no solo beneficiar a la producción ganadera, sino también a pescadores/as artesanales a través de la reproducción de peces, a productores/as de miel a través del mantenimiento de la flora apícola nativa, y al turismo a través de la conservación de paisajes.

Entre las tantas recomendaciones, se destaca la importancia de hacer relevamientos exhaustivos del régimen hidrológico y su historia de intervención, las características fisicoquímicas y las especies vegetales presentes. Del lado operativo, se recomienda priorizar la ganadería bovina de engorde, controlar el tiempo de ocupación por parte del ganado a fin de revertir el deterioro y optimizar la eficiencia de la producción, recordar que la inundación generalmente mejora la calidad y ayuda a restaurar el pastizal, evitar el uso de herbicidas y agroquímicos y no favorecer obras de infraestructura que alteren el régimen hidrológico, entre otras.

#### Box 5

La atención que la discusión pública ha puesto sobre las prácticas de ciertos sectores productivos —en particular los que tienen al suelo como insumo clave de producción— los ha hecho progresivamente permeables a la noción de que es necesario incorporar estándares y regulaciones para la gestión sostenible de los humedales. En general, existe una aversión a la regulación ambiental por parte de quienes llevan adelante actividades productivas en dichos sectores, tanto por un aumento en los costos como por la reticencia a que el Estado tenga más capacidad de interferencia que la que ya se percibe en el plano económico y fiscal de la actividad. A esto se le suma la preocupación por la posibilidad de que se sancione una normativa ambigua que reedite los problemas de implementación de leyes ambientales previas, como la ley de bosques. No obstante, frente a la inminencia de la sanción de una LPMH, la necesidad de garantizar previsibilidad en los procesos de producción abre un espacio para la negociación sobre artículos puntuales que debe ser estratégicamente aprovechada por los legisladores. El proceso de movilización social ha modificado la disposición de algunos actores a aceptar regulaciones, lo cual puede ser aprovechado para realizar un trabajo articulado entre los representantes y diversos actores de la sociedad civil a fin de canalizar las visiones contrapuestas en un proyecto de ley consistente y superador que disminuya la incertidumbre respecto a su impacto.

**Frente a la inminencia de la sanción de una LPMH, la necesidad de garantizar previsibilidad en los procesos de producción abre un espacio para la negociación sobre artículos puntuales que debe ser estratégicamente aprovechada por los legisladores.**

A pesar de estos procesos, en la estructura del Estado, tanto en agencias ejecutivas como en los bloques parlamentarios, tiende a prevalecer una concepción más bien antagónica entre la esfera de la producción y la de la conservación. En este sentido, un miembro de un organismo público de investigación aplicada afirmó: "La principal dificultad que estamos viendo es que hay una mirada de dos ámbitos que entraron en conflicto hace ya tiempo, en un principio por el enfoque de los actores de la conservación, que es conservación versus producción. Y ese enfoque está alimentado por la propia academia; esta dicotomía entre conservación y producción se ve en los más altos niveles". Desde Fundación Humedales, en tanto, se enfatizó la importancia de diferenciar políticas de conservación —que apuntan a propiciar un uso sustentable de los recursos— y políticas de protección —que se vinculan a áreas protegidas— y estándares más restrictivos desde lo ambiental<sup>52</sup>. La confusión entre ambos conceptos, señalan, implica considerar que cualquier regulación sobre el territorio debe llevar necesariamente a una suspensión de otras actividades y a anular el componente antrópico<sup>53</sup> de los territorios.

Es en función de esta visión que integrantes de la academia, de sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil han establecido procesos de articulación, coordinación e intercambio que ayudan a avanzar en la identificación de instrumentos y mejores prácticas para la gestión sostenible de los humedales. El punto de partida de estos procesos es que los humedales son hoy en día territorios habitados y productivos, por lo que debe buscarse (1) implementar instrumentos que aseguren la preservación de los servicios ecosistémicos, (2) generar previsibilidad en el largo plazo para la producción, y (3) procurar en ese proceso la participación del conjunto de partes interesadas y establecer mecanismos claros de adecuación en cada caso.

## Ordenamiento Ambiental Territorial

Una conclusión relevante que arroja el análisis del proceso de discusión sobre una LPMH y las entrevistas con los informantes clave —y que cuenta con un considerable nivel de consenso— es la necesidad de avanzar en el ordenamiento ambiental del territorio (OAT). Tanto desde el sector productivo, como desde el sector científico-técnico y las organizaciones de la sociedad civil se señaló que el ordenamiento del territorio a través de sucesivas leyes por ecosistema (como la ley de bosques o la ley de glaciares) no genera un resultado óptimo porque fragmenta el enfoque del territorio. En esta línea, sostienen que las leyes de presupuestos mínimos pensadas por ecosistema corren el riesgo de centrarse en el recurso natural sin contemplar las actividades económicas preexistentes y a las personas viviendo de estas. En cambio, una óptica integral de ordenamiento territorial colaboraría a concebir a los territorios como socio-agroecosistemas —por ejemplo en los casos en los que se trate de actividades agropecuarias—, en donde los ecosistemas forman parte de un territorio transformado por la actividad humana, y ese territorio configura las demandas de recursos, objetivos de agentes y tensiones que acaban por moldear la problemática<sup>54</sup>. Este enfoque sistémico valoriza la relación histórica entre la sociedad y la naturaleza, y fue adoptado por Argentina al suscribir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de los humedales (MAyDS y Fundación Humedales, 2019).

<sup>52</sup> Mediante la [Ley N 11723 \(Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales\)](#) de la provincia de Buenos Aires, conservar se define como "empleo de los conocimientos ecológicos en el uso racional de los recursos naturales, permitiendo así el beneficio del mayor número de personas, tanto en el presente como en las generaciones futuras". Preservar se define como "mantener el estado actual de un área o categoría de seres vivos". Y proteger se define como "defender un área o determinados organismos contra la influencia modificadora de la actividad del hombre".

<sup>53</sup> Producido o modificado por la actividad humana.

<sup>54</sup> Entrevista a miembros de organismo de investigación aplicada, 2021.

La alternativa sugerida por cámaras empresarias, organizaciones ambientales y personas de la comunidad académica es la sanción de una ley de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental territorial. Sin perjuicio de la importancia que tendría esta herramienta, debe advertirse que reemplazar el planteo de sanción de una LPMH por el de una ley de presupuestos mínimos de OAT corre el riesgo de convalidar, en la práctica, una estrategia de dilación que en los hechos postergue la protección efectiva de los ecosistemas de humedal.

Una ley de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental (o integral) del territorio implica una consideración multidimensional que va más allá de un ecosistema específico, e incorpora la interrelación entre las actividades económicas, el medio, la cultura local, el ordenamiento urbano, la proyección de crecimiento poblacional, entre otros elementos que hacen al paisaje natural y antrópico. En apoyo a una legislación nacional de este tipo se expresó enfáticamente el sector agropecuario, señalando que “legislar por ecosistema en lugar de legislar sobre el territorio en general implica regular por parche porque los recursos coinciden y se superponen”. Desde su perspectiva, el resultado del proceso generaría previsibilidad en relación con qué se puede y qué no se puede hacer en cada parcela, haciendo la salvedad de que el proceso debería ser participativo<sup>55</sup>. El sector forestal también abonó esta posición sosteniendo que “después de la experiencia de la ley de bosques en la Provincia de Buenos Aires, en donde durante diez años no se hizo el ordenamiento y se impactó terriblemente al sector forestal, lo que proponemos es que no se hable de ordenamiento de humedales y bosques, sino de ordenamiento del territorio”.

Sin embargo, la posibilidad de concreción de una ley con implicancias tan amplias, en un territorio tan vasto como el de Argentina y con una multiplicidad grande de actores, actividades y ecosistemas, se aprecia como un horizonte incluso más lejano y complejo que el de la sanción de una LPMH. En este marco, avanzar en una ley de humedales constituye una alternativa para avanzar en la preservación de un ecosistema crítico, más allá de si esta es la estrategia que da la cobertura más integral a todas las situaciones. En vistas de los aprendizajes —tanto a nivel estatal como de la sociedad civil— sobre los ecosistemas de humedal, las herramientas de gestión actuales y en proceso de elaboración (desde el arribo a un consenso sobre la definición, hasta la implementación de inventarios de humedales a nivel subnacional) sería regresivo no capitalizar lo construido hasta el momento en materia de LPMH. Incluso reconociendo sus limitaciones y contradicciones, suspender el impulso de una norma de estas características y, en su reemplazo, comenzar de cero el proceso de discusión sobre una ley de presupuestos mínimos de OAT no resulta deseable ni estratégico en vistas de los tiempos, las implicancias políticas y de puja de actores que tienen asociadas estas instancias.

En cuanto a la necesidad de un enfoque integral del territorio y las demandas de los actores productivos, estas pueden ser abordadas en el proceso de diseño de una LPMH. Hacerlo requiere garantizar la participación activa de todas las partes interesadas potencialmente impactadas por la norma. Es necesario también elaborar una norma que sirva como marco general —en consonancia con su naturaleza de norma de presupuestos mínimos— y al mismo tiempo, lo suficientemente preciso como para evitar ambigüedades jurídicas en el texto de la ley.

**El debate por el ordenamiento ambiental del territorio es una deuda en nuestro país que debe impulsarse en forma paralela al de la Ley de Humedales y ser parte integrante de las discusiones actuales y futuras en relación con el desarrollo de las actividades intensivas en recursos naturales.**

55 Entrevista a asociación de productores agropecuarios, 2021.

Al mismo tiempo, el debate por el ordenamiento ambiental del territorio es una deuda en nuestro país que debe impulsarse en forma paralela y ser parte integrante de las discusiones actuales y futuras en relación con el desarrollo de las actividades intensivas en recursos naturales. En este punto, y para diferenciar una norma de otra, es necesario repensar los fundamentos de las normas que se promueven, entendiendo que los procesos políticos y públicos son particulares, y que abordar discusiones diferentes en forma simultánea suele ser contraproducente a la claridad de las conversaciones.

## Herramientas de gestión

A nivel tanto provincial como municipal, existen herramientas que posibilitan la implementación de programas y políticas que velan por una gestión sostenible de los humedales. Allí, el conocimiento de los actores sobre la realidad territorial de cada entorno favorece el diseño de soluciones *ad hoc* que aborden las especificidades regulatorias, productivas y ecosistémicas de cada jurisdicción.

En teoría, el nivel municipal resulta idóneo para el diseño de normativa ambiental (sobre todo de OAT), en tanto la cercanía a los ecosistemas y al territorio facilita la coordinación práctica y la instrumentación de políticas, y la gestión local facilita la participación social, la autonomía de acción y la adaptación contextual dado el mejor conocimiento de los problemas territoriales (Gabaldón, 2009). Sin embargo, existen grandes desequilibrios entre jurisdicciones en términos de capacidad de gestión, financiamiento y fiscalización de políticas, desbalance que compromete la efectividad de estos niveles de gobierno. Algunas debilidades son la escasez de recursos humanos capacitados, el riesgo de pérdida de gobernabilidad, la baja disponibilidad de recursos financieros y mayores riesgos de partidización de las iniciativas (Gabaldón, 2009). De esta manera, la idoneidad y efectividad en el diseño e implementación de normas y herramientas subnacionales de gestión sostenible en humedales depende crucialmente de la existencia de estas capacidades. A su vez, es relevante considerar el marco institucional que apoya cada una de estas herramientas: la elección del tipo de norma (resolución ministerial, decreto o ley provincial), su nivel de detalle y el organismo ejecutor resultan clave para dotar de robustez a los instrumentos.

A continuación presentamos algunos de los instrumentos cuyo desarrollo y fortalecimiento pueden abonar a los objetivos de gestión y desarrollo sostenible más allá de la aprobación de una ley de presupuestos mínimos. Cabe aclarar que no se pretenden realizar recomendaciones de índole técnico científica, y que las propuestas se basan en los hallazgos de los principales conceptos y herramientas sobre los que existen consensos o principios de acuerdos entre actores. A pesar de ser herramientas aplicables en distintas escalas y cuyos operadores pueden pertenecer a diferentes ámbitos (poder legislativo, órganos del poder ejecutivo, sector académico, empresas, organizaciones de la sociedad civil), las propuestas comparten dos condiciones de posibilidad. En primer lugar, dar respuesta a la necesidad de garantizar el acceso a la información ambiental y a la mejora de los canales de acceso. El diseño de portales de información pública asequibles para un público no especializado permitiría un mayor involucramiento de la sociedad civil, lo cual abre la posibilidad a estrategias de fiscalización territorial descentralizadas que no dependan únicamente de la presencia territorial de organismos gubernamentales.

En segundo lugar, y tomando como insumo a la primera condición, deben sostenerse el diálogo y los espacios de conversación como una premisa de implementación, siendo fundamental el fortalecimiento de los mecanismos de participación pública.

Las obligaciones establecidas por la [Ley N° 25675](#) y los compromisos que surgen del Acuerdo de Escazú en relación con los "derechos de acceso" son oportunidades para que las jurisdicciones innoven en la promoción e involucramiento de la sociedad.

Las herramientas de gestión subnacionales requieren del sostenimiento del diálogo entre actores como una premisa de implementación, siendo fundamental el fortalecimiento de los mecanismos de participación pública.

### Experiencias comparadas: la conservación de los humedales en Chile

La superficie chilena está cubierta por 4,5 millones de hectáreas de humedales (Ministerio de Medio Ambiente Chile, 2018). Ante la necesidad de preservar sus servicios ecosistémicos, el Gobierno Nacional ha desarrollado una serie de herramientas de gestión para su conservación y uso sustentable. En principio, en 2018 se estableció el Plan Nacional de Protección de Humedales, una iniciativa liderada por el gobierno que busca preservar la biodiversidad y detener el deterioro de los humedales. El plan adhiere al Convenio Internacional RAMSAR y suma una hoja de ruta con acciones a implementar, entre las cuales se halla identificar y consensuar zonas de alto valor de conservación y designarlas como áreas protegidas. En una primera etapa se propone proteger 40 humedales a nivel nacional, en una superficie de alrededor de 250 mil hectáreas, y como meta al 2030 propone la gestión público-privada de una red de humedales protegidos.

A esta iniciativa se suma que en 2020 se sancionó una [Ley de Humedales Urbanos \(2102\)](#), que tiene por objetivo regular de manera específica los humedales dentro de áreas urbanas. Además, la Ley 2102 le otorga herramientas de protección de humedales urbanos a los municipios, tales como ordenanzas generales y postergaciones de permisos de subdivisión predial, loteo, urbanización y construcciones (Ministerio de Medio Ambiente Chile, 2018). Ese mismo año se actualizó el inventario de humedales, tras haberlo originalmente desarrollado en 2015. La actualización puso especial foco en identificar los humedales urbanos. Chile reconoce al inventario como la base principal de información para la implementación de acciones que promuevan la conservación y el uso racional de los humedales, la elaboración de políticas públicas efectivas, el reconocimiento y designación de Sitios RAMSAR y la identificación de los humedales con urgencia de conservación y restauración. El Inventario Nacional de Humedales se encuentra libremente disponible en la página web del gobierno.

#### Box 6

## Evaluación de Impacto Ambiental

La incorporación de la evaluación de impacto ambiental (EIA) dentro de la batería de instrumentos disponibles para las jurisdicciones se desprende de su propia definición: es el proceso que permite identificar, 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 su ejecución. Desde la óptica normativa, se plantea como un procedimiento técnico administrativo de carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019a). Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. Buenos Aires, Argentina. Esta guía fue aprobada por Res. SAyDS N° 337/19 como documento orientativo para la implementación de la EIA para gestores públicos y consultores.

Es el procedimiento mediante el cual la autoridad evalúa los impactos ambientales y sociales de los proyectos, y se desarrollan las instancias de participación pública. A través de la presentación del estudio de impacto ambiental (EslA), el proponente de un proyecto o actividad tiene que caracterizar el ambiente en que se pretende desarrollar, qué ecosistemas se encuentran en el área de influencia y qué tipo de impactos se pueden generar. En otras palabras, es la oportunidad para evaluar los impactos que el proyecto puede ocasionar en medios de alta sensibilidad como los humedales.

Algunas provincias han realizado importantes avances en este sentido. En la PBA, por ejemplo, la Resolución N° 492/19 prevé que en el marco del procedimiento de EIA, la autoridad debe verificar si el proyecto comprende un sitio RAMSAR (conforme la [Ley N° 23919](#)) y si las restricciones establecidas por la normativa específica para estos sitios permiten o no su desarrollo. La verificación de esta situación da lugar al rechazo del trámite, es decir, se considera como una situación bloqueante del procedimiento de EIA. Por su parte, en los casos en los que corresponda la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EslA), se requiere que, como parte de la información que debe contener el capítulo de "Caracterización del Ambiente", en el punto 4 (Medio biológico) se realice una "Caracterización del ecosistema", describiendo situaciones de vulnerabilidad, hábitats naturales declarados de importancia para su conservación (sitios RAMSAR, AICAs, etc.). Estos son ejemplos claros de cómo se puede introducir la consideración de los humedales en la evaluación de impacto ambiental a nivel de los proyectos de obras y actividades.

La EIA es una herramienta que se encuentra regulada en todas las provincias y su implementación forma parte de la gestión ambiental local cotidiana, por lo que introducir este tipo de previsiones a las normativas provinciales que no las tienen no resultaría una tarea compleja en términos de inclusión formal. La reglamentación puede establecer, por ejemplo, un anexo técnico en el que se detallen los estudios específicos que se deben realizar en relación con los humedales que se identifiquen en el estudio de impacto ambiental, en línea con un abordaje más integral de la dinámica de estos ecosistemas<sup>57</sup>.

Existen ejemplos recientes en los que el proceso de EIA generó fallos judiciales a nivel provincial, frenando proyectos inmobiliarios que ponían en riesgo zonas de humedales. Como ejemplo, el caso del fallo "Majul"<sup>58</sup>, dictado por la Corte Suprema de Justicia, fue un resultado del proceso de EIA de la obra inmobiliaria. En este caso un vecino de la ciudad de Gualguaychú, Provincia de Entre Ríos, interpuso una acción de amparo ambiental contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, una empresa y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos<sup>59</sup>, en razón de las obras vinculadas a un proyecto inmobiliario<sup>60</sup>. En ella se señaló que se omitió considerar que los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada. Los jueces indicaron que por tratarse de una cuestión relacionada con la protección de una cuenca hídrica y de un humedal debía valorarse la aplicación del principio precautorio, que es un principio de interpretación y aplicación de la ley ambiental según el cual cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

## Inventarios provinciales de humedales

La totalidad de los proyectos que alcanzaron un nivel de debate parlamentario avanzado incorporaron la necesidad de llevar adelante un proceso de inventariado<sup>61</sup>, con variantes respecto del rol que

<sup>57</sup> Entrevista a un exfuncionario nacional, 2021.

<sup>58</sup> CSJ 714/2016/RH1 Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental.

<sup>59</sup> La Constitución de la provincia menciona expresamente la protección de los humedales: "...los sistemas de humedales que se declaran libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados" (art.85).

<sup>60</sup> <https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/61074-2/>

<sup>61</sup> (S3487-13 U; S4279-15PL; S4245\_15PL y el proyecto unificado 3819-D-2020)

debe desempeñar la autoridad nacional, ya sea de liderazgo o de coordinación y articulación con las jurisdicciones locales. Esta herramienta puede emplearse para la gestión sostenible de los ecosistemas de humedal a nivel subnacional incluso en ausencia de una norma de presupuestos mínimos.

En línea con la necesidad de un OAT, diversos representantes de la sociedad civil —productivos, ambientalistas, académicos— enfatizaron la importancia de contar con un mapa certero de dónde hay humedales y cuáles son sus características como insumo para ese ordenamiento. Es una herramienta especialmente beneficiosa para la gestión a nivel subnacional que requiere: (1) capacitar a los empleados y empleadas públicas, (2) capitalizar las capacidades técnicas existentes a través del armado de redes de universidades e instituciones y (3) utilizar metodologías estandarizadas.

El caso de la Provincia de Buenos Aires resulta ilustrativo en este sentido. En el marco del Plan Estratégico OPDS 2018-2019 se instrumentó un programa denominado “Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires” que realizó el inventario de la Provincia a Nivel II, que es el de Sistemas de Paisaje de Humedal. El documento identifica, a partir de la visualización y análisis de distintas imágenes de la Provincia de Buenos Aires, los rasgos más sobresalientes en cuanto al relieve y la hidrografía de las cuatro regiones de humedales en la que se divide la provincia. Estos son referidos como territorios que poseen una unicidad biofísica, es decir, presentan homogeneidad en su conformación y dinámica basada en sus orígenes morfogénicos, su dinámica hidrológica y sus consecuentes conformaciones de suelos y ecosistemas a una escala mayor que los paisajes (OPDS, 2019).

Si bien este nivel de detalle es el segundo de cuatro (regiones de humedal —nivel 1—, sistemas de paisaje —nivel 2—, unidades de paisaje de humedales —nivel 3— y unidades de humedal —nivel 4—), resulta un insumo útil a nivel municipal, y de hecho está en proceso de ser utilizado por diferentes organismos para la formación de empleados públicos en su utilización para la gestión<sup>62</sup>. Así, la iniciativa de avanzar con la realización de los diferentes niveles de inventario constituye un puntapié inicial significativo para avanzar en una gestión sostenible de los humedales. La elaboración de los inventarios es un proceso que puede realizarse aún en ausencia de una ley de presupuestos mínimos y, en caso de que esta sea aprobada, pueden facilitar y agilizar su implementación.

### **Ley de Inventario Provincial de Humedales: el caso de Corrientes**

En diciembre del 2020 la Provincia de Corrientes dio inicio a un proceso de inventariado provincial mediante la sanción de la [Ley N° 6548 Inventario Provincial de Humedales](#) (en adelante, IPH), propuesta por el exgobernador y senador radical, Ricardo Colombia. La ley tiene como objetivo registrar y caracterizar los humedales de todo el territorio de la Provincia. Operativamente, la coordinación de la elaboración se encuentra a cargo del Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) y será realizado por la Comisión Provincial para la confección del IPH<sup>1</sup>. La norma prevé además que, una vez realizado el Inventario Provincial de Humedales, deberá ser aprobado a través de una ley por la Legislatura Provincial.

<sup>1</sup> Estará integrada por un (1) representante titular y un (1) suplente de las siguientes instituciones: Ministerio de Producción, Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, Ministerio de Turismo e invitará a participar al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), el Instituto de Botánica del Nordeste, el Centro de Ecología Aplicada del Litoral y un representante por el Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica de Corrientes.(CPIAC).

Box 7

Box 7

<sup>62</sup> Entrevista con miembros de organismos públicos de la Provincia de Buenos Aires, 2021.

La sanción de esta ley en medio de una discusión nacional para una LPMH evidencia la preocupación de la provincia de Corrientes en relación con que una ley nacional de presupuestos mínimos homogenice las diversas realidades provinciales en relación con los humedales. Esta preocupación surge a partir de las definiciones de humedal utilizadas en los proyectos nacionales, las cuales, al catalogar aproximadamente un 50% del territorio correntino como humedal, podrían tener una fuerte afectación sobre la capacidad productiva de la provincia. Al momento de presentar el proyecto, la diputada María Eugenia Mancini declaró que "actualmente existen en el Congreso de la Nación proyectos diversos sobre humedales que, de aprobarse, afectarán el potencial de producción de la provincia"<sup>2</sup>.

En este sentido, una agrupación de entidades productivas de Corrientes publicó un documento declarativo en donde detallan sus preocupaciones específicas acerca de los proyectos de LPMH presentados. Entre ellas se destacan las siguientes observaciones: "adopta una definición amplia, lo cual implica para Corrientes el 50% de su territorio; no contempla a la ganadería actual de modo explícito ni actividades pre-existentes; encarece y amenaza la puesta en marcha de proyectos, alejando así a los productores, a los gobiernos municipales, provinciales y nacional de materializar sus iniciativas, como caminos, reservorios, electrificación, pasturas, etc; (...) y La Ley de Bosques fue basada en este enfoque y no dio buenos resultados, incluso abarcando una temática más acotada que los Humedales"<sup>3</sup>. Respecto a la definición de humedal, la ley provincial sancionada utilizó la siguiente definición: "las superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes", evitando la especificidad brindada por la definición acordada en el Taller "Hacia un Inventario Nacional de Humedales".

Asimismo, las voces de las agrupaciones productivas fueron apoyadas por el biólogo del CONICET Juan José Neiff, especialista en manejo de ecosistemas como los humedales. Neiff declaró que la provincia de Corrientes cuenta con un buen manejo de conservación de sus humedales, como en el caso de El Parque Nacional Iberá, el Parque Mburucuyá, el área natural de Laguna Brava y varias otras reservas privadas. Por ello, el biólogo propuso cuestionar si es necesaria una legislación nacional para la conservación de humedales sobre todo el territorio argentino, y señaló que los proyectos presentados "apuntan principalmente al Delta del Paraná (Tigre y San Fernando), donde los desarrollos inmobiliarios alteraron el cauce del río"<sup>4</sup>. En esta línea, defendió que cada provincia administre a su criterio sus propios recursos naturales, destacando la importancia de la ley de IPH.

<sup>2</sup> <https://republicadecorrientes.com/5374-sancionaron-ley-sobre-humedales-y-avanzo-el-presupuesto-2021>

<sup>3</sup> El documento completo se encuentra en: <http://acpaarrozcorrientes.org.ar/Paginas/LEY-HUMEDALES.pdf>

<sup>4</sup> <https://icaa.corrientes.gob.ar/noticia/icaa-se-encuentra-trabajando-para-avanzar-en-el-inventario-provincial>

## Box 7

## Programas de buenas prácticas sectoriales

Una herramienta especialmente útil para la gestión sostenible en actividades forestales y agropecuarias son las guías y programas de buenas prácticas. Estas buscan establecer para cada tipo de ecosistema en particular —en tanto la categoría de "humedal" abarca una gran heterogeneidad de territorios— estrategias de gestión de los recursos que permitan compatibilizar la producción con la conservación de los servicios ecosistémicos. Una institución relevante en el diseño de esta herramienta, dado su conocimiento territorial y su anclaje local con asociaciones de productores, es el INTA, que viene desarrollando un manual de buenas prácticas agropecuarias por tipo de

humedal y región. El mismo pretende “aportar conceptos y enfoques en el uso racional y sostenible de los humedales para las producciones agropecuarias y forestales establecidos en los manuales de RAMSAR, contribuir a un inventario nacional y al desarrollo de buenas prácticas productivas en humedales (BPH) en estos ecosistemas”, entendiéndose que la producción es indisociable de la conservación y la seguridad alimentaria<sup>63</sup> (Gobierno Nacional Argentino, 2020). Esta iniciativa se desarrolla en el marco de las acciones de proyectos llamados “estructurales”, que tienen que ver con problemáticas transversales a todo el país. En este caso en particular, está orientado a la detección de áreas de humedales y a la elaboración de un manual de buenas prácticas que permitan compatibilizar la producción con la conservación de servicios ecosistémicos.

Complementariamente, el diseño colaborativo de un insumo de estas características sirve para impulsar la articulación e interlocución entre distintas partes interesadas en la gestión de humedales, lo que permite construir consensos en los territorios que acerquen y desarticulen —en los casos en donde sea posible— la antinomia entre producción y conservación. Numerosas asociaciones de productores refieren haber sido invitados a instancias de esta naturaleza y haberlas encontrado fructíferas.

A modo de resumen, a continuación se expone un cuadro con las tres herramientas de gestión desarrolladas:

### Herramientas de Gestión

Herramienta	Objetivo	Actores implicados y escala de aplicación	Experiencia Práctica
<b>Evaluación de Impacto Ambiental</b>	Identificar, 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 su ejecución.	Legisladores/as y gestores/as ambientales a nivel nacional, provincial y municipal.	En la PBA la resolución N° 492/19 prevé que en el marco del procedimiento de EIA, la autoridad debe verificar si el proyecto comprende un sitio RAMSAR y si las restricciones establecidas por la normativa específica para estos sitios permiten o no su desarrollo. La verificación de esta situación da lugar al rechazo del trámite, es decir, se considera como una situación bloqueante del procedimiento de EIA.
<b>Inventarios provinciales de humedales</b>	Relevar información georreferenciada sobre la variedad, extensión, características, y servicios ecosistémicos de los humedales dentro de los territorios provinciales.	Ministerios provinciales de diversas índoles.	En 2020 la Provincia de Corrientes dio inicio a un proceso de inventariado provincial mediante la sanción de la Ley N° 6548 Inventario Provincial de Humedales, con el objetivo de registrar y caracterizar los humedales de todo el territorio de la Provincia.
<b>Programas de buenas prácticas sectoriales</b>	Establecer para cada tipo de ecosistema en particular —en tanto la categoría de “humedal” abarca una gran heterogeneidad de territorios— estrategias de gestión de los recursos que permitan compatibilizar la producción con la conservación de los servicios ecosistémicos.	Sectores productivos y agrupaciones técnicas especializadas en los distintos sectores.	El INTA está desarrollando un manual de buenas prácticas agropecuarias por tipo de humedal y región, que pretende “aportar conceptos y enfoques en el uso racional y sostenible de los humedales para las producciones agropecuarias y forestales establecidos en los manuales de RAMSAR, contribuir a un inventario nacional y al desarrollo de buenas prácticas productivas en humedales en estos ecosistemas”, entendiéndose que la producción es indisociable de la conservación y la seguridad alimentaria (Gobierno Nacional Argentino, 2020).

Cuadro 3

Consideraciones finales



63 Entrevista a investigadora del INTA.

## Consideraciones finales

Los humedales en todo el mundo se encuentran expuestos a presiones que están causando su desaparición y degradación, como cambios en el uso del suelo por la actividad agropecuaria, obras de infraestructura inadecuadas, avance indiscriminado del desarrollo inmobiliario, incendios y actividad minera desregulada. Nuestro país, con aproximadamente un quinto de su territorio cubierto por ecosistemas de humedal, no es excepción a ese fenómeno. Si bien existe un marco normativo e institucional nacional que aborda la problemática, y se han registrado experiencias puntuales de implementación de iniciativas locales de gestión, existen déficits en la implementación del marco regulatorio y no hay un entendimiento común a nivel nacional sobre el abordaje que debe hacerse de estos ecosistemas. Persisten las discordancias en relación con su definición y su identificación en el territorio, lo que dificulta la gestión y trae aparejado distintos niveles de protección y heterogeneidad en las estrategias provinciales.

La revisión sobre el proceso de discusión legislativa en torno a los humedales a lo largo de la última década arroja que, si bien hubo varios intentos de aprobación de proyectos de LPMH, todos perdieron estado parlamentario por la oposición que suscitó entre distintos sectores productivos, como el forestal, agropecuario, minero e inmobiliario. En cada uno de los tres intentos de aprobación que hubo, la agenda de protección de los humedales emergió ante la ocurrencia de sucesos catastróficos como incendios o inundaciones. Esta dinámica generó que el abordaje de los proyectos esté signado por la búsqueda política de una solución inmediata a una urgencia, lo cual dificultó que hubiera un sostenimiento de la temática en la agenda pública de forma autónoma, más allá del impulso de las organizaciones ambientalistas. La discusión sobre la sanción de una LPMH, pese a estar relacionada con la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos, tiene numerosas implicancias que van más allá de estos y que merecen un tratamiento detenido. Estas implicancias son las que emergen de hacer un análisis más exhaustivo sobre la posición de distintos grupos de interés en relación con la letra de la ley.

A pesar del desacuerdo entre sectores durante el proceso de discusión de la normativa, la profundización en el conocimiento sobre el objeto a regular y la creciente articulación entre actores llevó a que las tensiones tendieran a volcarse sobre artículos puntuales: la definición de "humedal", el marco temporal de la realización del Inventario Nacional de Humedales y el ordenamiento ambiental del territorio, la moratoria a las actividades productivas, la semaforización y las sanciones penales son algunos de los puntos más álgidos de discusión. La discusión sobre una LPMH ha catalizado en paralelo un proceso de creciente conocimiento público, formación e involucramiento sobre los ecosistemas de humedal, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil. Esto ha derivado en una evolución en las posturas de distintos sectores, más allá de lo que en la discusión pública aparece como una contradicción insalvable entre producción y conservación. En este sentido, el mapeo de los principales puntos de conflicto en el articulado de la LPMH —así como de los argumentos que se encuentran detrás de cada una de las posiciones— puede ayudar a visibilizar no solo los intereses sectoriales en pugna, sino también las oportunidades que existen para la ampliación de los procesos de interlocución y el trabajo articulado entre los actores. Un punto de partida común para los actores involucrados es considerar a los humedales como territorios antropizados. En consecuencia, los instrumentos regulatorios que se piensen no solo tienen que considerar la preservación de los servicios ecosistémicos, sino también atender la dimensión humana que se desarrolla en ellos, a través de la participación completa de las personas y asociaciones involucradas en su gestión y uso.

De las entrevistas realizadas y los documentos relevados para la elaboración de este trabajo surge que en el horizonte de la discusión sobre la ley de humedales aparece la necesidad de avanzar en el ordenamiento ambiental del territorio de manera integral. Esta discusión crítica sobre el OAT a nivel nacional es una tarea pendiente en nuestro país e indudablemente se debe impulsar, integrando no solo el desarrollo de las actividades intensivas en recursos naturales, sino también la planificación estratégica y el ordenamiento urbano. Pensar el territorio es, en efecto, un ejercicio que nos enfrenta

a pensar el futuro. Sin perjuicio de ello, y considerando los aprendizajes realizados en esta década en materia de humedales, sería regresivo no capitalizar lo construido hasta el momento en la sanción de una norma específica que proteja esos ecosistemas. Cada proceso político es particular a su época y abordar en forma simultánea discusiones que, aunque muy vinculadas, persiguen objetivos diferentes, puede ser contraproducente a la claridad de las conversaciones. En este punto se manifiesta claramente la necesidad de pensar a la política pública ambiental en términos de progresividad, entendiendo que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales. Estas metas deben proyectarse en un cronograma temporal que facilite la adecuación de las actividades productivas involucradas, pero incorporando la dimensión de no retroceder en los niveles de protección alcanzados.

A su vez, el financiamiento que prevea la norma es un factor esencial en su implementación, y un eje sobre el cual es fundamental profundizar en los espacios de discusión futuros. Si bien los principales debates apuntados en este documento se han dado alrededor de las cuestiones de fondo de la materia, el capítulo instrumental es también un eje clave que ha estado presente, fundamentalmente, en las discusiones de quienes revestirán el rol de autoridad de aplicación. En un país federal como el nuestro, las tensiones que existen alrededor de la gobernanza de los recursos naturales involucran también esta dimensión. En ese sentido, la administración y el manejo de los recursos que se prevean deberá atender los aprendizajes de los formatos adoptados en otras leyes de presupuestos mínimos. Es necesario, además, que los recursos que se asignen se determinen de modo de garantizar la sostenibilidad del financiamiento. La institucionalidad que se diseñe para su gobernanza deberá establecer roles claros e incorporar mecanismos de reporte y transparencia acordes a las cantidades involucradas y a los objetivos de gestión de la norma.

Por otra parte, una legislación de presupuestos mínimos no agota en sí misma la batería de acciones necesarias para lograr sus objetivos en cada provincia y/o municipio. El abordaje territorial es clave para dar respuesta a los desafíos particulares de cada jurisdicción, más allá de la sanción de la ley nacional. Existen instrumentos cuyo desarrollo y fortalecimiento pueden abonar a los objetivos de gestión y desarrollo sostenible, aplicables en distintas escalas. Ejemplo de ello es la EIA, un instrumento de gestión ambiental que permite, entre otras cosas, evaluar los impactos que a nivel de proyecto se pueden ocasionar en medios de alta sensibilidad como los humedales. La reglamentación de esta herramienta puede permitir estandarizar a nivel jurisdiccional cómo se deben estudiar y abordar esos impactos.

Otro de los puntos clave que emerge de este trabajo es la importancia de los inventarios provinciales como herramientas de gestión para la elaboración de los ordenamientos. Existen antecedentes de experiencias provinciales, y el impulso en su realización es además una oportunidad para capitalizar las capacidades técnicas existentes de cada provincia a través del armado de redes de universidades e instituciones especializadas. En el mismo sentido, los programas de buenas prácticas son herramientas especialmente útiles para el objetivo de difundir estrategias de desarrollo de las actividades que contemplen las particularidades del medio en el que se asientan. Las guías de buenas prácticas forestales y agropecuarias son ejemplos de actividades en las cuales pueden ser incorporadas, teniendo en cuenta que para cada tipo de ecosistema en particular —en tanto la categoría de “humedal” abarca una gran heterogeneidad de territorios— se deben desarrollar estrategias sitio-específicas de gestión de los recursos.

La difusión de estas herramientas e instrumentos puede ayudar en el camino de construcción de una institucionalidad ambiental que, independientemente de sus retrocesos y avances, es fundamental continuar. Entendemos que el proceso de discusión y elaboración de las políticas públicas ambientales no debe abordarse en términos dicotómicos, sino participativos y plurales, a través de un aprovechamiento de los aprendizajes alcanzados. Este proceso debe volcarse en el diseño de un instrumento que se ajuste al objetivo planteado, concibiendo la ley como un medio y no como un fin en sí mismo. En ese ejercicio se inscribe este aporte que, por su esencia, se encuentra en permanente construcción.

# Anexo



Proyectos de Ley de Presupuestos  
Mínimos de protección ambiental  
para la preservación, restauración  
y uso racional y sostenible de los  
humedales

AÑO	2013	2015	2020	2020	2020	2020	2020	2022
PROYECTO	Proyecto Unificado Ruiz Díaz (1628-S) y Giustiniani (S3487-13)	Proyecto Unificado Odarna, Linares, Solanas (S4279-15PL) y Luna (S4245_15PL)	Proyecto Luenzo (S-1709_20)	Proyecto Gonzalez (S1564_20)	Proyecto Giacoppo (S2372-20)	Proyecto Mayans (S2640-20)	Proyectos Grosso, y otros. (3819; 3634; 3757; 3804; 3821; 4184; 4207; 4244; 4835; 4949_2020)	Proyectos Grosso (0075-D-2022)
TRÁMITE LEGISLATIVO	Unificación proyectos 1628-S y 3487-13. Aprobado en Senado. Caducó en HCD en 2016.	Unificación proyectos S4279-15 y S4245_15. Aprobado en Senado. Caducó en HCD en 2018.	Girado a las comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ambiente y Desarrollo Sustentable; y de Presupuesto y Hacienda	Girado a las comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Presupuesto y Hacienda	Girado a las comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Presupuesto y Hacienda	Girado a las comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Presupuesto y Hacienda	Obtuvo dictamen en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. Giro a de Agricultura y Ganadería, de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; y de Presupuesto y Hacienda	Giro en estudio
OBJETO	Presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales	Presupuestos mínimos para la identificación, conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales a fin de preservar los servicios ecosistémicos	Presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales a fin de preservar los servicios ecosistémicos	Presupuestos mínimos para la identificación, conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales a fin de preservar los bienes y servicios ambientales	Presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales	Presupuestos mínimos para la identificación, conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales naturales a fin de preservar los servicios ecosistémicos, culturales y socio-económicos	Presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales en todo el territorio de la Nación, reconociendo su valor intrínseco y resguardando su integridad ecológica, asegurando los servicios ecosistémicos que éstos brindan	Presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales en todo el territorio de la Nación, reconociendo su valor intrínseco y resguardando su integridad ecológica, asegurando los servicios ecosistémicos que éstos brindan
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Jurisdicción, y en el ámbito nacional establece sus facultades	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental	Organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental
AUTORIDAD COMPETENTE	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción	Jurisdicción
DEFINICIÓN	Definición Ramsar	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales". Los humedales alcanzados por la ley serán definidos con carácter específico en cada jurisdicción.	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"	Definición "Taller Hacia un Inventario Nacional de Humedales"
INVENTARIO	A realizarse en menos de 5 años, y actualizarse cada 5 años.	A realizarse en menos de 3 años, y actualizarse cada 5 años. Prevee su implementación en al menos en tres (3) escalas espaciales.	A realizarse en menos de 2 años con posibilidad de prórroga por 1 año más, y actualizarse cada 5 años. Prevé su implementación en al menos tres escalas espaciales.	A realizarse en menos de 3 años, y actualizarse cada 5 años. Prevé su implementación en al menos 3 escalas espaciales.	A realizarse con al menos cuatro escalas espaciales (nivel 2 y 3 en menos de 3 años, y nivel 4 en un plazo razonable).	A realizarse en menos de 5 años, y actualizarse cada 5 años.	A realizarse con al menos 4 escalas espaciales (nivel 1, 2 y 3 en menos de 3 años, y nivel 4 en un plazo razonable). Se debe actualizar cada 5 años.	A realizarse con al menos 4 escalas espaciales (nivel 1, 2 y 3 en menos de 3 años, y nivel 4 en un plazo razonable). Se debe actualizar cada 5 años.
OAT	A cargo de la Autoridad de Aplicación	A cargo de las autoridades de las jurisdicciones en un plazo menor a dos años	A cargo de las autoridades de las jurisdicciones.	A realizarse por las autoridades jurisdiccionales, en menos de 2 años.	A realizarse por las autoridades jurisdiccionales.	A realizarse por las autoridades jurisdiccionales en menos de 5 años.	A realizarse por las autoridades jurisdiccionales en menos de 2 años.	A realizarse por las autoridades jurisdiccionales en menos de 2 años.
CATEGORÍAS (SEMAFORIZACIÓN)	Preservación, Restauración y Manejo Sostenible	Preservación; Gestión de Recursos; Usos Múltiples	Preservación; Gestión de Recursos; Usos Múltiples	Preservación; Gestión de Recursos; Usos Múltiples	Preservación; Restauración; Manejo Sostenible.	Preservación; Restauración; Manejo Sostenible. Introduce criterios a ser clasificados por cada jurisdicción.	No prevé	No prevé

ACTIVIDADES RESTRINGIDAS	Regulación de desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales y de depósito de desechos	Regulación de desarrollos urbanos, agropecuarios, y industriales. Aprovechamiento agropecuario de los humedales deberá realizarse en el marco de buenas prácticas.	Podrán realizarse en los humedales todos aquellos usos racionales compatibles que no afecten negativamente la provisión de servicios ecosistémicos	Toda actividad productiva requerirá previa autorización por parte de la autoridad competente de la jurisdicción. El aprovechamiento agropecuario de los humedales deberá realizarse acorde a buenas prácticas agronómicas. La realización de obras de infraestructura y/o de actividades extractivas y productivas que puedan afectar áreas de humedales, deberán ajustarse a diseños que minimicen las alteraciones en su estructura y funcionamiento y armonicen las funciones de las obras con la condición de humedal.	Limitación de desarrollos urbanos, agropecuarios industriales y vuelcos de desechos en humedales y áreas adyacentes que puedan afectar las características ecológicas de los humedales.	Podrán realizarse en los humedales inventariados todos aquellos usos racionales que cumplan con lo exigido por la legislación ambiental de cada jurisdicción, procurando la sustentabilidad en la provisión y/o producción de servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos.	Queda prohibida toda intervención en los humedales sin la previa aprobación por parte de la autoridad competente, de la EIA. En el caso de que se presenten dos o mas proyectos, las jurisdicciones provinciales deberán realizar las EAE considerando los efectos acumulativos.	Queda prohibida toda intervención en los humedales sin la previa aprobación por parte de la autoridad competente, de la EIA. En el caso de que se presenten dos o mas proyectos, las jurisdicciones provinciales deberán realizar las EAE considerando los efectos acumulativos.
ACTIVIDADES EXCLUIDAS DE LA LEY	No prevé	Salares de altura	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
MORATORIA	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé	Hasta tanto no se finalice con el OAT solo se puedan autorizar obras o actividades nuevas o modificación de las ya existentes, mediante procedimientos que garanticen la utilización de los instrumentos de política y protección ambiental reconocidos en las legislaciones locales	Durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la presente ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales.	Durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la presente ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales.
SANCIONES	Apercibimiento, multa entre 100-100,000 sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional, suspensión de las autorizaciones (30 días - 5 años), y cese definitivo de la actividad.	Apercibimiento, multa entre 1-50,000 salarios mínimos Vital y Móvil, revocación de las autorizaciones, suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional, y cese definitivo de la actividad.	Apercibimiento, multa entre 1-50,000 salarios mínimos Vital y Móvil, revocación de las autorizaciones, suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional, y cese definitivo de la actividad.	Apercibimiento, multa entre 100-100,000 salarios mínimos Vital y Móvil; revocación de las autorizaciones; suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional; publicidad del acto cometido.	Apercibimiento, multa entre 100-100,000 salarios básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional; revocación de las autorizaciones entre 30 días y 5 años; cese definitivo de la actividad.	Apercibimiento, multa entre 1-50,000 salarios mínimos Vital y Móvil; suspensión y revocación de las autorizaciones por 30 días hasta 5 años; suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional; publicidad del acto cometido.	Apercibimiento, multa entre 1-50,000 salarios mínimos Vital y Móvil; revocación de las autorizaciones; suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional; cese definitivo de la actividad.	Apercibimiento, multa entre 1-50,000 salarios mínimos Vital y Móvil; revocación de las autorizaciones; suspensión de hasta 3 años en la matrícula profesional; cese definitivo de la actividad.
FINANCIAMIENTO	Fondo Nacional de Humedales (la suma que asigne el presupuesto general de la Nación)	Fondo Nacional de Humedales (0,3% del presupuesto nacional)	Fondo Nacional de Humedales (0,3% del presupuesto nacional)	Fondo Nacional de Humedales (0,3% del presupuesto nacional)	Fondo Nacional de Humedales (la suma que asigne el presupuesto general de la Nación)	Fondo Nacional de Humedales (la suma que asigne el presupuesto general de la Nación)	Fondo Nacional de Humedales (0,3% del presupuesto nacional)	Fondo Nacional de Humedales (0,3% del presupuesto nacional)

# Bibliografía



- Benzaquén, L., Blanco, D.E., Bó, R.F., Kandus, P., Lingua, G.F., Minotti, P., Quintana, R.D., Sverlij, S. y Vidal, L. (eds.), (2013). *Sistemas de Paisajes de Humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Proyecto GEF PNUD ARG/10/003.
- Benzaquen, L., Blanco D.E., Bo R.F., Kandus, P., Lingua, G., Minotti, P. y Quintana, R. (editores). 2017. *Regiones de Humedales de la Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Fundación Humedales/Wetlands International. Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires.
- Benzaquen, L., Lingua, G., Firpo Lacoste, F. y Gonzalez Trilla, G. (2020). *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*. Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Bidart Campos, G. (1995). Tratado elemental de derecho constitucional argentino.
- Christel, L. y Torunczyk, D. (2017). *Sovereignities in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina*. European Review of Latin American and Caribbean Studies, 0(104), 48-68. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>
- Convención sobre los Humedales (RAMSAR) (2021). *Perspectiva mundial sobre los humedales: Edición especial de 2021*. Gland (Suiza). Secretaría de la Convención sobre los Humedales.
- Esain, J. (2004). "El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675". Revista Lexis Nexis, No del 7/01/2004., pág. 3.
- Fabricante, I., Minotti, P. y Kandus, P., (2017). En prep. *Mapa de humedales de Argentina a partir de coberturas del suelo*.
- Falleti, T.G. (2013). "Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada". En Falleti, T.G., González, L. y Lardone, M. (eds.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 13-23). Ciudad de Córdoba, Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2019. "La Ley de Bosques, cada vez más desfinanciada". Biodiversidad, Economía, y Política Ambiental. Buenos Aires, Argentina.
- Figueroa, L. (2020). "Proceso de formación y uso de estrategias de las coaliciones Estado-sociedad en el tratamiento de dos proyectos de leyes ambientales en Argentina (bosques nativos y humedales)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 29 Núm. 2.
- Fundación Humedales, (2014). *Lineamientos para una ganadería ambientalmente sustentable en el Delta del Paraná*.
- Fundación Humedales, (2021). *Conservación de humedales altoandinos y una minería de litio ajustada a estándares sociales y ambientales*.
- Fundación Humedales, Documento de posición ¿Qué es y qué no es la Ley de Humedales? Recomendaciones para la unificación de los proyectos.
- Giacosa, B., Andelman, M., Balderrama, D., Matarasso, M., (2019). *Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná*. Fundación Humedales/Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Gabaldon, A. (2009). "La descentralización de la gestión ambiental en América Latina". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 45. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Gabay, M. (2018). "Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino". En Ricardo Gutiérrez (comp.), *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 57-102). Ed. Teseo. Buenos Aires.
- Gobierno Nacional Argentino, (2020). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*.
- Gobierno Nacional Argentino, (2020). *El INTA promueve las buenas prácticas en humedales*.
- Gobierno Nacional Argentino, (2021). *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*.
- Gómez Orea, D. (2013). Evaluación del Impacto Ambiental. Ed. Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.
- Gutiérrez, R.A. (2017). "La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)". Revista SAAP, 11(2), 283-312.
- Gutiérrez, R.A. (2018). "Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina". En Gutiérrez R.A. (comp.). *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 9-56). Teseo Editores. Ciudad de Buenos Aires.
- Gutiérrez, R. A. (2020). "Sociedad, Estado y políticas ambientales en la Argentina democrática". *Informe Ambiental 2020*, FARN.
- Hache, E., Barnet, C., Seck, Gondia-Sokhna (2021). "Lithium in the energy transition: more than a resource issue?". *Metals in the energy transition*, n° 4, IFPEN, February 2021.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: OUP.
- Humedales sin Fronteras, (2020). *Ley de Humedales Ya: Por una Ley que proteja a los humedales del territorio argentino*. Disponible en <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/documentoLHY-1.pdf>
- Instituto Nacional de Limnología (INALI), (2020). Aportes para el tratamiento de una Ley Nacional sobre Presupuestos Mínimos para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales.
- IPBES, (2019). Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre la labor realizada en su sexto período de sesiones (2018), pág.17. Disponible en <https://ipbes.net/regional-assessments>.

- Izquierdo A., Aragón R., Navarro C., Casagrande E., (2018). Humedales de la Puna: principales proveedores de servicios ecosistémicos de la región. *Serie Conservación de la Naturaleza: La Puna Argentina: Naturaleza y Cultura*.
- Julia, M. (2005). "La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco del nuevo orden ambiental, político, jurídico e institucional". *Revista de Derecho Ambiental* No 1, Lexis Nexis, Córdoba, 2005, página 99. 113
- Kandus, P., Minotti, P. y Malvárez A.I.. (2008). *Distribution of wetlands in Argentina estimated from soil charts*. *Acta Scientiarum*, 30 (4): 403-409. Brasil, ISSN 1415-6814.
- Kandus, P. y Minotti, P. (2018). *Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales. Informe final*. Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín.
- Kandus, P. y Quintana, R. (2021). "Investigadores de la UNSAM participan del debate por la Ley de Humedales en el Senado de la Nación". *Noticias UNSAM*.
- Langbehn, L., Schmidt, M. y Pereira, P. (2020). "Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Una comparación entre los procesos de las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales". *Revista Administración Pública y Sociedad*. (APyS-IFAP-FCS-UNC) No 010, Julio-Diciembre 2020 - ISSN: 2524-9568.
- Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. Editorial Porrúa. México, DF.
- Madariaga, A., Maillat, A., y Rozas, J. (2021). *Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile*.
- Milmanda B., y Garay C., (2019). "The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina". *Politics and Society*, 48, 1, Pp. 3-26.
- Ministerio de Medio Ambiente Chile, (2018). *Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022*. División de Recursos Naturales y Biodiversidad. Santiago, Chile.
- Mitchell, R., Agle, B., Wood, D. (1997). "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Review* 4 (pp. 853-886). University of Pittsburg.
- Monkes, J. (2017). Los humedales en disputa: Discursos y estrategias en torno a la formulación de una ley nacional de conservación de humedales. Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Departamento de Economía, Desarrollo y Planeamiento Agrícola. FAUBA, UBA.
- Moya, B., Hernández, A., Elizalde, H., (2005). *Los Humedales ante el Cambio Climático. Investigaciones Geográficas* (Esp), núm. 37, 2005, pp. 127-132 Universidad de Alicante, Alicante, España
- Naciones Unidas Argentina (ONU), (2020). *Aportes del Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa para la conservación y el uso sostenible de los humedales en la República Argentina*. Buenos Aires.
- INTA, (2021). El INTA inició el mapeo de la distribución y usos de humedales. INTA Informa.
- Neiff, J.J. (2001). *Humedales de la Argentina: sinopsis, problemas y perspectivas futuras*.
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible. (2019). *Inventario de Humedales de la Provincia de Buenos Aires. Nivel 2: Sistemas de Paisajes de Humedales*. Primer Informe / Susana Mulvany, Marcos Canciani, Mariano Pérez Safontas, Mariana Tangorra, Elena Sahade y Tamara Sánchez Actis. 1a Ed. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Prieur, M., Bastin, C. (2021), Mekouar, M.A (colab). "Midiendo la efectividad del derecho ambiental". *Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*, Ediciones científicas internacionales Peter Lang, Bruselas, Bélgica, Colección Cátedra Normandía por la Paz Vol. 4.
- RAMSAR (s.f.). *Humedales: en peligro de desaparecer en todo el mundo*.
- Secretaría de la Convención de Ramsar, (2010). "Manejo de humedales: Marcos para manejar Humedales de Importancia Internacional y otros humedales". *Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales*, 4ª edición, vol. 18. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).
- Romero, M. (2017). *Humedales: Proyectos Legislativos Nacional y Bonaerense. Definición e Inventario*.
- Rosatti, H., Barra, R.C., García Lema, A., Masnatta, H., Paixao, E. y Quiroga Lavie, H. (1994). *La Reforma de la Constitución*. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1994, páginas 84 y 85. 112
- Ryan, D. (2014). "Política y ambiente en la Argentina: ¿un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 22-32.
- Schmeer, K. (2000). *Stakeholder analysis guidelines. Policy toolkit for strengthening health sector reform 2*, 1-43.
- Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International, (2019). *Estudios de Impacto Ambiental en Humedales: Consideraciones para la elaboración de un manual con énfasis en el Corredor Fluvial Paraná-Paraguay*. Buenos Aires, Argentina
- Secretaría de la Convención de Ramsar. (2018). *Perspectiva Mundial sobre los Humedales. Estado de los humedales del mundo y de los servicios que prestan a las personas*
- Straccia, P.H., Monkes, J. y Raffaele, M.L. (2021). "Las políticas de escala en las disputas ambientales: el caso de los humedales en Argentina". *Revista Huellas*, Volumen 25, No 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Wetlands International. (2015). *Soluciones de humedales para las personas y la naturaleza* Intención Estratégica 2015 - 2025.

## Acerca del equipo autoral

### **Victoria Arias Mahiques**

Investigadora del Área de RRNN de Fundar. Abogada por la UNS, especialista en Derecho Ambiental de la UBA y diplomada en Cambio Climático por la UNQ - UNJu.

### **Ana Julia Aneise**

Analista del Área de RRNN de Fundar. Licenciada en Economía (UBA) y maestranda en Economía y Derecho del Cambio Climático (FLACSO).

### **Malena Galuccio**

Analista del Área de RRNN de Fundar. Licenciada en Desarrollo Internacional (King's College London) y cursa la diplomatura Conflictos Ambientales y Planificación Participativa (FLACSO).

### **Carlos Freytes**

Director del Área de RRNN de Fundar. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Northwestern y magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO-Buenos Aires.

### **Juan O'Farrell**

Coordinador del Área de RRNN de Fundar. Economista y doctor en Ciencia Política de la UTDT y magíster en Gobernanza y Desarrollo de la Universidad de Sussex (GB).

---

**Corrección:** Luciana Garbarino

**Coordinación editorial:** Gonzalo Fernández Rozas

**Diseño:** Jimena Zeitune y Jaqueline Schaab

---

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, recomendamos y sugerimos a nuestros autores y autoras que tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

---

## Modo de citar

Arias Mahiques, M. Victoria; Aneise, A.; Galuccio, M.; Freytes, C. y O'Farrell, J. (2022). Humedales en tensión: debates legislativos y herramientas de gestión. Buenos Aires: Fundar

Disponible en <https://www.fund.ar>

