



Cinco puntos para destrabar la Ley de Humedales: la discusión detrás de los proyectos de ley

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



Mayo 2022

Área de Recursos Naturales



Cinco puntos para destrabar la Ley de Humedales: la discusión detrás de los proyectos de ley

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 (también conocida como Ley de Humedales) dan cuenta del grado de complejidad y conflictividad alrededor de la regulación y gestión de estos ecosistemas. La extensión de los humedales en Argentina y la variedad de actividades productivas que allí se emplazan —agropecuarias, forestales, mineras e inmobiliarias—, condicionan el avance de la norma por la multiplicidad de actores involucrados e intereses en pugna.

Hubo tres intentos de sanción de una Ley de Humedales (2013, 2015 y 2020), cada uno de ellos con numerosos proyectos elaborados, desde diferentes fuerzas políticas y provincias, lo que da cuenta del alcance de la discusión a nivel político-partidario y territorial. La presentación de proyectos avanzó al compás de la ocurrencia de fenómenos críticos como incendios o inundaciones, lo cual generó que el impulso público de los proyectos esté orientado por la búsqueda política de una solución inmediata a la urgencia. Esto dificultó que hubiera un sostenimiento de la temática en la agenda pública de forma autónoma, más allá del impulso de organizaciones ambientalistas. Aún con diferente grado de avance, en los tres casos los proyectos perdieron estado parlamentario.

Si bien en una primera lectura podría interpretarse que los tres intentos fallidos de aprobación de la

¿Qué es un humedal?

Un ambiente en el cual la presencia temporal 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.

Ley de Humedales revelan un escenario de conflictividad y desacuerdo irreconciliables, **en la práctica el proceso permitió profundizar el conocimiento sobre el objeto a regular y favoreció una creciente articulación entre los grupos de interés.** De esta forma, un análisis más detallado de la dinámica de discusión revela que actualmente las tensiones se concentran en algunos artículos puntuales. A partir del relevamiento de antecedentes referidos a los proyectos de ley y su proceso de debate, y de entrevistas en profundidad a actores clave, identificamos a continuación, los principales puntos de tensión y proponemos algunas vías para destrabarlos.



1



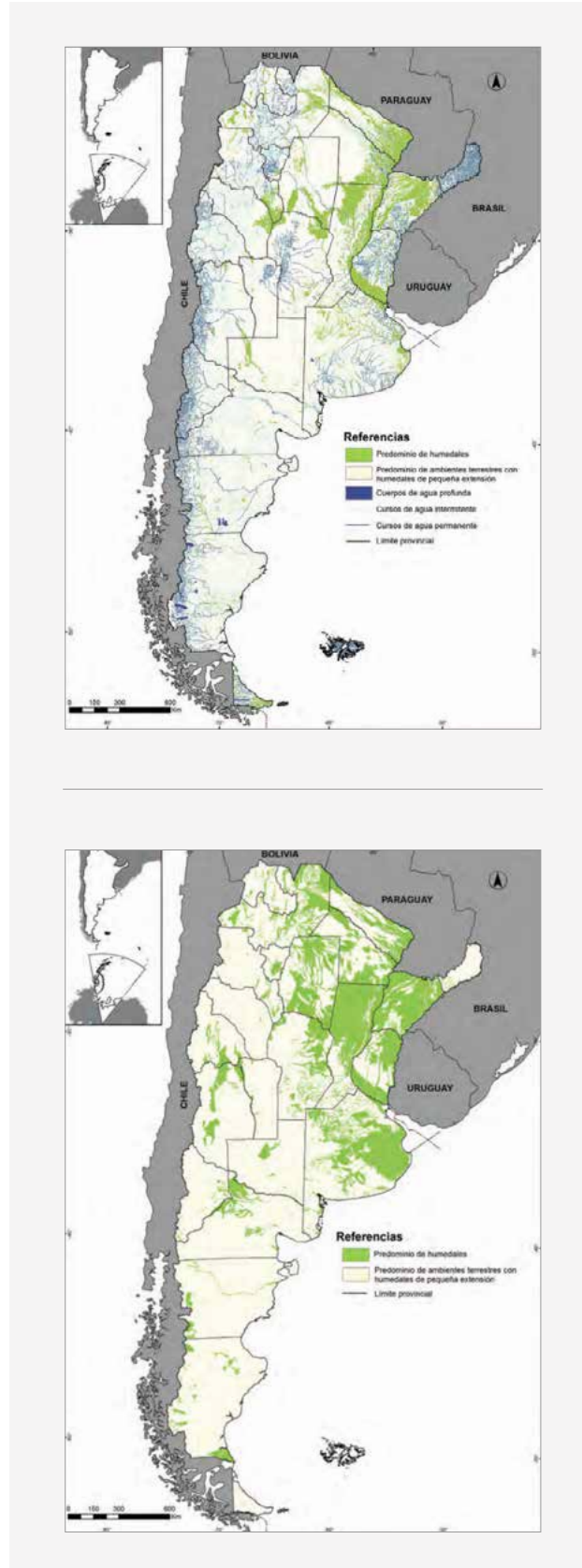
Definición de “humedal”

La discusión sobre la definición de “humedal” determina el ámbito de aplicación de la norma en términos territoriales, de sujetos y de actividades alcanzadas. **Según la definición de humedal que se utilice, la cantidad de territorio argentino afectado por una Ley de Humedales varía entre 336.000 km² y 600.000 km², es decir, entre un 12% y un 21,5% de todo el territorio de la Argentina.**

La disputa en torno a la definición de ‘humedal’ recorrió largos procesos de debate, lo que logró un acercamiento cada vez mayor a un concepto consensuado entre actores. Hoy la definición adoptada institucionalmente por la Argentina es la establecida en la Convención de Ramsar, aprobada por la Ley N° 23919. Sin embargo, en los debates legislativos surgió la necesidad de precisar más claramente el alcance de la norma, lo que llevó a la realización de múltiples intercambios técnicos. Durante 2015 se realizaron audiencias públicas con la participación de instituciones como COFEMA, INTA y COHIFE. Tras un extenso proceso de debate técnico, académico y político, en septiembre de 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable realizó el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales”, en donde 78 representantes de diferentes disciplinas arribaron a una definición consensuada. Esta definición clasifica 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”.



Fuente: Kandus, Patricia & Minotti, Priscilla & Quintana, Rubén. (2017). Regiones de Humedales de la Argentina Benzaquen, L., D.E. Blanco, R. Bo, P. Kandus, G. Lingua, P. Minotti y R. Quintana (Eds) 2017 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Fundación Humedales/Wetlands International, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires.





A pesar del avance logrado en 2016, los actores continúan debatiendo las implicancias prácticas de la definición. Así, expresiones que parecen revestir un mero carácter semántico implican una diferencia sustancial respecto del impacto sobre ciertas actividades productivas. Por ejemplo, un conjunto de asociaciones de productores agropecuarios manifestaron que la decisión de decir 'y/o' en lugar de 'o' podría modificar las estimaciones de hectáreas afectadas entre 17 y 21 millones. Por otra parte, algunas organizaciones ambientalistas consideran que la definición adoptada en el Taller no toma en cuenta la interconectividad de los humedales a escala de cuenca y de paisaje y sugieren incorporar un segmento que explicita este aspecto.

Más allá de estos cuestionamientos, es importante dimensionar que arribar a un consenso respecto de la definición implicó un avance técnico 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 a estos ecosistemas. Además, el haberlo logrado a través de una convocatoria

amplia e interdisciplinaria significó también una valiosa evolución en la discusión, que debe sostenerse y utilizarse como punto de partida técnico pero también como un formato deseado para la construcción de conocimientos.

Es importante dimensionar que arribar a un consenso respecto de la definición implicó un avance técnico sustancial respecto a la definición de Ramsar, dado que se centra en los rasgos específicos que definen la presencia de humedal y propone un lineamiento operativo para identificar y delimitar a estos ecosistemas.

2



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 la ubicación de los humedales y sus principales características. El debate vinculado al inventario reside en si debe o no ser un insumo previo al diseño de una Ley de Humedales y en qué marco temporal se desarrollará en caso de no serlo.

Todos los proyectos que avanzaron en el debate parlamentario incorporaron la necesidad de hacer un inventario, aunque con variantes respecto al 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..

Una 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. La definición respecto al Nivel tiene relación directa con la implementación de la ley: completar un Nivel IV de inventariado puede extenderse durante un lapso temporal excesivamente largo si consideramos los objetivos de conservación y uso racional de los ecosistemas que la ley busca garantizar.



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

Nivel I:

Regiones de Humedales

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.

Nivel II:

Sistemas de Paisajes de Humedales

Los sistemas de paisajes de humedales están conformados por conjuntos de unidades de paisaje semejantes en términos de su configuración espacial y funcionamiento.

Nivel III:

Unidades de Paisajes de Humedales

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.

Nivel IV:

Unidades de Humedales

Las unidades de humedales corresponden a los elementos del paisaje o geoformas, 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.

Algunos 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. Adicionalmente, existe otra discusión en paralelo sobre cuál debería ser la autoridad a cargo del proceso de inventariado: las autoridades provinciales por su mayor conocimiento del territorio, o las autoridades nacionales por contar con mayores recursos y capacidades de articulación.

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.º 25.675) 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. Es decir, el OAT no es un proceso que aluda específicamente a la protección de los humedales, sino que es una herramienta de gestión ambiental que busca aportar una mirada macro de los usos del territorio. En cambio, cuando se habla de OAT en el marco de una ley de presupuestos mínimos de un ecosistema en particular, el ordenamiento hace referencia a diferenciar qué zonas, en este caso de humedal, 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 los proyectos de Ley de Humedales, lo que abre paso a múltiples interpretaciones en un asunto sensible.**

Adicionalmente, una preocupación central de los actores productivos es el tiempo que demandará efectivamente la realización del inventario y OAT más allá de los plazos que establezca la ley. Señalan, por ejemplo, las experiencias de realización del inventario y OAT para la ley de bosques nativos (Ley N 26331), en donde el tiempo que insumió su realización en algunas provincias — como la 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. Proponen, en línea con el uso del inventario como insumo previo, que el OAT se efectúe previamente a la sanción de la ley.

Si bien este señalamiento es atendible, supeditar la implementación de la ley a la finalización del inventario y 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. Sobre este punto referirá la sección sobre moratoria.

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: deben establecerse plazos temporales coherentes para uno y otro proceso y evitar indeterminaciones en la norma que lleve a interpretaciones disímiles a nivel subnacional. Además, deben estar previstos los recursos financieros y humanos con los que se realizarán ambos procesos, y, en particular, debe preverse la participación activa de todas las partes interesadas, desde organizaciones ambientales, hasta productores y comunidad académica.




3 →

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 un tipo de herramienta de ordenamiento que implica establecer categorías taxativas en base al valor ecosistémico de los humedales. Específicamente, la semaforización apunta a categorizar a los humedales en tres clases: áreas de preservación (rojo), áreas de gestión de recursos (amarillo) y áreas de usos múltiples (verde).

Los sectores productivos resaltan la importancia de la semaforización o delimitación por áreas, en tanto ésta genera previsibilidad sobre qué se puede y qué no se puede hacer en cada uno de los territorios. En contraposición, algunas organizaciones de la sociedad civil se manifiestan en contra de la semaforización: sostienen que se debe reconocer el dinamismo de los humedales, su interjurisdiccionalidad y la variabilidad del agua en estos ecosistemas, características que demandan categorías menos taxativas que la semaforización. Proponen, en cambio, tener como objetivo la realización del inventario y la caracterización de los humedales, para luego definir, mediante una evaluación de impacto ambiental, el grado de intervención tolerable en cada uno de los ecosistemas. Esta alternativa pretende reconocer la complejidad y elasticidad de los humedales, difícil de someter a categorías estáticas. También señalan que en la Ley de Bosques Nativos posee un esquema de semaforización y su implementación en la práctica no logró los objetivos propuestos.

Una alternativa útil que permitiría reconocer la variabilidad y el dinamismo de este tipo de ecosistemas, de forma de garantizar la conservación de los lugares de alto valor ecosistémico y al mismo tiempo generar previsibilidad a los actores productivos, es determinar taxativamente aquellas áreas identificadas como de “alto valor de conservación” (zona roja), y prever complementariamente una evaluación ambiental para cada uno de los proyectos.

<p>Categoría I: </p> <p>Rojo: Áreas de preservación</p> <p>Territorio de alto valor de conservación que no debe ser transformado.</p>
<p>Categoría II: </p> <p>Amarillo: Áreas de gestión de recursos</p> <p>Áreas de mediano valor de conservación y que pueden ser sometidas a aprovechamiento sostenible.</p>
<p>Categoría III: </p> <p>Verde: Áreas de usos múltiples</p> <p>Áreas de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.</p>

4 →

Moratoria

La moratoria hace alusión al período entre la sanción de la ley y su efectiva entrada en vigor, y aclara qué sucede con las actividades que se proyectan como restringidas mientras se realiza el Inventario Nacional de Humedales y el Ordenamiento Territorial. En numerosos proyectos de Ley de Humedales 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 y el OAT. **La moratoria 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 entre la sanción de la ley y su implementación.**

El documento de contenidos mínimos de la norma “Ley de Humedales Ya” señala la necesidad de que se incluyan mecanismos de prevención 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 de productores 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. Esto podría generar una “paralización productiva” durante el período de realización del inventario de humedales y del proceso de Ordenamiento Territorial. **La preocupación de sectores productivos y organizaciones ambientales en torno a la moratoria refleja la tensión 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.

Resulta fundamental encontrar procedimientos que viabilicen una gestión razonable del período entre la sanción de la ley y su implementación para evitar tanto los riesgos de anticipación como los de la paralización productiva. Una herramienta de gestión ambiental útil a ese objetivo es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que ya se encuentra regulada en las provincias y resulta obligatoria de manera previa al desarrollo de actividades que sean susceptibles a afectar el ambiente. Sin embargo, la aplicación de esta herramienta 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 Ley de Humedales podría incorporar, durante el período de moratoria, el requerimiento de una Evaluación de Impacto Ambiental para todas las actividades que se vayan a desarrollar en áreas de presencia probable de humedales. Esto dotaría de razonable certidumbre al sector productivo en el proceso de inventariado y Ordenamiento Ambiental Territorial al mismo tiempo que se evaluaría el impacto de las actividades proyectadas.



5



Sanciones

La discusión gira en torno a la inclusión de un régimen sancionatorio de carácter penal para quienes no cumplan las pautas de la futura Ley de Humedales. La mayoría de los proyectos de ley cuyo tratamiento fue más avanzado prevén un régimen sancionatorio de carácter administrativo a ser aplicado por las autoridades jurisdiccionales, a imagen y semejanza del incluido en la Ley de Glaciares o en la Ley de Bosques. **En este sentido, la objeción de los actores no gira en torno a la inclusión de un capítulo sancionatorio en sí, sino a la posibilidad de establecer sanciones de carácter penal.**

Las organizaciones no gubernamentales con base territorial son favorables a su inclusión en tanto las sanciones penales podrían resultar más disuasorias que las meramente administrativas. En contraposición, referentes del sector académico y de los sectores productivos señalan que las sanciones penales relacionadas con las actividades productivas en espacios cuya delimitación no es precisa ni siquiera para la autoridad de aplicación, generarían una situación de incertidumbre operativa, económica e inseguridad jurídica.

La discusión sobre la inclusión de dispositivos de carácter penal se enmarca en una discusión más amplia: la reforma del Código Penal y la incorporación de figuras que caractericen como delitos penales a conductas que vulneren bienes ambientales. Es importante capitalizar el trabajo y los avances que se han registrado en ese sentido. Sin embargo, en el caso particular de una Ley de Humedales, esta inclusión requiere un mayor análisis que involucre no solo a los responsables de la gestión ambiental, sino también a la ciencia jurídica para clarificar las indeterminaciones apuntadas. Para ello debe tenerse en cuenta que las normas penales son el último recurso al que se debe apelar en pos de la protección de los bienes jurídicos. En última instancia, esta discusión alude a la importancia de fortalecer mecanismos de fiscalización a nivel provincial, en pos de garantizar el cumplimiento de las normas.



Principales puntos de discusión en los proyectos de Ley de Humedales



1 Definición de humedal

PROBLEMÁTICA CENTRAL:

La definición de humedal determina el ámbito de aplicación de la ley en términos territoriales, de sujetos y de actividades alcanzadas. Dependiendo de cuál se tome, los humedales pueden cubrir entre un 21,5% y un 12% del territorio nacional.

NUESTRA MIRADA:

Adoptar la definición consensuada en el Taller "Hacia un Inventario Nacional de Humedales" que implicó un avance sustancial respecto a la definición de Ramsar, dado que propone un lineamiento claro y operativo para identificar y delimitar los humedales.

2 Inventario Nacional de Humedales y Ordenamiento Ambiental del Territorio

PROBLEMÁTICA CENTRAL:

El debate sobre el inventario reside en si este debe o no ser un insumo previo al diseño de una Ley de Humedales, y en qué marco temporal se desarrollará en caso hacerse con posterioridad. En relación al OAT, al ser una herramienta de gestión ambiental que no alude específicamente a la Ley de Humedales y que se menciona de manera ambivalente en los proyectos de ley, abre paso a múltiples interpretaciones en un asunto sensible.

NUESTRA MIRADA:

Avanzar en la sanción de una ley paralelamente a la realización del inventario de humedales. Establecer plazos temporales coherentes y sucesivos para la realización de este proceso y del OAT. Especificar procedimientos de evaluación de impacto ambiental que generen previsibilidad entre la sanción y la implementación efectiva.

3 Semaforización por áreas

PROBLEMÁTICA CENTRAL:

La semaforización es la clasificación de usos permitidos sobre los humedales, e implica determinar categorías de conservación y de usos en los humedales.

NUESTRA MIRADA:

Definir taxativamente aquellas áreas identificadas como de "alto valor de conservación" (zona roja) y, complementariamente, prever evaluaciones de impacto ambiental en el resto de las zonas de humedal.

4 Moratoria

PROBLEMÁTICA CENTRAL:

La moratoria es el periodo de tiempo entre la sanción de la ley y su implementación efectiva. La discusión gira en torno a la tensión entre el riesgo de anticipación de los sectores productivos a la normativa y el riesgo de paralización productiva.

NUESTRA MIRADA:

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.

5 Sanciones

PROBLEMÁTICA CENTRAL:

El establecimiento de sanciones penales para quienes no cumplan la futura Ley de Humedales genera situaciones de incertidumbre operativa, económica e inseguridad jurídica en espacios donde cuya delimitación no es precisa ni siquiera para la autoridad de aplicación.

NUESTRA MIRADA:

Es preferible canalizar la discusión sobre la inclusión de delitos ambientales al Código Penal en un ámbito jerarquizado y especializado en ciencia jurídica, en particular de la rama penal.





Reflexiones finales

Los humedales en todo el planeta 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 diferentes iniciativas de gestión a nivel local, hay un déficit en la implementación del marco regulatorio al no existir un entendimiento común a nivel nacional sobre el abordaje que debe hacerse de estos ecosistemas. Este escenario da cuenta de la necesidad de sanción de una Ley de Humedales.

No obstante, los cinco puntos de tensión que actualmente impiden la aprobación de la ley revelan la necesidad de profundizar en una conversación informada y federal, que permita dar respuesta a cuestionamientos que son válidos, como el de la precisión respecto al período de la moratoria de actividades. En este sentido, entendemos a las herramientas de gestión ambiental como un medio para conseguir un objetivo, y no como un fin en sí mismo: el desafío no es sólo sancionar una Ley de Humedales, sino sancionar una ley cuya implementación efectivamente asegure la preservación de los servicios ecosistémicos y atienda también la dimensión humana de los territorios.

La efectividad de la norma requiere profundizar sobre las complejidades de su implementación real. En este aspecto, un elemento clave que debe someterse a especial consideración es el financiamiento de la ley. La creación de un "Fondo Nacional de Humedales", capítulo recurrente en los proyectos presentados y también punto de discusión entre los actores estatales, es una dimensión que, si bien no obstaculiza la sanción de la norma, sí resulta definitoria para su implementación. En este marco, la magnitud del financiamiento planteado por la ley debe establecerse dentro de márgenes realistas, de manera de generar previsibilidad y no plantear un objetivo que *ex ante* se concibe como irrealizable. Por otra parte, el formato de gobernanza del Fondo, en términos de cuál será el régimen de administración, el deslinde de competencias nacionales y provinciales, y la determinación de los criterios de elegibilidad para el financiamiento de las actividades e instrumentos, son aspectos que deben ser cuidadosamente diseñados a la luz de los aprendizajes que da la Ley de Bosques Nativos.

La sanción de la Ley de Humedales es un paso urgente y necesario, pero es solo el primero. Serán luego los esfuerzos y la coordinación de los diferentes actores en los territorios los que podrán garantizar una preservación de los ecosistemas que a su vez atienda a la dimensión económica, social y cultural. Para que ese proceso se dé de manera virtuosa, la ley deberá ser reflejo de un proceso participativo y plural que aproveche los aprendizajes alcanzados para construir las soluciones más efectivas posibles a los desafíos existentes.

