

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-3487/13)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CAPITULO 1

Disposiciones Generales

Art. 1º La presente ley establece los presupuestos mínimos para la conservación de los humedales de origen natural, los que incluyen las medidas de protección, preservación, restauración y manejo sostenible de tales humedales y de los servicios ambientales que brindan a la sociedad.

Los humedales de origen natural constituyen reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; la agricultura y la pesca, la recarga de cuencas hidrográficas; la preservación de la biodiversidad; para amortiguar inundaciones y el efecto de erosión de costas; y cumplen funciones como fuente de información científica y como atractivo turístico.

Los humedales de origen natural serán considerados bienes de dominio público.

Art. 2º A los fines de la presente ley, se considera un humedal al ecosistema que depende de un proceso constante o recurrente de inundación o anegamiento de altura variable o de saturación en o cerca de la superficie del sustrato.

Art.3º Son objetivos de la presente ley:

- a) Promover la conservación de los humedales de origen natural mediante el Ordenamiento Territorial, incluyendo la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y forestal, de las urbanizaciones, de las obras civiles y de cualquier otra modificación de uso del suelo que altere o restrinja la composición, estructura y funcionamiento de los humedales de origen natural y, por lo tanto, sus funciones ecosistémicas;
- b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la preservación y/o uso sustentable de los humedales de origen natural,

garantizando su permanencia en el tiempo y en buen estado y manteniendo sus funciones ecosistémicas;

c) Mantener y fortalecer los procesos ecológicos y culturales que tienen lugar en los humedales y que contribuyen al beneficio de toda la sociedad;

d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo los humedales de origen natural cuando los beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad;

e) Favorecer el acceso al agua, componente fundamental de los humedales de origen natural como un derecho humano, y su uso efectivamente sustentable, preservando sus áreas naturales de generación, retención y almacenamiento.

Art. 4° Los márgenes de humedales que sirvan a la comunicación por agua deberán dejar un espacio o zona de servicio destinado al uso público, de libre acceso y circulación, denominado “camino de sirga”, de treinta y cinco metros (35 mts.) de ancho. En el caso que el camino de sirga sea la única porción del sistema de humedales que permita la instalación de viviendas por parte de los pobladores locales, se podrán permitir estas últimas pero asegurando el servicio de paso.

Art. 5° A los efectos de la presente ley se entiende por:

-Aprovechamiento tradicional: Es aquel aprovechamiento, realizado históricamente por comunidades originarias y campesinas, que se adapta al funcionamiento ecológico del humedal de origen natural.

-Ordenamiento Territorial de los Humedales de Origen Natural: a la norma que zonifica territorialmente el área de los humedales de origen natural existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación señaladas en el artículo 15.

-Funciones ecológicas: Todas aquellas que contribuyen a la existencia de los humedales y que se traducen en servicios ambientales.

-Servicios ambientales: Considérense Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles generados por los humedales de origen natural necesarios para el equilibrio y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes.

Entre otros, los principales servicios ambientales que los humedales naturales brindan a la sociedad son:

- Regulación hídrica;
- Conservación de la biodiversidad;
- Conservación del suelo y de calidad del agua;

- Captura de gases de efecto invernadero;
- Contribución a la diversificación y belleza del paisaje;
- Producción y resguardo de la diversidad cultural;
- Provisión de alimentos;
- Control y amortiguación de las inundaciones;
- Suministro de agua potable;
- Purificación de los suministros de agua;
- Recarga de acuíferos;
- Hábitat para el desove y cría de peces, manteniendo las pesquerías;

-Manejo Sostenible: A la organización, administración y uso de los humedales naturales de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad.

Art.6° Créase el Inventario Nacional de Humedales, donde se individualizarán todos los humedales de origen natural existentes en el territorio nacional y toda la información necesaria para su adecuada conservación, control y monitoreo, incluyendo la cuenca hidrológica de la que forman parte.

Art. 7° Información registrada. El Inventario deberá consignar como mínimo la siguiente información: la ubicación geográfica de los humedales, su superficie y cuenca hidrográfica a la que pertenece además de otros aspectos composicionales, estructurales y funcionales que permiten clasificarlos en alguno de los diferentes tipos o categorías existentes establecidas en el artículo 15. El Inventario deberá identificar y describir los humedales teniendo en cuenta las funciones ecológicas que los mismos desempeñan y los beneficios que brindan a la sociedad.

El inventario de humedales debe hacer hincapié en los aspectos funcionales como el emplazamiento geomorfológico, la posición topográfica del humedal en el paisaje que lo rodea, y el régimen hidrológico.

En este inventario se deberá considerar además la importancia de los humedales como corredores biológicos, en función del contexto biogeográfico en el que se desarrollan, y/o de sus eventuales características peculiares o distintivas.

El Inventario deberá estar publicado en la página web de la autoridad de aplicación.

Art. 8º Realización del Inventario. El inventario y monitoreo del estado de los humedales de origen natural será realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. La misma establecerá los mecanismos necesarios para contar con el aporte técnico del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), áreas especializadas de Universidades Públicas Nacionales, otras áreas técnicas del Estado Nacional y de las organizaciones de la sociedad civil.

Art.9º Plazo. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación comenzará la ejecución del Inventario en un plazo máximo de sesenta (60) días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El inventario definido en el artículo 8º deberá estar finalizado en un plazo no mayor de dos(2) años desde su comienzo.

El inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco (5) años, verificando los cambios en su superficie y características, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación.

Art.10º Actividades reguladas o restringidas. En los humedales de origen natural quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el segundo párrafo del artículo 1 que impliquen su alteración parcial o destrucción total. En particular las siguientes:

- a. La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, sean éstos de origen industrial o los producidos por las labores agrícolas. Se incluye en esta prohibición las fumigaciones aéreas y terrestres. En el caso de las fumigaciones agrícolas serán prohibidas las fumigaciones aéreas a menos de dos mil (2000) metros de los humedales y las fumigaciones terrestres a menos de mil (1000) metros.
- b. La construcción de obras de arquitectura o infraestructura entendidas éstas por: terraplenes, canales, polders, bordos, zanjas de guardia y urbanizaciones con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos, las realizadas por actores locales que no alteren irreversiblemente la composición, estructura y el funcionamiento del humedal, y las permitidas por la presente ley de acuerdo a lo señalado en el artículo 11.
- c. La exploración y explotación minera e hidrocarburífera.
- d. La instalación de industrias o el desarrollo de actividades industriales incluyendo las obras de infraestructura asociadas a las mismas.
- e. La eliminación de bosques, selvas, sabanas, pajonales, pastizales y otras formaciones vegetales nativas de los humedales

de origen natural y su reemplazo por forestaciones u otros elemento de paisaje de origen antrópico.

Art 11° Podrán realizarse en el humedal todos aquellos aprovechamientos tradicionales que respeten su funcionamiento y sean compatibles con su conservación.

Art 12° Las actividades descritas en este artículo que estén en ejecución al momento de la sanción de la presente ley, deberán, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días de promulgada la presente, someterse a una auditoría ambiental garantizando el cumplimiento estricto de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675, en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales potenciales y generados. Dicha auditoría será pública, de acuerdo a lo establecido por la Ley 25.831. En caso de verificarse un impacto negativo significativo sobre los humedales de origen natural contemplados en el artículo 2 las autoridades dispondrán las medidas pertinentes para que se cumpla la presente ley, pudiendo ordenar el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, recomposición y restauración que correspondan.

CAPITULO 2

Ordenamiento Territorial de los Humedales de origen Natural y Evaluación Ambiental Estratégica

Art 13°.- En un plazo máximo de dos (2) años a partir de la finalización del Inventario correspondiente, a través de un proceso participativo que incorpore a las Universidades Públicas y Privadas así como también a las Organizaciones de la sociedad civil, cada provincia deberá realizar el Ordenamiento de los Humedales de origen Natural y la Evaluación Ambiental Estratégica existentes en su territorio, de acuerdo a las categorías de conservación establecidas en el artículo 15 de la presente ley y teniendo en cuenta al Inventario Nacional de Humedales descrito en el artículo 8.

La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción provincial, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Humedales de origen Natural existentes en sus jurisdicciones.

Art 14°.- Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Humedales de origen Natural no podrán autorizar cambios de uso de la tierra, obras civiles, ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los humedales naturales ni participar de los cupos de exportación que de ellos se obtuvieren.

Art. 15°.- Las categorías de conservación de los humedales naturales son las siguientes:

- **Preservación:** sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales y/o provinciales, especies endémicas, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable de consumo humano, ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y campesinas y ser objeto de investigación científica.

- **Restauración:** sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación provincial con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación o brindar Servicios Ambientales. Quedan comprendidos dentro del concepto de restauración de humedales, las modificaciones de obras y/o actividades mencionadas en el artículo 11 de la presente Ley. Se consideran especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir en territorios de pueblos originarios y tierras de uso común de comunidades campesinas para el restablecimiento de condiciones ambientales óptimas para el desarrollo y vida de los pueblos y comunidades que los habitan.

-**Manejo Sostenible:** sectores donde actualmente se realizan actividades económicas de bajo impacto o que tienen vocación productiva para desarrollarlas dentro de lo definido en el artículo 11.

CAPITULO 3

Autoridades de Aplicación

Art 16.- Será Autoridad de Aplicación el organismo que la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

Art 17.- Será Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace.

CAPITULO 4

Sanciones

Art. 18°- Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijan en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

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

- a) Apercibimiento;
- b) Multa entre cien (100) y cien mil (10.000.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional.
- c) Suspensión o revocación de las autorizaciones. La suspensión de la actividad podrá ser de treinta (30) días hasta un (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;
- d) Cese definitivo de la actividad

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda, asegurándose el debido proceso legal, y se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

CAPITULO 5

Financiamiento

Art. 19° El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá las partidas presupuestarias requeridas para el cumplimiento de las acciones planificadas

Art.20° Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Rubén Giustiniani. -

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

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

provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

La definición de humedales considerados en el Artículo 2° de esta ley, es una adaptación formulada a partir de la definición propuesta por el Comité para la Caracterización de los Humedales de los Estados Unidos (NRC) (1995): “Un humedal es un ecosistema que depende de un proceso constante o recurrente de inundación poco profunda o saturación en o cerca de la superficie de sustrato. Las características esenciales mínimas de un humedal son la inundación o saturación recurrente o sostenida en o cerca de la superficie y la presencia de rasgos físicos, químicos y biológicos que reflejan dichos procesos. Las características diagnósticas más comunes de los humedales son los suelos hídricos y la vegetación hidrofítica. Estas características deberían estar presentes, excepto cuando factores específicos físico-químicos, bióticos o antropogénicos las hayan removido o bien no permitan su desarrollo.”

Entendemos que si bien la definición que establece el artículo 1.1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional¹ conocida como “Convención de Ramsar”² es la que más se utiliza en Argentina ya que nuestro país es signataria de dicha Convención, consideramos que la misma no expresa necesariamente en forma más clara qué es un humedal o cómo funciona sino que sólo enumera distintos elementos o componentes de un paisaje o región que pueden ser identificados como tales.

Por otro lado como sólo puede utilizarse la traducción oficial de la definición de RAMSAR (originalmente en inglés), sin correcciones o adaptaciones a las realidades locales de los distintos países, al utilizarla surgen inconvenientes en la interpretación, incluso técnica, de términos tales como “marismas”, “pantanos” y “turberas” no quedando del todo claro si incluyen o no por ejemplo, a algunos tipos de humedales muy comunes en Argentina localmente conocidos como “bañados” y/o “esteros”, entre otros. Por otra parte vale decir que dicha convención no declara de importancia a los humedales en sí sino a los sitios, áreas, etc. que los contienen.

Asimismo la propuesta expresada en el artículo 1 enfatiza la necesidad de definir a los humedales como bienes de dominio público. Tiene como fin la conservación de los recursos que los humedales de origen de natural proveen a la sociedad, en particular el recurso hídrico.

¹Ley N° 23.919

²Ley N°23.919 Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas; denominada como “Convención de Ramsar” Artículo 1.1 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 temporarias, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

La realidad imperante en los tiempos de la sanción del Código Civil era bien distinta a la actual en la que el agua se presenta como un bien escaso y de difícil acceso. El acceso al agua es un derecho del que depende la vida del hombre, si la consideramos solo como bien de consumo o fuente de alimento y un recurso básico para desarrollar distintas actividades. La agricultura, la cría de animales y otras tantas de las que el hombre se vale para subsistir requieren agua.

Los humedales son ecosistemas particulares, cuya características estructurales y funcionales dependen de características climáticas regionales, pero fundamentalmente de condiciones locales hidrológicas y geomorfológicas. También son considerados como recursos naturales con un gran valor estratégico trascendental como grandes reservas de agua dulce. Sin embargo, estas reservas se encuentran actualmente en vías de desaparición y degradación progresiva fundamentalmente debido a los impactos de actividades humanas que se desarrollan en ellos y que ponen en evidencia su alto grado de vulnerabilidad.

Entre los diversos impactos, se registran algunos como ser: la ganadería (fundamentalmente realizada por alguna modificación de las pasturas naturales, por pastoreo (consumo selectivo) y también por el uso que los ganaderos hacen del fuego para favorecer el rebrote de los pastos); la forestación con especies exóticas, que ha cobrado mucha importancia a partir de la década del 90, y que si bien tienen menores efectos que otras formas de agricultura produce cambios importantes en el ambiente (sustitución del paisaje nativo por una cobertura homogénea, mayor consumo de agua y el aumento del riesgo de incendios y su propagación); y los grandes emprendimientos arroceros en algunas zonas donde se altera el ecosistema debido a la sistematización hidráulica del terreno para favorecer la inundación del suelo, la roturación periódica de la tierra, la extracción de agua de las lagunas para el cultivo y la incorporación de agroquímicos a los esteros y las lagunas por efecto de las lluvias.

Por otra parte, los humedales de origen natural son también hábitats naturales para más de 250 especies de aves en Argentina que tienen relación directa y dependen de estos ecosistemas para su existencia. Entre ellas, los playeros o chorlos migratorios del hemisferio norte (Charadriidae y Scolopacidae) utilizan los humedales del sur para abastecerse luego de recorrer en algunos casos más de diez mil kilómetros desde su área de reproducción. En algunas especies, el total de la población mundial ocurre en Argentina durante la temporada estival, por lo que cualquier alteración de sus hábitats podría ocasionar la extinción total de sus poblaciones.

En nuestro país existen especies migratorias exclusivas como el macá tobiano (*Podiceps gallardoi*), que utilizan humedales durante todo su

ciclo de vida. La desaparición de estos ecosistemas implicaría una severa amenaza para su supervivencia, por ello resulta fundamental asegurar la conservación desde todo punto de vista: económico, científico, jurídico y ambiental.

Humedales de la República Argentina

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

Nuestro país posee seis grandes regiones de humedales: Cuenca del Plata, Chaco, Pampas, Patagonia, Puna y Zona Costera Patagónica³.

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

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

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

Chaco: Es una gran planicie en la que dominan los bosques xerófilos y las sabanas húmedas y semiáridas. Las precipitaciones disminuyen de este a oeste y presentan un régimen estacional, con mayores lluvias

³La descripción de las regiones de humedales se realizó tomando como base: “Los Humedales de la Argentina. Clasificación, situación actual, conservación y legislación”, Canevari, P., Blanco, D., Bucher, E., Castro, G. y Davidson I. (eds.), 1998, Wetlands International Publ. 46, Argentina.

www.ambiente.gov.ar/gtra.publicaciones.humedales_argentina

en verano y un período seco en el invierno. Posee una gran abundancia y diversidad de humedales. Se caracteriza por la presencia de un gran número de depresiones naturales que originan lagunas temporarias y permanentes.

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

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

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

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

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

Muchos de éstos humedales son utilizados para pesca comercial, recreacional y deportiva, turismo y obtención de energía hidroeléctrica.

Puna: Esta región incluye la gran planicie del Altiplano que se extiende entre los 3.500 y 4.500 metros sobre el nivel del mar en parte de Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Contiene numerosas cuencas endorreicas que forman lagos y salares de diverso tamaño, que constituyen parches de hábitats acuáticos en una matriz desértica.

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

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

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

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

El interés por los humedales es cada vez mayor en la Argentina, y su crecimiento en la última década ha sido especialmente marcado. Esta temática dejó de ser patrimonio exclusivo de académicos y de naturalistas para pasar al dominio público en general. Particularmente en ámbitos tales como los educativos, productivos y de gestión a distintos niveles, el conocimiento y la difusión de los aspectos referidos a las características y el manejo de este tipo de ecosistemas se han visto favorecidos. Una prueba de esto es la realización de numerosas reuniones, talleres, cursos y seminarios sobre diferentes temas relativos a humedales, o sobre humedales de especial importancia.

La legislación fue acompañando este proceso con distintas normas para la protección de estos ambientes, ya sea en forma particular o dentro de un marco más general referido al ambiente y a los recursos naturales. Sin embargo, no existe actualmente a nivel nacional una política específica para dichos ecosistemas.

Al mismo tiempo, la extensión y la intensificación de diversas actividades productivas, así como de algunos usos residenciales, llevan a practicar diferentes tipos de intervenciones sobre los humedales, algunas veces favorecidas por el menor precio de la tierra en éstos. Así, al interés por los valores de los humedales y a su preocupación por su conservación, se opone una tendencia a interferir en su funcionamiento, o directamente a reemplazarlos. En este sentido el Artículo 10° detalla las actividades prohibidas o reguladas que se pueda desarrollar en los humedales con el fin de evitar la degradación de estos ecosistemas.

Se generan así conflictos de distinta escala e intensidad que, atendiendo a la experiencia de otros países, demandarían la elaboración de una política específica a nivel nacional. Ésta debería generarse a partir de criterios unificados, fundamentados científicamente, que contemplen la diversidad de los humedales que se presentan en la Argentina. Sería necesario contar con un inventario que discrimine los diferentes tipos de humedales, especialmente de sus funciones y valores, de manera de no generalizar pautas inadecuadas, pero, al mismo tiempo, que incluya todas las formas de estos ecosistemas.

Cabe señalar, que coincidentemente, existe a nivel internacional un requerimiento para la elaboración de inventarios científicos nacionales de humedales así como de sistemas de clasificación que permitan evaluar sus funciones. La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), de la cual nuestro país es signatario, ha planteado esta necesidad en varios documentos, por ejemplo: Plan Estratégico 2003-2008 o el Marco de Ramsar para el inventario de humedales.

Lo expuesto anteriormente lleva a considerar la importancia de establecer una clasificación y realizar el inventario de los humedales en Argentina. Éste debería ser un sistema único, aplicable a las diferentes situaciones que se presenten en el país y compatible con los sistemas usados internacionalmente, de manera de poder integrar la información elaborada a la existente, a escala continental y mundial. La utilidad específica de ambas herramientas desde el punto de vista de la gestión se relaciona con la necesidad básica de elaborar modelos conceptuales sobre el funcionamiento del sistema ecológico de interés (en este caso, el/los humedal/es y su contexto medioambiental y socioeconómico). Dichos modelos resultan fundamentales, no solo para entender el papel que cumplen dichos humedales y valorar su importancia a una escala macro, sino para generar pautas concretas de manejo, las cuales se relacionan principalmente con la definición de estándares ambientales para evaluar, por ejemplo, como incide determinada actividad en el funcionamiento del humedal, incluyendo sus efectos acumulativos. Estos últimos permitirían generar normativas debidamente

fundamentadas y aplicables a nivel nacional, contribuyendo, de esta manera, a un adecuado ordenamiento ambiental de nuestro territorio.

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

De los humedales obtenemos bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia tales como: pesca, aprovechamiento de fauna silvestre, pastoreo, agricultura, actividad forestal, transporte, recreación y turismo. Los humedales juegan un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua, la regulación de inundaciones y sequías, la protección contra fenómenos naturales, la manutención de la calidad del agua, a través de la retención de sedimentos y nutrientes, y reserva de agua. Por ello, son uno de los patrimonios naturales más importantes, pero también el más amenazado y depredado por la mano del hombre.

El proceso de conversión de ecosistemas naturales en tierras de cultivo responde a una multitud de variables y necesidades socio-económicas, políticas, tecnológicas y hasta climáticas que inducen este comportamiento por parte de los productores agropecuarios. Ante esta situación, le corresponde al Estado planificar - consensuada e inteligentemente- el desarrollo de estos procesos, a fin de no comprometer la provisión de bienes y servicios ambientales para las generaciones futuras.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto podemos citar al conflicto desatado por las quemadas de pastizales en las islas del Delta a lo largo de 2008 que ubicó en el centro de atención política y mediática a los humedales del Delta que vienen sufriendo una intensa transformación desde hace casi una década, ligada principalmente a la voracidad de tierras del modelo productivo vigente, que los ha convertido en tierra de explotación ganadera.

En este sentido debemos decir que el uso de los recursos debe tener un carácter ordenado y sustentable involucrando participativamente a las comunidades locales para proteger muestras representativas de cada ecosistema, utilizar responsablemente los recursos naturales y restaurar lo destruido y degradado. El Ordenamiento Territorial de Humedales que se propone es un instrumento de política ambiental nacional cuyo objeto es regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la conservación del medio ambiente -

particularmente la preservación y el aprovechamiento sustentable de los humedales nativos- a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad.

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

Existen los mecanismos para comprometer a las provincias a dirigir, en términos territoriales, sus decisiones para cumplir con el objetivo de administrar bajo principios de uso sostenible a los humedales de origen natural. Para que esto pueda desarrollarse, se debe establecer un marco normativo que sea capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, desembocando en el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. El Ordenamiento Territorial es la herramienta para equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por su parte, es una herramienta de gestión con carácter preventivo, que no pretende resolver un problema actual, sino que está orientada a evitar que se produzcan efectos similares a los ya registrados en materia de daños ambientales.

Propugna un enfoque a largo plazo y garantiza una visión completa e integradora de las consecuencias de la acción humana sobre el ambiente. Concebida como un proceso de advertencia temprana que verifica el cumplimiento de las políticas ambientales, la EIA se ha convertido en la herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos negativos y positivos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el ambiente, y se proponen las medidas para ajustarlos a niveles de aceptabilidad.

Acorde con las tendencias internacionales y considerando que los estudios y evaluaciones de impacto ambiental resultan insuficientes para abarcar contextos espacio-temporales que van más allá de la especificidad de los proyectos mismos se incorpora en el Artículo 13 la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), como un instrumento que rompe los límites de una escala reducida para prevenir o mitigar los efectos adversos al ambiente, surgidos de decisiones adoptadas en el

marco de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión.

Con la convicción de que la participación real de la ciudadanía transparenta todo proceso decisorio, al tiempo que contribuye a la toma de conciencia de parte de los ciudadanos sobre los problemas ambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas, consideramos que las EIA deben ser sometidas a procesos de audiencias y consultas públicas.

Para finalizar deseo destacar que vengo impulsando desde el año pasado iniciativas que promuevan la protección de este tipo de ecosistemas. En el año 2012 presenté un proyecto de Ley⁴ que tenía por objeto la formalización e institucionalización del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región del Delta del Paraná (CIDP), que tiene en la actualidad la elaboración y posterior puesta en práctica del “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná” (PIECAS), aunque dado la pronta finalización del proyecto GEF (PNUD/ARG/10/003) Proyecto Ordenamiento Pesquero y Conservación de la Biodiversidad en los humedales fluviales en los Ríos Paraná y Paraguay, República Argentina podría estar en riesgo su continuidad por falta de financiamiento.

En nuestro país actualmente los humedales son impactados por prácticas insostenibles, en consonancia con los procesos de cambios en el uso del suelo resultado, entre otros, de la expansión de las fronteras agrícolas y urbanas y la creciente contaminación de los cursos y fuentes de agua con origen en las actividades rurales e industriales. Las funciones ecológicas de los humedales como reguladores fundamentales de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, los transforma en un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo que hace necesaria la elaboración de políticas públicas que garanticen su preservación.

De allí nace también la obligación del Estado a proteger la biodiversidad de los ecosistemas y este concepto involucra a la variedad de ecosistemas, de especies y de genes existentes. La conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos son fundamentales para alcanzar y mantener la calidad de vida para las generaciones futuras. Por eso se deben llevar a cabo políticas claras de conservación de los humedales para

⁴Expediente: 835-S-12. Proyecto de Ley creando el Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región del Delta del Paraná. www.senado.gov.ar

beneficio de las comunidades que viven allí y para la sociedad en su conjunto

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

Este proyecto contó con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil: Guardianes el Ibera (Corrientes) y el grupo “El Paraná No se Toca” (Santa Fe); y la colaboración y asesoramiento científico-técnico del Grupo de Investigación en Ecología de Humedales (GIEH), Laboratorio Ecología Ambiental y Regional, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires dirigido por el Dr Fabio Kalesnik, el Lic. Ricardo Vicari y el Lic Roberto Bo.

En razón de lo expresado solicito a mis pares el acompañamiento en la presente iniciativa.

Rubén Giustiniani. -