

(S-4279/15)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

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

Art. 2º- A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales aquellos definidos por el artículo 1.1 de la Convención sobre los Humedales, aprobada por ley 23.919 y su texto ordenado por ley 25.335.

A los efectos de la presente ley entiéndase por características ecológicas de los humedales a la combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos, los procesos ecológicos y los servicios ambientales que caracterizan al humedal.

Art. 3º- Son objetivos de la presente ley:

- a) Promover la conservación y el uso racional de los humedales;
- b) Mantener los procesos ecológicos y culturales de los humedales, garantizando los servicios ambientales que brindan;
- c) Proteger y conservar la biodiversidad de los humedales;
- d) Contribuir a la provisión del agua y regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas del territorio nacional;
- e) Fomentar las actividades de conservación, manejo y uso sostenible de los humedales;
- f) Garantizar y fomentar las actividades de restauración de los humedales, considerándose comprendidas en las mismas las tareas de diagnóstico, mitigación y recomposición;
- g) Establecer criterios básicos de manejo y uso de los humedales para todo el territorio, que tengan en cuenta sus características ecológicas y su estrecha dependencia del mantenimiento de su régimen hidrológico;
- h) Implementar las medidas necesarias para evitar la alteración de las características ecológicas de los humedales, identificando y limitando las actividades que amenazan su conservación y sustentabilidad;
- i) Promover los medios de vida tradicionales en las áreas de humedales;

- j) Asegurar que los planes de ordenamiento territorial que se establezcan por normas específicas incluyan el mantenimiento de las características ecológicas de los humedales y/o su restauración;
- k) 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.

Art. 4º- Considérense servicios ambientales de los humedales a los beneficios tangibles e intangibles derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas.

Los principales servicios ambientales que los humedales brindan a la sociedad son:- Provisión de agua;

- Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes;
- Provisión de alimento para personas y fauna silvestre y doméstica;
- Amortiguación de crecientes;
- Disminución del poder erosivo de los flujos de agua;
- Mitigación de la pérdida y salinización de suelos;
- Provisión de hábitats;
- Estabilización de la línea de costa y control de la erosión costera;
- Almacenamiento de carbono;
- Recarga y descarga de acuíferos;
- Recreación y turismo;
- Estabilización de microclima;
- Valores culturales.

Art. 5º- La Autoridad de Aplicación Nacional coordinará el desarrollo de un proceso de Inventario Nacional de Humedales sobre una base metodológica común a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos técnicos de nuestro país.

El mismo deberá estar finalizado en un plazo no mayor de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

El Inventario Nacional de Humedales deberá contener como mínimo las siguientes previsiones:

- El desarrollo de escalas de inventario con información sistematizada que permita ubicar, identificar y caracterizar los humedales en cada escala;
- La descripción de los servicios ambientales que brindan los humedales.

El inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco (5) años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para la conservación, protección, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ambientales.

Art. 6º- El aprovechamiento de los humedales debe ser planificado considerando su uso sostenible y el mantenimiento de las características ecológicas, entre las cuales no podrá prescindirse de su elasticidad, así como la conservación de los servicios ambientales que brindan. Entiéndase por elasticidad la relación entre la superficie ocupada durante la fase de máximo anegamiento y/o inundación, y la que corresponde al momento de sequía extrema.

Art. 7º- Podrán realizarse en los humedales todos aquellos aprovechamientos tradicionales que no afecten su funcionamiento y sean compatibles con los objetivos de la presente ley.

Art. 8º- La Autoridad de Aplicación competente gestionará los humedales bajo los objetivos establecidos en la presente ley y los principios ambientales establecidos en la Ley General del Ambiente 25.675, debiendo:

1. Establecer en un plazo máximo de dos (2) años a partir de la finalización del Inventario Nacional de Humedales, el ordenamiento territorial de humedales identificando a tales áreas como de gestión especial diferentes de las terrestres, garantizando la conectividad de los humedales y el mantenimiento de su régimen hidrológico;
2. Determinar cuáles son las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de sus características ecológicas y los servicios ambientales que brindan;
3. Establecer la limitación de desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales y vuelcos de desechos en humedales y áreas

adyacentes, que puedan afectar las características ecológicas de los humedales;

4. Establecer la realización de la evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda, respecto de las obras de infraestructura y actividades humanas que pudieran afectar las características ecológicas de los ecosistemas de humedal garantizando una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente.

Art. 9º- A los fines de la presente ley, la Autoridad de Aplicación competente establecerá los humedales inventariados bajo alguna de las siguientes categorías, que podrán ser únicas o combinadas:

1. Preservación: sectores de 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 objeto de investigación científica y hábitat de comunidades indígenas, campesinas y tradicionales;
2. Restauración: sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación competente pueden tener un alto valor de conservación o brindar servicios ambientales. Se consideran especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir en territorios de pueblos originarios y tierras de uso común de comunidades para el restablecimiento de condiciones ambientales óptimas para el desarrollo y vida de los pueblos y comunidades que los habitan.
3. Manejo sostenible: sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva.

La Autoridad de Aplicación competente podrá establecer otras categorías adicionales a las mencionadas anteriormente.

Art. 10.- A los efectos de la presente ley, será autoridad de aplicación competente aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

Art. 11.- Serán funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional:

- a) Formular acciones conducentes a la conservación y mantenimiento de las características ecológicas y restauración de humedales en el ámbito de su competencia en forma coordinada con las autoridades competentes de las Provincias y la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y/o en su caso con los ministerios del Poder Ejecutivo nacional en el ámbito de sus respectivas competencias;
- b) Coordinar la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones;
- c) Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de internet el Inventario Nacional de Humedales, así como también toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos;
- d) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales;
- e) Crear programas de promoción e incentivo a la investigación;
- f) Desarrollar campañas de capacitación, educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley.

Art. 12.- Créase el Fondo Nacional de Humedales que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional y estará integrado por:

- a) Las sumas que le asigne el presupuesto general de la Nación;
- b) Todo otro ingreso que deriva de la gestión de la Autoridad Nacional de Aplicación;
- c) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales;
- d) Los intereses y rentas de los bienes que posea;
- e) Los recursos que fijen leyes especiales;
- f) Los recursos no utilizados de fondos provenientes de ejercicios anteriores.

Art. 13.- Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente sólo podrán ser destinados a los fines taxativamente enumerados en este artículo:

- a) Las actividades y tareas tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la misma;
- b) La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en esta ley;
- c) La realización de cursos, estudios e investigaciones;
- d) Los gastos de personal, gastos generales e inversiones y equipamiento que demande la aplicación de esta ley.

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

Art. 14.- La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción provincial, la asistencia técnica, económica y financiera para realizar el inventario de los humedales existentes en sus jurisdicciones.

Art. 15.- Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme a su legislación, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

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

a) Apercibimiento;

b) Multa entre cien (100) y cien mil (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional;

c) Suspensión o revocación de las autorizaciones u otras habilitaciones administrativas. La suspensión de la actividad podrá ser de treinta (30) días hasta cinco (5) años, 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 correspondan, asegurándose el debido proceso legal y se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

Art. 16.- Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

María M. Odarda. – Fernando E. Solanas. – Jaime Linares. -

FUNDAMENTOS

Señora Presidente

Este expediente reproduce el proyecto 3487/2013, autoría del Senador (MC) Rubén Giustiniani, el cual 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. El mismo fue aprobado por el Honorable Senado el 13 de noviembre de 2013 y no ha logrado ser debatido y considerado por la Cámara de Diputados de la Nación.

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 físicoquímicos, 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 Internacional conocida como “Convención de Ramsar”¹ es la que más se utiliza en

¹ Ley 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”

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.

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 Patagónica².

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

² La 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

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

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

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

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

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

Patagonia: Incluye extensas zonas áridas, como la estepa patagónica, y también áreas con altas precipitaciones en los bosques andino patagónicos. Entre los humedales de 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 socioeconómicas, 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 Ley³ 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

³ Expediente: 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

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 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.

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

María M. Odarda. – Fernando E. Solanas. – Jaime Linares. -