



CONTENIDOS MÍNIMOS DE UNA LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS HUMEDALES EN ARGENTINA

Agosto, 2020



En el ámbito del Congreso Nacional han existido diversos proyectos de ley tendientes al establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental de los humedales, en los términos del artículo 41¹ de la Constitución Nacional (CN). Si bien hubo en dos ocasiones proyectos con media sanción del Senado, su tratamiento se vio luego trabado en la Cámara Baja, en buena parte por la presión del lobby agropecuario al cual se le sumó más recientemente el minero, y los proyectos perdieron estado parlamentario.

La Ley de Humedales se encuentra nuevamente en la agenda parlamentaria en este 2020, con proyectos tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores². Estos proyectos presentan un contenido bastante similar, independientemente que la ubicación de muchas de sus prescripciones está ordenada, consolidada y estructurada en diferentes apartados (capítulos). Ello responde a una distinta organización lógica de los capítulos, y el énfasis como herramienta de manejo o política que se le asigna a su articulado. Todos se presentan como de presupuestos mínimos de protección ambiental.

En todos los proyectos de ambas Cámaras se propone:

- Definir a los humedales, sea en forma específica, reproduciendo o integrando la definición de la Convención Ramsar.
- Precisar objetivos de la ley, con distinta extensión, competencias y contenido.
- Identificar y definir las funciones y servicios ecosistémicos de los humedales.
- Crear el Inventario Nacional de Humedales, fijarle un plazo y contenido.
- Definir categorías para los humedales inventariados.
- Dar algunos lineamientos generales para el uso racional, con distinta terminología, limitaciones y extensiones.
- Precisar las autoridades de aplicación y sus competencias.
- Establecer lineamientos para el ordenamiento de los humedales, con distintos alcances y precisiones.
- Crear un Fondo Nacional de Humedales, administrado por la autoridad de aplicación nacional y con fines taxativamente establecidos.
- Establecer un régimen de sanciones.

En relación a las anteriores cuestiones, se enumeran a continuación los siguientes contenidos mínimos que creemos debe incluir la Ley de Humedales, que constituyen un engranaje institucional que permitirá asegurar que la norma sea implementable desde el mismo momento de su promulgación.

¹ Artículo 41 de la Constitución Argentina: "...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..."

² Este documento se ha generado a la luz de los proyectos presentados en el Congreso Nacional hasta el 20 de agosto de 2020.

1. Objeto y objetivos generales de la ley

Los bienes naturales que alojan los humedales requieren de acciones de conservación, uso ambientalmente respetuoso y restauración de estos ecosistemas. En este sentido, es importante no solo que se resalte la importancia de la protección ambiental de los humedales en razón de los beneficios ecosistémicos que proveen a las personas, los cuales corresponde listar de forma no taxativa en el texto, sino que la norma tiene que consagrar expresamente el valor intrínseco/inherente de los humedales que asegure el mantenimiento de su integridad ecológica³.

Conciliar el cuidado de los humedales con su uso no solo es posible, sino que es necesario, invitando a pensar la producción desde la conservación y evitando zonas de sacrificio. El manejo de los humedales debe contar con el apoyo a los conocimientos y saberes tradicionales, el reconocimiento de las identidades culturales asociadas a los humedales, la custodia promovida por incentivos económicos, la diversificación de la base de apoyo de los medios de subsistencia, así como la promoción de sistemas de producción agroecológicos.

2. Principios y enfoque de derechos

La Ley de Humedales necesita ser una norma progresista, que sea un reflejo del derecho ambiental moderno. En este sentido, debe incorporar principios y enfoques que resguarden la salud de los ecosistemas, así como también los derechos que asisten a las personas que habitan y dependen de ellos para su vida.

La ley debe consagrar expresamente los principios de prevención, precaución, equidad intergeneracional, aclarando las cuestiones específicas asociadas con los humedales que algunos de ellos precisen para facilitar la interpretación e implementación de la norma.

Asimismo, se observa como fundamental la inserción del principio de no regresión, originado en la legislación sobre los derechos humanos con base en la cláusula de progresividad contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ y que se trasladó al tema ambiental a partir de la Declaración de Río+20 conocida como "El futuro que queremos"⁵ que en el párrafo 20 señala que no se debe retroceder luego de la Cumbre de Río de 1992⁶. Este principio de prohibición de retroceso enuncia que *"la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad y siempre que no se demuestre que tales retrocesos sean superiores al interés público ambiental"*^{7,8}.

Adicionalmente, la Ley de Humedales debe consagrar principios especialmente importantes para

³ El proyecto del Diputado Ferraro establece expresamente que *"los humedales que se encuentran en tierras de propiedad del Estado Nacional son bienes de carácter público"*.

⁴ Artículo 2.1. *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."*

⁵ *"Reconocemos que desde 1992 los progresos han sido insuficientes y se han registrado contratiempos en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, agravados por las múltiples crisis financieras, económicas, alimentarias y energéticas, que han puesto en peligro la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Reconocemos además que uno de los principales problemas actuales de todos los países, especialmente los países en desarrollo, es el impacto de las múltiples crisis que afectan al mundo hoy en día."*

⁶ A esto se suma la Resolución 128/2012 de la UICN que insta a los Gobiernos a que reconozcan que el principio de no regresión es necesario en el marco de su derecho y política ambientales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, excepto cuando la flexibilidad refuerza la conservación. Disponible en: http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/WCC_2012_RES_128_ES.pdf

⁷ Mario Peña Chacón, El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano. PNUD 2013. p. 12.

⁸ Corresponde destacar también la Declaración Mundial de la UICN acerca del Estado de Derecho en materia ambiental: Principio 12 – No regresión *"Los Estados, las entidades sub-nacionales y las organizaciones de integración regional no deberán emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental."* Principio 13 - Progresión *"Con el fin de lograr el desarrollo progresivo y el cumplimiento del Estado de Derecho en materia ambiental, los Estados, entidades sub-nacionales y organizaciones de integración regional deberán revisar y mejorar periódicamente las leyes y políticas destinadas a proteger, conservar, restaurar y mejorar el medio ambiente teniendo en cuenta la evolución de las políticas y los conocimientos científicos más recientes."* Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf

ecosistemas como los humedales: el principio in dubio pro natura y el principio in dubio pro aqua⁹. El primero fue establecido en los siguientes términos en la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental (abril, 2016): *“En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos”*.¹⁰ El segundo, fue consagrado en el 8° Foro Mundial del Agua, Brasilia, Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua (marzo, 2018)¹¹ de la siguiente manera: *“En congruencia con el principio In dubio pro natura, en caso de incertidumbre, las controversias ambientales e hídricas ante las cortes deberán resolverse, y las leyes aplicables interpretarse, de la manera en la cual sea más probable proteger y conservar los recursos hídricos y los ecosistemas relacionados”*. Ambos fueron adoptados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la sentencia 714/2016/RH1 *“Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano’ y otros s/ acción de amparo ambiental”* (julio, 2019)¹².

Por otro lado, es fundamental que la Ley de Humedales avance en consagrar aspectos de un enfoque de derechos en la conservación, uso sostenible y restauración de los humedales. En este sentido, tiene que disponer que su implementación se regirá por los principios de no discriminación, igualdad y perspectiva de género; que se promocionará el respeto por la interculturalidad, de especial relevancia para humedales que son territorios de pueblos indígenas; así como que se dará protección a las comunidades, grupos y personas defensoras de los humedales, y se respetarán plenamente los derechos de las comunidades a la tenencia de la tierra, acceso seguro y equitativo a la tierra y los territorios.

El texto de la ley debe reconocer tanto el patrimonio natural como el patrimonio cultural que albergan los humedales, ya que la referencia a este último muchas veces se reduce a incluir “valores culturales” como un beneficio de los humedales. Asimismo, debe contener lenguaje preciso en materia de modos de vida, como el respeto por el conocimiento tradicional, usos y medios de vida de las comunidades. Este reconocimiento debe incluir la previsión de corredores bioculturales como herramienta para asegurar la conexión de ecosistemas de humedales y con humedales, y otros asociados que alojan biodiversidad y culturas. Los corredores bioculturales hacen patente cómo la diversidad biológica y la diversidad cultural están entrelazadas. Estos corredores no pueden pensarse sino en el marco de la comprensión del tejido biológico, simbólico, cultural e histórico en el cual se desarrolla la vida. Esto es sumamente relevante ya que Argentina fue condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *“Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”*¹³ (febrero, 2020) por no haber ejecutado las acciones que tenía a su cargo en el marco de la interdependencia del derecho al ambiente sano, a una alimentación adecuada, al acceso al agua y la vida cultural de los pueblos, en un contexto de violaciones al derecho de propiedad comunitaria indígena¹⁴.

3. Definición de humedal

La definición de humedal es un asunto relevante en términos normativos ya que una definición precaria o que no contenga todas las características de los humedales haría difícil su entendimiento,

⁹ Sobre este respecto, una actividad importante que podría financiarse con fondos de la Ley de Humedales sería la capacitación del personal del Poder Judicial a todos los niveles, particularmente de jueces y fiscales, sobre derecho ambiental, para contribuir al debido proceso en la justicia hídrica.

¹⁰ Disponible en https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf

¹¹ Disponible en https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilia_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf

¹² Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7535693&cache=1567286872361>

¹³ Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_400_esp.pdf

¹⁴ En la sentencia determina el contenido de nuevos derechos reconocidos bajo el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y realza también los derechos de acceso a la información pública ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

aplicación en la práctica o podría promover una excesiva retracción del conjunto de ecosistemas que se prevé reconocer como humedales. Por lo tanto, la ley debe tener una definición clara y precisa de humedal, que sea operativa. La definición consensuada en el marco de la elaboración del inventario nacional de humedales se ajusta a ello¹⁵.

Por otro lado, se debe prever en la ley tanto a los humedales de origen natural como de origen artificial, ya que hay humedales de origen antrópico que son valiosos. Cabe resaltar además que, en la última discusión de una Ley de Humedales en el Senado en 2016, se excluyó explícitamente a los salares de altura indicando que tendrían una regulación específica. Esto no puede admitirse en discusión parlamentaria alguna sobre esta norma ya que los salares son humedales como tantos otros, que ameritan la protección integral ambiental de una norma de presupuestos mínimos.

4. Inventario de humedales

Es esencial que la norma prevea un inventario nacional de humedales, esto permitiría institucionalizar una labor que se viene realizando desde hace unos años. El organismo responsable de realizar el inventario debe ser la máxima autoridad ambiental del país, que será a su vez la autoridad de aplicación nacional de la Ley de Humedales.

La ley debe explicitar cuatro niveles de inventario: regiones de humedales (nivel 1), sistemas de paisajes de humedales (nivel 2), unidades de paisajes de humedales (nivel 3) y unidades de humedal (nivel 4). Un plazo razonable para completar los primeros tres niveles del inventario de humedales sería de cinco (5) años, actualizable de manera gradual y progresiva cada cinco (5) a siete (7) años. Puede preverse que la autoridad de aplicación nacional establezca zonas prioritarias para el desarrollo del inventario, disponiendo su realización con preferencia a otras áreas. El plazo para el cuarto nivel puede ser precisado por la autoridad de aplicación nacional, en consulta con las provincias a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y a la luz de la labor resultante de los tres primeros niveles.

Resulta importante, asimismo, explicitar contenidos básicos del inventario que reflejen que se trata de información científica para la gestión y la toma de decisiones, no solo para la ciencia. En este sentido, el inventario tiene que caracterizar y reconocer el estado de conservación e integridad de los humedales, con información que permita su ubicación, identificación y caracterización en cada uno de sus niveles, señalando sus beneficios ecosistémicos y las actividades que se realizan y las amenazas que pesan sobre los mismos. Esta información debe volcarse en un sitio web que se vaya actualizando para que la ciudadanía puede acceder a estos datos, habilitando una vía para aportes/comentarios ciudadanos a través de un formulario, por ejemplo, para su consideración por personas con experticia técnica/científica.

Adicionalmente, corresponde indicar que el presupuesto general nacional incluirá cada año una partida presupuestaria específica destinada a la elaboración y actualización del inventario. Este inventario debe ser una base sobre la cual las provincias avancen con el ordenamiento de los humedales.

5. Ordenamiento territorial de los humedales

Resulta central que la norma contribuya al ordenamiento de los humedales en todo el territorio de la República Argentina. El "ordenamiento territorial de los humedales" debe ser claramente definido en la ley. Un plazo razonable para completar esta labor sería entre dos (2) a tres (3) años contados desde la finalización del tercer nivel del inventario nacional. Tendrá que preverse la actualización periódica de este ordenamiento (se sugiere cada cinco [5] años), como así también su aprobación por ley emanada de la Legislatura local, asegurando un debate también en ese plano.

El ordenamiento territorial de los humedales es una labor de las provincias, en cooperación con la auto-

¹⁵ En el marco del Taller "Hacia un Inventario Nacional de Humedales" en 2016, los participantes acordaron la siguiente definición de humedal que fue recogida por Resolución 329/2019 el COFEMA "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".

ridad de aplicación nacional con fines de asesoramiento. Asimismo, a los efectos de asegurar un trabajo conjunto de las provincias en el ordenamiento de humedales interjurisdiccionales puede indicarse en la ley la necesidad de un acuerdo interprovincial como instrumento que permita dar cuenta de la labor coordinada de las jurisdicciones involucradas y refrendar formalmente el consenso alcanzado. Este acuerdo sería así, parte integral del ordenamiento y de la norma que lo apruebe en las Legislaturas locales.

La Ley debe precisar que en el marco del ordenamiento, las provincias tienen que identificar a los humedales como áreas especiales diferentes de las terrestres, considerando su conectividad y el mantenimiento de su régimen hidrológico y de sus fuentes de agua en cantidad y calidad, para la conservación de su integridad ecológica; determinar las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de su integridad ecológica y los beneficios ecosistémicos que brindan; y regular y/o prohibir obras y actividades extractivas, desarrollos urbanos, de infraestructura, agropecuarios, industriales, intervenciones que impliquen el dragado, drenado, quema, relleno de los humedales, la disposición de tierra o escombros, la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen, incluyendo fumigaciones aéreas y terrestres y productos de la acuicultura que puedan afectar la integridad ecológica y los beneficios que proveen los humedales.

La Ley de Humedales tiene que predeterminar criterios que guíen la labor de ordenamiento por parte de las provincias, así como criterios de uso que garanticen la integridad ecológica de los humedales a fin que puedan sostener su estructura y funcionamiento, en articulación con el enfoque ecosistémico, la escala de paisaje y el manejo integrado de cuencas hídricas¹⁶, y en un todo de acuerdo con los principios rectores definidos por la Ley General del Ambiente. Para facilitar el entendimiento y correcta aplicación de estos criterios por parte de las provincias, entre las tareas a cargo de la autoridad de aplicación nacional, debe incluirse expresamente el desarrollo de lineamientos a través de guías/protocolos que coadyuven a esta labor.

6. Entrada en vigor y moratoria

La entrada en vigor de la Ley de Humedales no puede estar supeditada a la finalización del inventario y del ordenamiento territorial de los humedales. La ley debe entrar en vigor desde el momento mismo de su promulgación (por el Poder Ejecutivo o de hecho).

A los efectos de que no se pierdan o degraden los ecosistemas que la Ley de Humedales se propone precisamente proteger, y para garantizar la aplicación de los objetivos y principios de política ambiental contenidos en la Ley General del Ambiente, el Congreso debe prever un mecanismo de prevención. En este sentido, puede prohibir toda nueva obra o actividad y ampliación de las ya existentes en humedales o áreas que se presuman humedal; o establecer 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 llevarla adelante, considerando los efectos acumulativos y/o sinérgicos expresados en las escalas del inventario nacional de humedales, según corresponda. Las áreas prioritarias definidas por la autoridad de aplicación nacional pueden ser de ayuda en este sentido, como áreas de humedal especialmente importantes de proteger y sobre las cuales requerir mayores exigencias¹⁷.

¹⁶ También se propone la "ecología de paisaje" la cual hace foco en la configuración espacial de los ecosistemas, en su conectividad y vinculación funcional, y permite conceptualizar los ecosistemas de humedales en un contexto más amplio.

¹⁷ Puede seguirse el listado de procesos que precisa el proyecto del Diputado Estévez, más allá de los que prevean las jurisdicciones locales: "...el uso del fuego para quemas parciales o totales en humedales, independientemente del fin que se persiga; el desmonte o afectación de masas forestales que sean componentes del humedal; la implementación de prácticas que generen vías de escurrimiento artificiales, tales como canales, acequias, trasvasamientos, etc.; el movimiento de suelos cualquiera sea su fin; la alteración de líneas de costa; la instalación de cualquier infraestructura que pueda modificar el régimen hidrológico; la construcción de terraplenes, bordos, albardones o estructuras similares que modifiquen la libre circulación del agua; la construcción de represas o endicamientos de cualquier escala; el volcamiento de efluentes, desechos, desperdicios o cualquier otro elemento o sustancia extraños al humedal que pueda resultar contaminante o que modifique sus parámetros estructurales o de funcionamiento; el desvío o modificación de los cursos de agua que pueda alterar las vías naturales de avenamiento del humedal; la introducción de especies exóticas con cualquier fin ya sea recreativo, productivo, deportivo, etc.; prácticas recreativas o de turismo cuya modalidad, escala o frecuencia pongan en riesgo el sistema o excedan su capacidad de carga; el cambio de uso del suelo; la simplificación

7. Evaluación de impactos

La Ley de Humedales debe incluir tres de niveles de evaluación de impactos ambientales, garantizando en todos ellos el acceso a la información pública y la participación ciudadana. En este sentido, la ley debe incluir las herramientas de:

a. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que tiene por objeto evaluar las consecuencias o impactos ambientales durante la formulación de decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. La EAE debe ser tenida en cuenta en todas aquellas decisiones que se tomen en forma previa a la instancia de los proyectos específicos, de modo de prevenir o mitigar los efectos ambientales que pudieran generar las decisiones en el marco del desarrollo sostenible¹⁸.

Deben darse ciertas condiciones institucionales para un funcionamiento efectivo de este procedimiento. En este sentido, los objetivos ambientales deben estar definidos con claridad y ser coherentes con los objetivos de la política o plan y con los problemas y preocupaciones ambientales identificados. Las personas que toman decisiones de políticas y planes deben comprender su alcance e influir en el proceso de toma de decisión. Se debe disponer de información calificada, capacitar al personal evaluador y planificador de la decisión, asegurar el correcto seguimiento de los resultados y recomendaciones, y disponer de recursos financieros y operativos para la aplicación. Resulta indispensable la participación activa de diversas instituciones públicas relacionadas con el objeto de evaluación. Para ello, se debe tener una adecuada comunicación entre los actores involucrados en el proceso, incluyendo a tomadores de decisión como base para desarrollar un trabajo colaborativo. Se deberá dar intervención correspondiente al COFEMA, con acompañamiento de la máxima autoridad ambiental del país, como responsable de desarrollar este tipo de evaluación. Por último, y a los efectos de asegurar la institucionalización de estas previsiones, disponer expresamente un mecanismo que permita instaurar un programa de monitoreo permanente de la EAE en cuestión, incluyendo al sector técnico-científico.

b. Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) que conforme la Ley General del Ambiente (artículo 11) aplicará, de manera previa a su ejecución, a *“toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa...”* Se debe explicitar en la Ley de Humedales de forma no taxativa las obras y actividades sujetas a EIA en ecosistemas de humedal, así como los contenidos mínimos de los estudios de impacto ambiental (EsIA), considerando que no existe aún una ley de presupuestos mínimos de EIA¹⁹. Debe, asimismo, disponerse que las personas físicas o jurídicas que realicen los EsIA,

ecosistémica, tal como la implementación de prácticas antrópicas para favorecer el predominio y la generalización de algunas especies por sobre otras, aun siendo autóctonas; la exploración y explotación minera e hidrocarburífera importante para varios humedales sobre todo de cordillera o con presencia de reservas para fracking.”

18 Una efectiva implementación de la EAE puede solucionar las insuficiencias que presenta la EIA, la cual por sí sola no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental para evaluar ámbitos más amplios o generales. En un modelo de pensamiento estratégico, que busca ayudar a comprender el contexto de desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables para alcanzar los objetivos estratégicos. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. Garantiza la implementación de procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo, fomentando decisiones integradas en relación a los impactos presentes y futuros que podrían generarse.

19 Puede seguirse el listado de contenidos mínimos incluidos en el proyecto del Diputado Ferraro: individualizar a los titulares responsables del proyecto y del EsIA; describir el proyecto propuesto (objetivos, localización, componentes, tecnología, materias primas e insumos, fuente y consumo energético, residuos, emisiones y efluentes, productos, etapas, generación de empleo, beneficios económicos privados, públicos y grupos sociales beneficiados, y números de beneficiarios directos e indirectos); describir el ambiente en que desarrollará el proyecto, área de influencia, estado de situación del medio natural y antrópico, situación actualizada de poblaciones locales que habitan la zona, los componentes físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, su dinámica e interacciones; problemas ambientales y valores patrimoniales, marco legal e institucional; describir y caracterizar a los humedales del área del proyecto y su área de influencia, así como también sus beneficios ecosistémicos y las actividades que allí se realizan; identificar, caracterizar y evaluar los efectos previsibles, irreversibles, positivos y negativos, directos e indirectos, acumulativos del proyecto y su área de influencia, añadidos y sinérgicos, a corto, mediano y largo plazo, enunciando las incertidumbres asociadas a los pronósticos y considerando todas las etapas del ciclo del proyecto de manera conjunta y/o conglobada; un plan de manejo sostenible de los humedales, comprendiendo propuestas para prevenir y mitigar los impactos ambientales adversos y optimizar los impactos positivos, acciones de restauración ambiental y mecanismos de compensación, medidas de monitoreo, seguimiento de los impactos ambientales detectados y de respuesta a emergencias; una prognosis de cómo evolucionará el medio físico, económico y social si no se realiza el proyecto propuesto; un análisis de alternativas incluyendo descripción y evaluación comparativa de los proyectos alternativos de localización, tecnología y operación, y sus respectivos efectos ambientales, sociales y culturales así como una descripción y evaluación detallada de la alternativa seleccionada; un documento de síntesis, redactado en términos fácilmente comprensibles, que contenga en forma sumaria los hallazgos y acciones recomendadas.

contratadas por quien tenga interés en desarrollar un proyecto o actividad, deberán gozar de idoneidad suficiente y comprobable para llevar a cabo el análisis que se requiere. En ese sentido, y a los fines de facilitar la transparencia y mejorar el escrutinio público, resulta sumamente necesario que se prevea en la ley la creación de un registro de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que sean idóneas en materia de EIA en humedales. El mismo operará como sistema que nuclea consultores y centros de investigación, y podrá ser de carácter provincial, integrando información a nivel nacional. Los estudios tendrán carácter de declaración jurada y deberán ser suscriptos por el solicitante y por el/la profesional universitario/a habilitado/a y competente en la materia, que asuma la responsabilidad profesional. Asimismo, todo/toda profesional que realice estos estudios, debe tener experticia acreditada en la materia competente. El EsIA deberá formar parte del expediente respectivo. La autoridad de aplicación debe ponerlo a disposición del público en el plazo oportuno para dar cumplimiento a la instancia de participación ciudadana correspondiente.

La EIA está a cargo de las provincias. En numerosas ocasiones, y porque la concepción del ambiente no contempla ni sigue los límites político-administrativos, existen decisiones respecto a proyectos y/o actividades que requieren la intervención de dos o más jurisdicciones. En estas situaciones el tipo de evaluación de impacto ambiental a realizarse debe contemplar cómo integrar la institucionalidad interjurisdiccional a la toma de decisiones sobre proyectos y actividades en particular²⁰. La EIA debe ser integral respecto de todo el ecosistema, no pudiendo suplirse por evaluaciones parciales de cada jurisdicción. La autoridad ambiental federal brindará asesoramiento técnico institucional respecto de los proyectos, ofreciendo información ambiental relevante de base y apoyo para el desarrollo de los criterios técnicos necesarios tanto para la confección de los EsIA a requerir a los particulares como acompañamiento en su evaluación, debiendo velar -en su carácter de máxima autoridad ambiental- por evitar la degradación del bien ambiental en cuestión.

c. Evaluación de Impactos Acumulativos (EIAA) que tiene lugar cuando los impactos resultan de los efectos sucesivos, incrementales o combinados de un mismo proyecto o similar, así como también cuando a éste se suman los efectos de otros emprendimientos existentes, planificados y/o razonablemente predecibles. Este criterio ya ha sido utilizado por la CSJN en el fallo "*Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo*"²¹ sobre desmontes en la provincia de Salta. El efecto acumulativo de varios emprendimientos fue el argumento esgrimido por la CIDH en el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay, permitiendo la relocalización de una de ellas en un sitio aguas abajo, en virtud del impacto acumulativo que producirían sobre el Río Uruguay²². En algunos ecosistemas de humedal como los salares, resulta clave la EIAA por haber riesgo hídrico y balance negativo todo el año. En ellos directamente no alcanza la EAE, de allí la importancia de la EIAA. En los casos en los que las provincias, como autoridad de aplicación, determinen que en un mismo ecosistema existen distintos proyectos que están generando una presión excesiva a un ecosistema se podrá ordenar una evaluación de impacto acumulativa, siguiendo determinados criterios mínimos²³. Asimismo, cada jurisdicción deberá establecer un mecanismo para que posibles personas afectadas, organizaciones no gubernamentales que propugnan por la protección ambiental, otras organizaciones sociales, comunidades, universidades u otros organismos técnicos especializados, mediante petición fundada, requieran el desarrollo de este procedimiento. Una vez que se determine dicha necesidad podrán suspenderse to-

²⁰ En caso de humedales compartidos o posibles impactos fuera de una jurisdicción debe preverse la intervención de una autoridad de carácter interjurisdiccional, como el comité de cuenca conforme Ley 25.688, si este existiera para la cuenca de que se tratare, o bien en caso de no existir aun, disponerse un comité ad-hoc que reúna a las autoridades ambientales de las jurisdicciones alcanzadas, que determine cómo se realizarán las distintas etapas del proceso de EIA, asegurando efectiva participación ciudadana, y hasta tanto se cree el comité definitivo. El COFEMA puede actuar como un actor que permita dirimir conflictos o dificultades que puedan darse.

²¹ Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacionalamparo-fa09000029-2009-03-26/123456789-920-0009-0ots-eupmocsollaf>

²² Más información en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>

²³ Cuando se trate de proyectos emplazados en una misma zona o área de influencia, sobre el mismo río o cuenca; proyectos de extracción de hidrocarburos o metales en proximidad unos de otros; proyectos de tendido eléctrico en la misma ruta migratoria de aves; proyectos sobre un mismo recurso, desmonte, desarrollo minero, explotación y extracción de petróleo y gas; instalación de plantas termoeléctricas cercanas unas de otras; construcción de autovías, autopistas, líneas ferroviarias; aeropuertos y helipuertos; plantas siderúrgicas, elaboradoras y/o fraccionadoras de productos químicos; empresas que realicen tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

dos los pedidos y/o proyectos que se encuentren en proceso de EIA. La autoridad de aplicación debe asegurarse que dicho análisis, así como su discusión mediante participación ciudadana, se realicen en el plazo no menor a seis (6) meses ni mayor a dieciocho (18) meses²⁴.

8. Fondo de humedales

Sin presupuesto no es posible proteger ningún bien natural. Es por lo tanto fundamental que la ley disponga la constitución de un Fondo Nacional de Humedales, gestionado por la autoridad nacional de aplicación, y precisando su integración. Entre las tareas a cargo de la autoridad de aplicación nacional debe preverse en relación al Fondo el identificar subsidios e incentivos estatales que sean perjudiciales para los humedales y que se estén actualmente brindando a todas las escalas para redireccionarlos a este Fondo.

La llegada de fondos a las provincias no puede estar sujeta a que tengan aprobado su ordenamiento territorial de humedales, considerando los tiempos de elaboración para el inventario y ordenamiento. Los fondos deben llegar desde el inicio de la implementación de la ley. No obstante, será necesario prever un mecanismo que sirva de contrapeso a los efectos que las jurisdicciones locales cumplan con la obligación de efectuar en tiempo y forma el ordenamiento de los humedales de su territorio, y usen de manera eficiente y estratégica las partidas presupuestarias recibidas, lo cual puede efectivizarse disponiendo la creación de un espacio de participación ciudadana que permita un control y seguimiento de la ejecución de los fondos recibidos por la provincia.

La Ley de Humedales debe listar de manera no taxativa las actividades a apoyar con dichas partidas presupuestarias que apunten a asegurar una satisfactoria implementación de la norma y brindar a la autoridad de aplicación nacional y las provinciales todo el apoyo que requieran en ese sentido (recursos materiales, recursos humanos, cursos de capacitación, investigación, acciones de conservación, uso sostenible y restauración de los humedales, educación ambiental, transferencia de tecnología, asistencia y asesoramiento técnico). Es importante que la ley precise que cuando se trate de apoyo a iniciativas propuestas por personas físicas y/o jurídicas se priorizarán las que propendan al involucramiento directo de pueblos indígenas, comunidades locales, mujeres²⁵ y jóvenes para la conservación, uso sostenible y restauración de los humedales²⁶. En este sentido, entre las acciones a apoyar con el Fondo puede encontrarse el fortalecimiento de capacidades de estos actores a los efectos de promover la presentación de iniciativas por su parte. Asimismo, debe disponerse de un proceso simplificado de presentación de iniciativas que no requieran de la intervención y firma de un/a profesional registrado/a (entre otras requisitorias que burocratizan el proceso y suponen costos que desalientan presentaciones), y que permitan una ágil evaluación por la autoridad de aplicación correspondiente, sobre la base de las líneas estratégicas locales y regionales que se dispongan en el marco del COFEMA a los efectos de que las actividades que se apoyen desde el Fondo de Humedales sigan una lógica y visión estratégica de corto, mediano y largo plazo, y con arreglo a los objetivos que se plantea la ley.

Además, corresponde prever disposiciones que aseguren la transparencia en la administración de los fondos como la constitución de un fideicomiso, con transferencia directa a la persona física o jurídica beneficiaria -sin intermediarios-, cuentas especiales en las jurisdicciones locales, efectivizar controles integrales vinculados a la fiscalización y auditoría por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, e informes para el Congreso Nacional.

9. Institucionalidad ambiental

²⁴ En caso de ser humedales compartidos o de posibles impactos fuera de una jurisdicción, proceder conforme lo señalado en nota al pie 20.

²⁵ Declaración Mundial de la UICN acerca del Estado de Derecho en materia ambiental: Principio 9 - Igualdad de Género *“La igualdad de género deberá ser incorporada en todas las políticas, decisiones y prácticas para el reconocimiento de los impactos de la degradación ambiental frecuentemente desproporcionados en mujeres y niñas y en atención a su papel fundamental para alcanzar la sostenibilidad.”*

²⁶ La experiencia de la Ley 26.331 de Bosques Nativos da cuenta que solo el 1.5% de los planes apoyados con los fondos de esta norma se destinan a los pueblos indígenas y campesinos, que justamente viven y dependen del bosque. Ver: <https://bosques.ambiente.gob.ar> y <https://farn.org.ar/a-13-anos-de-su-sancion-la-ley-de-bosques-todavia-no-cumple-con-sus-objetivos/>

En este punto la Ley de Humedales debe incluir las siguientes previsiones:

- Consagrar los principios de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas.
- Prever acceso a información fidedigna, fácilmente comprensible y oportuna para una participación informada.
- Constituir un sistema de información de libre acceso online, gratuito, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión.
- Consagrar de manera expresa canales formales para una amplia y efectiva participación ciudadana y popular, incluyendo titulares de derechos y otros actores interesados como organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones sociales formales y no formales, pueblos indígenas, comunidades y personas que habitan, trabajan, producen y conocen a los humedales en diversas instancias de la implementación como el inventario, el ordenamiento de humedales, procesos de evaluación de impactos, la planificación de acciones de conservación, uso sostenible y restauración de humedales, entre otras. Estos procesos no pueden limitarse a ser espacios de tipo tecnocrático²⁷.
- Enunciar expresamente en el texto de la ley el respeto al derecho de consulta y consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de pueblos indígenas conforme Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y condena de la CIDH antes referida²⁸.
- Establecer, como tarea a cargo de la autoridad de aplicación nacional, el desarrollo de lineamientos claros a través de guías/protocolos de cómo llevar adelante procesos participativos efectivos en las diversas instancias de implementación de la Ley de Humedales, asegurando que se trate de una participación adecuada a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
- Prever una articulación con el COFEMA con fines consultivos²⁹.

10. Régimen de sanciones

La Ley de Humedales debe establecer un sistema de sanciones administrativas de distinto tipo que alienten al cumplimiento de la norma en cada jurisdicción y a nivel nacional, sobre la base del principio de responsabilidad ambiental³⁰, y que sirva como supletorio ya que muchas provincias no prevén sanciones para afectación de humedales, con previsión de montos mayores en caso de reincidencia.

La medida que acostumbra indicarse en este tipo de normas es la de sueldo básico de la categoría inicial de la administración pública nacional, aunque otras, más recientemente, se han adaptado a la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA). Se sugiere que la ley no prevea fórmulas de actualización moneta-

²⁷ Se resalta que escuchar a la diversidad de voces debe darse también en el proceso de discusión del proyecto de ley en el Parlamento, particularmente de organizaciones de base y personas que viven, trabajan, producen y conocen a los humedales, las que estuvieron en buena parte invisibilizadas en previos debates.

²⁸ Caso "Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina".

²⁹ Es innecesaria la inclusión de otros consejos que mencionan algunos proyectos de ley, ya que aquel con incumbencia en temas ambientales es el COFEMA. La interacción a nivel interministerial puede cursarse a través de instancias consultivas con organismos ya existentes que tienen tal tipo de representación, como la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica o el Gabinete Nacional de Cambio Climático.

³⁰ Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, Brasilia 2018. Principio 7: "El que contamina paga, el usuario paga y la internalización de los costos y las externalidades ambientales (a) El principio del contaminador-pagador: quien contamine el agua y degrade los ecosistemas deberá asumir los costos para contener, evitar, abatir y remediar, restaurando y compensando cualquier daño causado a la salud humana o el medio ambiente. (b) El principio del usuario-pagador: quien utilice los recursos hídricos y sus servicios en actividades industriales o comerciales deberá pagar los precios o cargos basados en el ciclo completo de los costos por la provisión de los recursos hídricos y sus servicios ecosistémicos, incluyendo por lo tanto su utilización, así como la disposición final de cualquier residuo; también deberán imponerse cargos por el uso doméstico de los servicios de agua potable para reflejar sus costos de provisión, incluyendo los costos ambientales, a través de medidas adecuadas de protección social para asegurar que quienes no puedan pagar dichos costos no sean privados de la provisión adecuada de los servicios de agua potable y saneamiento, y (c) Obligaciones perdurables: las obligaciones jurídicas de restaurar las condiciones ecológicas de los recursos hídricos y sus servicios ecosistémicos son vinculantes para cualquier usuario del recurso y para cualquier propietario de los sitios en los cuales exista el recurso, y su responsabilidad no termina con la transferencia del uso o título a otros (obligación propter rem)".

rias a cargo del Poder Ejecutivo a fin de evitar una delegación impropia. El rango de las multas debe ser entre 1 a 100.000 sueldos básicos para dar flexibilidad al Poder Judicial, y que el mínimo no se ajuste a la situación configurada o pueda ser cuestionado por resultar confiscatorio.

Si bien la previsión de sanciones penales podría ser considerada, desde el punto de vista de técnica legislativa, sería conveniente que los tipos de naturaleza penal ambiental sean incorporados en el Código Penal. Cabe resaltar que, si se sanciona una Ley de Humedales con un adecuado engranaje institucional que facilite una implementación satisfactoria de la norma en todas las escalas, se contará con las herramientas que permitan prevenir el daño ambiental, que siempre necesita ser la prioridad, siendo la vía penal la ultima ratio.

sumá tu adhesión en

www.leydehumedalesya.org

