

PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PROTECCIÓN DE HUMEDALES

FLORENCIA QUEVEDO | JUAN FENTANÉS | RAÚL E. VACCARO

DOCENTES DE LA CÁTEDRA DE ECONOMÍA GENERAL – ÁREA DE LEGISLACIÓN



En los últimos años han tenido estado parlamentario varios proyectos de presupuestos mínimos de protección ambiental para el cuidado, gestión y uso responsable y sostenible de los humedales de acuerdo con los preceptos de la Constitución Nacional.

Desde el año 2013 se discutieron algunos proyectos, algunos lograron media sanción, pero nunca fue culminado su tratamiento, hasta perder estado parlamentario.

Introducción

A partir del año 2020, ingresaron varios proyectos, volviendo a poner en la mesa esta cuestión que, si bien nuestro país ha receptado a través de la ley 23.919 de 1991, por la cual se ratifica la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de aves acuática, suscripto en **Ramsar** el 2 de febrero de 1971 - estableciendo un rechazo parcial del mismo sobre una modificación impuesta por el Reino Unido de Gran Bretaña que involucraba los territorios ocupados ilegalmente sobre la Islas Malvinas y demás archipiélagos del Atlántico Sur sobre los que la República Argentina reivindica su soberanía - nunca terminó por legislar debidamente sobre la materia.¹

En este sentido, debemos recordar que el 3er párrafo del artículo 41° de la Constitución Nacional, establece un nuevo esquema de distribución de competencias para la protección del ambiente, a través de una delegación expresa, conforme al art 121 de la misma Constitución Nacional.

Para asegurar un piso común y uniforme, se establece que la Nación dictará normas de presupuestos mínimos y que las Provincias podrán, sobre esa base mínima o legislación básica, dictar normas complementarias.

Por su parte, la Ley General del Ambiente N° 25.675 en su art. 6º, expresa que un presupuesto mínimo ambiental es: *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”*

Es objetivo de este trabajo efectuar un análisis comparativo de los proyectos ingresados y que, a la fecha siguen sin convertirse en ley

Proyecto de Ley de Humedales en expte. 3821-D-2020

(Dip. Maximiliano Ferraro)

Este proyecto recepta trabajos y propuestas realizados en los últimos años por la sociedad civil, la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio del, entonces, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; también se han tenido en cuenta proyectos de ley presentados previamente por los senadores (MC) Rubén Giustiniani, Elsa Ruiz Díaz y el diputado (MC) Juan C. Villalonga; que ya perdieron estado parlamentario pero que gozaron de apoyo por parte de comunidad académica y organizaciones no gubernamentales.

Destaca que para que una ley de presupuestos mínimos proteja los distintos humedales y sea eficiente, debe incluir expresamente un inventario nacional de los mismos, (art. 6º) como modalidad de aplicación del ordenamiento territorial por parte de las provincias y CABA, (art. 9º) que identifique a los humedales como áreas especiales diferentes dentro del territorio, que detalle y regule las actividades que se permiten en ellos y modos de ocupación. Solamente de este modo es que podremos proteger y preservar estos ecosistemas para las generaciones futuras, en línea con el principio de equidad intergeneracional expresado en nuestra Ley General del Ambiente (art 4º).

La importancia del Inventario Nacional de Humedales

Como hay otras propuestas (proyecto de los Dip. Jorge Vara y Alicia Fregonese), o la que sostiene alguna entidad agropecuaria o investigador académico, que no creen necesario o se oponen a la realización de un inventario nacional de humedales; creemos conveniente detenernos en este punto.

Muy apropiadamente, el proyecto en análisis sostiene en su artículo 7º: *“La Autoridad de Aplicación Nacional elaborará el Inventario Nacional de Humedales”*. Criterio que es compartido en los proyectos sobre la

¹ Ramsar Art 1: A los efectos de la presente Convención, son Humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales,

estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros

materia presentados por los diputados Austin, Menna y García (3804-D2020) y por la senadora González (S-1564/2020).

Recordemos que la Convención Ramsar en su art. 2.1. prevé la confección de una "Lista" de Humedales de Interés Internacional, constituida por aquellos humedales presentados por los países partes, lo que sugiere que cada parte deberá realizar un inventario de estos.

Al respecto, no debemos olvidar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha debido expedirse, en numerosas ocasiones, para resguardar los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Podemos mencionar el reciente fallo "*Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*" (5 de junio de 2019), donde, al convalidar la constitucionalidad de La Ley de Glaciares (en la que es la Autoridad Nacional de Aplicación la que coordina el Inventario Nacional de Glaciares a través del IANIGLA), la Corte argumentó que: "*antes que buscar la confrontación de sus mandatos, los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional deben ser interpretados buscando adaptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental, para cumplir de la forma más fidedigna posible un mecanismo propio del federalismo concertado que estableció el constituyente reformador de 1994*".

Casi simultáneamente esa misma CSJN en el caso Majul (15/07/2019), expresamente referido a la cuestión de los humedales ha dicho que "*al tratarse de la protección de una cuenca hídrica y, en especial, de un humedal, se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art 4° de la Ley 25.675). Asimismo, los jueces deben considerar el principio in dubio pro natura*".

De donde es dable pensar que cualquier política o programa ambiental debe contar con la mayor cantidad de datos previos o de lo contrario posponer las decisiones hasta obtenerlos a través de dos herramientas fundamentales, el OT y la EIA (art 8° ley 25.675)

El Ordenamiento Territorial

Con respecto al OT, hay coincidencia, en general, con los proyectos presentados por los diputados Austin, Menna y García (3804-D2020) en el sentido que lo deben realizar las jurisdicciones y ser aprobados por ley provincial para participar del Fondo

Nacional de Humedales. Estableciéndose tres categorías de conservación que van incluyendo actividades extractivas y de uso de la tierra en forma escalonada.

En el art. 10, el proyecto sub examine determina que las jurisdicciones deberán: "*Considerar los resultados del Inventario Nacional de Humedales como presupuesto mínimo de protección ambiental*". Y, en su art. 13 se especifican las tres categorías de conservación de los humedales:

- Categoría I - Roja (Área de preservación): Sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse.
- Categoría II - Amarilla (Área de gestión de recursos): Áreas con humedales con bajo grado de modificación. Estas áreas admiten actividades de bajo impacto, tales como turismo sostenible, apicultura, ganadería de islas.
- Categoría III - Verde (Áreas de usos múltiples): Sectores donde actualmente se realizan actividades económicas. Estas áreas admiten actividades extractivas y de producción intensiva.

Además, en un anexo, se establecen criterios de zonificación que incluyen: vinculación con otros ecosistemas o con áreas protegidas existentes, conectividad entre ecorregiones, potencial de conservación de cuenca, etc.

En cambio, se observan importantes diferencias entre estos textos y el proyecto de los Dip. Vara y Fregonese que contempla la transformación total y no prescribe que se deban mantener sus servicios ecosistémicos y que, incorpora un anexo con una cláusula que permite recategorizar zonas rojas o amarillas cuando ocupen más del 15 % del territorio provincial, porque ese es el tope del territorio de las provincias que establece para ser zonificado como categoría roja o amarilla.

Sobre este punto, recalamos que el criterio constitucional, receptado en la ley 25675 no impide que una provincia supere el umbral de protección que pueda disponer una ley de presupuestos mínimos, resultando una disposición de esa naturaleza abiertamente

inconstitucional de acuerdo con lo prescripto por los arts 41, 121 y 124 de la CN².

Este criterio fue insinuado por agrupaciones de productores agropecuarios y legisladores, sobre todo de las provincias mediterráneas, que resisten la posibilidad de que se reduzcan las superficies de tierra a la producción, atento a que esa región presenta características de alta sensibilidad ambiental, en lo que hace a la existencia de numerosos humedales³.

Los datos comparativos que contiene el anteproyecto de los Dip. Vara y Fregonese, en sus fundamentos, no serían del todo ciertos. Por ejemplo, un estudio publicado en 2019 estima que la superficie de humedales en Canadá corresponde al 36%, no al 12% como se argumenta en dichos proyectos, si bien estos son datos preliminares, al igual que lo que tenemos hoy en la Argentina.

El porcentaje definitivo de nuestro país lo tendríamos una vez realizado el inventario, pero se estima en un orden del 10% al 21%.

Uso Racional – Actividades Preexistentes – Servicios Ecosistémicos

En este tópico seguimos los criterios técnico-científicos del informe del INTA de agosto de 2016, remitido al Senado de la Nación sobre la implicancia del texto del Pre-dictamen del 27/07/21016 de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en Expte. N° S-4245 y S-4279/15, que trataba el proyecto de ley, entonces en discusión que, según el INTA, impactaba sobre el 23% a 25% del territorio nacional, desconociéndose la afectación que sufrirían actividades económico-social preexistente, ya que, señalaba el INTA, “Todos los humedales del país poseen sistemas productivos asociados, “agrosistemas” que se proveen de los servicios ambientales de esos humedales y generan otros servicios denominados “de aprovisionamiento” o de “abastecimiento”, descriptos y aceptados en el

convenio Ramsar y posteriores estudios de la FAO

En este sentido existían dos cuestiones terminológicas, en el proyecto de 2015, criticadas por el INTA, que se repiten en el proyecto del Dip Ferraro, bajo análisis:

- 1) La utilización del término “*preservar servicios ecosistémicos*” que se podría modificar por “conservar funciones ecosistémicas” (art. 1°, párrafo 1° “in fine”), ya que en su actual redacción, tendería limitar cualquier tipo de actividad productiva que si bien impacta en los servicios ecosistémicos, no necesariamente afecta las funciones ecológicas del humedal
- 2) El concepto residual “o con rasgos de hidromorfismo” al caracterizar qué es un humedal, se aparta de la ley 23919, (T.O. ley 25335) y permite incluir entre los humedales, no solo a los suelos hídricos (wetlands), sino a los suelos ácuicos de campos bajos (lowlands), anegables solo estacionalmente. Esta inclusión elevaría de 33.590.775 has (12% del territorio nacional), calculada por el INTA, a 69.018.615 has (25% del territorio nacional), a los suelos considerados humedales.
- 3) Tampoco se incluyen entre los servicios de aprovisionamiento que brindan los humedales a las fibras, maderas y combustibles, que han sido insumos naturales de las actividades antrópicas preexistentes en lo que hace a producción (art 5° del proyecto).
- 4) Consideramos adecuada la redacción de los objetivos del art. 4°, en cuanto prevé y respeta actividades preexistentes de explotación de comunidades originarias y agropecuarias por inmigración, cuestión que el INTA en aquella oportunidad reclamó.

Información y Participación

Sin embargo, propiciamos una modificación en el art. 30°, del Capítulo 8°, donde dice:

que debería tener un criterio unificado a nivel nacional. Esta misma propuesta se incluye en un proyecto de Declaración de autoría del senador provincial de Corrientes Noel Breard, que fuera distribuido por la Sociedad Rural de Corrientes. Señalamos que la imposición de ese límite no sólo es contradictoria, sino abiertamente inconstitucional, ya que viola la letra de los arts. 41, 121 y 124 de la CN, ya que la delegación expresa al Congreso Nacional, tiene perfectamente señalados sus alcances.

² El art 6° de la ley 25675 define como de presupuestos mínimos a las normas que conceden una tutela ambiental y uniforme o común para todo el territorio nacional. Esto ha sido interpretado por la doctrina y jurisprudencia como el umbral mínimo de protección, sobre el cual pueden legislar las provincias

³ un informe comparativo elaborado por la bancada del Dip Ferraro expresaba: “Es contradictorio poner un tope en una ley de presupuestos mínimos, impidiendo a la provincia ampliar la protección. A su vez, esto tergiversa la información,

“Especialmente, deberá garantizarse el acceso a la información de los pueblos originarios y poblaciones locales, en el marco de la Ley N° 25.831”, por el siguiente texto:

*“Especialmente, deberá garantizarse el acceso a la información y **asegurarse la consulta, opinión y participación** de los pueblos originarios y poblaciones locales, en el marco de la Ley 25.831 y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú.”*

Esta propuesta de modificación se fundamenta en lo prescripto por el art 75, inc 17 de la CN, texto 1994 y en estas disposiciones legales:

- 1) La Ley General del Ambiente N° 25.675 dispone en su artículo 21: *“La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”* Precisamente, el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental son temas centrales del proyecto en análisis, razón por la cual, no se puede omitir la consulta y participación ciudadana en esos procedimientos.
- 2) El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4-3-2018, en su artículo 7°, que también se refiere a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, expresa, en su primer inciso: *“Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”*.

Cabe acotar que, este acuerdo regional, ya fue firmado y ratificado por nuestro país

mediante ley 27.566, por lo que puede incluirse en los Considerandos del proyecto la referencia al “Acuerdo de Escazú”.

Humedales y Urbanismo

Desde mediados del siglo pasado hubo una gran migración interna que volcó una numerosa población a los conurbanos de las ciudades industrializadas, cumpliendo el fenómeno de corrimiento de población trabajadora rural hacia las metrópolis en busca de mejores remuneraciones, lo que constituyó un fenómeno social y económico propio de la revolución industrial, en nuestro caso tardío y sin considerar si estas zonas periurbanas podían absorber tal cantidad de residentes⁴.

Por otro lado, a partir del último cuarto del siglo pasado se incrementó la construcción de urbanizaciones en derredor de los grandes centros poblados (GBA, Gran Rosario, Gran La Plata, etc)

Ello se debió a la preferencia de integrantes de clase media/media alta, por contar con una residencia familiar en contacto con la naturaleza, prefiriéndola a la vivienda típicamente urbana (departamento). Esto produjo un cambio notable en el uso de la tierra, pues los lotes rurales aledaños a los centros urbanos, que se destinaban principalmente a constituir el anillo de producción frutihortícola, pasaron a ser ocupados por barrios cerrados o semicerrados, con la consiguiente instalación de centros comerciales anexos.

Lo que en un principio constituyó un refugio de fin de semana se fue convirtiendo en vivienda permanente, al amparo de varias condiciones necesarias:

- a) La necesidad de abandonar el aglomeramiento urbano
- b) La mudanza de depósitos, plantas y oficinas comerciales de grandes y medianas empresas a ese mismo conurbano, lo que posibilitó la cercanía y el acceso rápido y fluido al lugar de trabajo
- c) La incorporación de una red de servicios familiares zonales (colegios, sanatorios, despensas y otros comercios

⁴ tanto los diferentes planes de construcción de viviendas, cuanto la falta de amanzanamiento, apertura de calles, servicios sanitarios y de agua corriente, construcción de centros de salud y educación han resultado insuficientes, provocando hacinamiento, bajísimo nivel de confort,

proliferación de prácticas sociales inadecuadas, afectaciones a la salud y demás condiciones de vida. Las recurrentes crisis económicas con altos niveles de desempleo han agravado esta situación creando un total incumplimiento al pacto social implícito a principios del siglo XX

d) La ampliación de conectividad en los domicilios periurbanos (telefonía, internet, TV por cable)

En la actualidad, además, el desarrollo del *home office*, impulsado por la pandemia Covid-19, terminó por instalar la plena actividad en dichas zonas perimetrales. Aquella premonición de la “Aldea Global” presentada por los denominados “Utópicos Postindustriales” como una red de interconexión y centros urbanos pequeños bajo el lema “lo pequeño es hermoso”, de pronto es una realidad⁵

Pero el avance de conglomerados urbanos requiere planificación, y esa es una palabra olvidada en nuestro país. Una visión estratégica exige una Evaluación Ambiental Estratégica que incluya una política demográfica activa en lo que hace a los asentamientos humanos⁶.

Este criterio, por lo tanto, es válido tanto para los *countries* o barrios cerrados, cuanto para la formación de barrios de emergencia. La afectación al ambiente y a la salud de los habitantes cruza dramáticamente a todas las clases sociales o con mejores o peores medios económicos. Si se permiten asentamientos sin servicios básicos como cloacas, agua potable, obras de desagüe eficientes ante inundaciones, recolección de residuos o accesos seguros y rápidos con transporte asegurado, estaremos exponiendo el ambiente a impactos graves y a esa población a riesgos innecesarios, jugando un doble papel de víctimas y victimarios del medio en que habitan.

El casco urbano porteño y el conurbano circundante es una gran planicie con zonas bajas, aún bajo la cota del Río de la Plata, (Barrio Mitre en CABA, riberas del Reconquista en GBA) rodeado y cruzado por cuatro cauces hídricos principales, la Cuenca Matanza Riachuelo al Sur/suroeste, el Río Reconquista al Oeste/noroeste, el Río Luján al Norte/noreste y el estuario del Plata al Este.

Dentro de esta región se encuentran numerosos humedales⁷, algunos de los cuales han

sido invadidos por asentamientos humanos, como por ejemplo barrios de emergencia a todo lo largo de la cuenca del Reconquista o emprendimientos inmobiliarios de alto valor en islas del estuario del Plata o tierras bajas en Tigre (Villa La Ñata, Dique Luján) y terrenos aledaños al casco de la ciudad de Luján, que han cortado la escorrentería habitual, provocando inundaciones de gran consideración.

Esta situación ha terminado por judicializar la cuestión a través de amparos presentados por vecinos u ONG ambientalistas, obteniendo en algunos casos la suspensión del proyecto o su modificación a través de obras hídricas conexas o reducción en su capacidad de absorción de habitantes.

Hasta ahora pocas ordenanzas municipales de las jurisdicciones comprometidas han puesto la mira en este problema, con alcance general, lo que compromete el recurso con el paso del tiempo.

Conclusiones

Es dable advertir que se trata de un tema muy conflictivo, en el cual se enfrentan, una vez más, intereses económicos y expectativas de conservación ambiental.

Ambos criterios se sustentan en derechos y garantías de rango constitucional, sin embargo, no existe ningún derecho ilimitado y la tendencia de la nueva legislación se vuelca decididamente a limitar derechos individuales, cuando está en juego el interés general, incorporándose el concepto de incidencia colectiva, sobre todo en materia ambiental, (**art 14, inc b) y párrafo final del CCyCN**)

Coincidentemente esta norma legal al regular la utilización de bienes de incidencia colectiva establece límites y refiere expresamente a las leyes de PPM: **Art. 240: *El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1a y 2a debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a***

⁵ “El futuro postindustrial es esencialmente un rechazo del gigantismo, la centralización y la burocracia. Su lema “lo pequeño es hermoso”...Es a escala pequeña, cooperativo y favorable al empleo, de manera que cada trabajador (o comunidad local) posee los medios de producción (o comparte su propiedad) - P Shank “How the utopian visión can make things happen, The Australian, 1985

⁶ ...las distintas formas de organización social incluyen no sólo las relaciones entre individuos, grupos, clases ...sino también en los modos en que dichos individuos, grupos y

clases llevan a cabo la apropiación de la naturaleza (Galafassi y Dimitriu, 2005, Galafassi y Zarrilli 2002)

⁷ CMR: Laguna Rocha en E. Echeverría, Santa Catalina en L. de Zamora y Saladita en Avellaneda – Reconquista: cuenca alta, construcción Presa Roggero, Campo de Mayo – Río Luján, forma parte del sitio RAMSAR Delta del Paraná, Estuario Río de la Plata (subregión Delta Paraná en Inventario de Humedales de la Prov. de Buenos Aires –OPDS Plan Estratégico 2018/2019-

las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial

Agregando en el **art 241** que cualquiera fuere la jurisdicción, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable. Por lo tanto estos dos arts. expresan claramente que:

- a) los humedales deben ser considerados bienes de incidencia colectiva
- b) que en materia de protección ambiental sobre dichos bienes tiene prevalencia la legislación de PPMM,

Lo que nos remite a la ley 25675 y al convenio Ramsar (ley 23919), dejando en

evidencia la falta de una ley propia sobre humedales y su inventario, porque no todos los humedales tienen el nivel para formar parte de la Lista Ramsar, mas no por eso debemos dejarlos sin protección.

Los servicios ambientales que brindan tienen una entidad e importancia capital como hábitat de fauna silvestre, control de inundaciones, desertificación, fuente de recursos extractivos y recreación.

Es de esperar que, en un futuro próximo, dentro de un marco de acuerdos sectoriales, podamos contar con esta ley de presupuestos mínimos, para regular el uso racional de los humedales, como componente necesario del recurso agua que ya desvelaba a los romanos quienes sancionaron diversos edictos sobre su aprovechamiento como bien colectivo⁸

Referencias Bibliográficas

- Abelenda, Virginia - El Agua Res Commune Omnium, EUDEBA, 2015
- Frankel, Boris - Los Utópicos Postindustriales - Edicions Alfons el Magnánim, Valencia, 1990
- Lanzelotti, Sonia - La Antropología en el procedimiento de EIA, en Ambiente Sustentable II, Obra Colectiva, Orientación gráfica editora, Bs. As., 2010
- Machain, N y otros - Conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná, FARN - Informe Ambiental 2014, págs.. 231 a 242
- Toffler, Alvin - La Tercera Ola - Plaza & Janes, Barcelona, 1980

⁸ El agua corriente (aqua profluens) era para los romanos de interés colectivo, extracomercial o extrapatrimonial,

desde la época de la República, principio que fue receptado en nuestra legislación

