

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Análisis de Proyectos de Ley de  
presupuestos mínimos para la conservación  
y uso sostenible de los humedales

-  
Octubre 2020

Rector

Dr. Enrique MAMMARELLA

Dirección de Planeamiento Institucional y Articulación de Políticas Públicas

Mg. Daniel COMBA

En la elaboración del informe participaron docentes investigadores e investigadoras de las siguientes Facultades de la Universidad Nacional del Litoral

- FACULTAD DE BIOQUÍMICA Y CIENCIAS BIOLÓGICAS
- FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS
- FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
- FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS
- FACULTAD DE INGENIERÍA QUÍMICA
- FACULTAD DE INGENIERÍA Y CIENCIAS HÍDRICAS

El presente informe técnico se elaboró a solicitud del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de la Provincias de Santa Fe

Santa Fe - octubre 2020

# ÍNDICE

---

I- Introducción

II- Antecedentes

III- Necesidad de la Ley de Presupuestos Mínimos para la protección sostenible de Humedales

IV- Análisis de los proyectos

a- Conceptos

b- Análisis comparado de dimensiones seleccionadas

- Definición de Humedal

- Inventario

- Ordenamiento Territorial

- Gobernanza

- Fondo Nacional

- Moratoria

V- Conclusiones y sugerencias

## INTRODUCCIÓN: características del informe

---

El presente informe, elaborado por docentes investigadores/as de la Universidad Nacional del Litoral a requerimiento del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático (MACC) de la Provincia de Santa Fe, tiene como objetivo realizar un análisis desde diversas disciplinas de los 11 (once) proyectos de ley<sup>1</sup> que a septiembre del 2020 tienen estado parlamentario en el Congreso de la Nación, y que -bajo diferentes denominaciones- se proponen regular los Presupuestos Mínimos para la Conservación y uso Sostenible de los Humedales en Argentina. Al mismo tiempo, se realizan algunas sugerencias y recomendaciones sobre los contenidos que debería considerar una ley que avance en este sentido.

Ante el pedido que el MACC realizó a la UNL el 15 de septiembre del 2020, la Universidad convocó a docentes investigadores/as de seis de sus Facultades, para coordinar la redacción del presente informe desde una mirada multidisciplinar.

La discusión actual de la agenda pública, pone en evidencia que los humedales se constituyen en un punto de convergencia de distintos intereses y perspectivas de análisis. La diversidad de actores, intereses y concepciones que atraviesan a los territorios en general, y que intervienen en el tratamiento de los humedales en particular, requiere de esfuerzos orientados a construir acuerdos y compromisos colectivos desde diferentes miradas disciplinares y puntos de vistas.

Luego de la presente **introducción**, el informe rescata en un **segundo apartado** algunos antecedentes que en los últimos años hay sobre la temática, señalando los intentos de regulación, algunos antecedentes a nivel de las provincias, y las acciones que se han impulsado en vistas a realizar inventarios sobre los humedales en el país. En este mismo apartado se detallan también algunos principios jurídicos que están presentes en los proyectos, que provienen de legislaciones similares sobre las que en los últimos años se dieron desde el derecho ambiental en Argentina (a modo de ejemplo, otras leyes sobre presupuestos mínimos, áreas protegidas, bosques), y de la estructura jurídica vigente en la cual se encuadraría una ley de estas características.

En un **tercer apartado** se fija una postura sobre la necesidad de arribar a acuerdos políticos que permitan avanzar en una legislación sobre esta temática, atendiendo especialmente a la preservación de estos espacios en tanto tarea indelegable por parte del Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Gobiernos Locales, en vistas al cuidado y la preservación del ambiente con criterios de sostenibilidad.

---

<sup>1</sup> Los 11 proyectos analizados, según sus autores y autoras son (se resalta en negrita y subrayado cómo se los referencia en el informe): 1) Gladys **Gonzales**, María Tapia, Esteban Bullrich; 2) Alfredo **Luenzo**; 3) Antonio **Rodas**, Silvina García Larraburu; 4) Enrique **Estévez**, Luis Contigiani -co-firmante (cf)-; 5) **Camaño**; 6) Brenda **Austin**, Gustavo Menna, Ximena García; 7) Lendro **Grosso** y 17 cf; 8) Maximiliano **Ferraro**; 9) Jorge **Vara**, Alicia Fregonese y 9 cf; 10) Hernán **Pérez** Araujo; 11) Gabriela **Lena** y 8 cf.

Por su parte, en un **cuarto apartado** se avanza en la comparación de los proyectos. En la primera parte de este apartado, el informe plantea la importancia de que una normativa sobre presupuestos mínimos para la preservación de humedales incorpore en su articulado conceptos precisos, claros, partiendo del propio concepto de “humedal”. En la segunda parte del apartado, el informe realiza una comparación de los 11 proyectos, poniendo especial atención en los puntos de acuerdo y los contrapuntos entre algunas de las principales dimensiones que están presentes en la mayoría de ellos:

- Definición de Humedal
- Inventario
- Ordenamiento Territorial
- Gobernanza
- Fondo Nacional
- Moratoria

En este punto también se hace referencia a cuáles son las dimensiones ausentes o que no contemplan los proyectos, y que sería importante incorporar, como así también al necesario vínculo con el Derecho Ambiental Internacional que una ley de estas características debería observar.

Cierra el informe las **Conclusiones y sugerencias** que recuperan los principales desarrollos de cada uno de los apartados y se realizan sugerencias sobre algunos puntos.

Es importante aclarar que la Universidad Nacional del Litoral, a través de sus Facultades e Institutos de Investigación, se pone a disposición para continuar con análisis y aportes de cada uno de los puntos que se desarrollan en el presente informe, los cuáles pueden (deben) tener un análisis más profundo y sistemático de sus múltiples dimensiones de cara a una ley de estas características.

## II- Antecedentes

---

Diversos proyectos sobre presupuestos mínimos para la protección de humedales han tenido estado parlamentario en los últimos años. En la actualidad, hay 11 proyectos presentados por legisladores y legisladoras de diferentes bloques y partidos políticos que serán objeto de consideraciones generales en los diversos apartados del presente informe.

Al mismo tiempo, es un **tema de política pública** sobre el cual, desde la Oficina Estatal del Gobierno Nacional que tiene a su cargo el diseño y la gestión de políticas

ambientales<sup>2</sup>, se viene trabajando en los últimos años, y que cobra relevancia en la agenda pública en períodos en donde la quema y los incendios en islas o terrenos vinculados a los humedales se tornan frecuentes y recurrentes<sup>3</sup> y que aumentan el riesgo ambiental en las zonas directa e indirectamente afectadas.

Una de las acciones que evidencian la incorporación de este tema en la agenda de políticas, son las distintas iniciativas coordinadas desde el área en torno a la realización de un inventario nacional de humedales. En esta línea, en los últimos años pueden citarse como ejemplos (en orden cronológico y refiriendo solamente a documentos oficiales):

- “Inventario de los Humedales de Argentina. Sistemas de paisajes de humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay” (2013),
- “Regiones de Humedales de la Argentina” (2017)
- “Inventario Nacional de humedales: experiencias demostrativas” (2017)
- “Inventarios de Humedales de la Región del Complejo Fluvio-Litoral del Bajo Paraná” (2019)
- “Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina” (2020)

En varios de estos documentos se refieren a antecedentes pilotos o experiencias que dan cuenta de la complejidad, pero al mismo tiempo de la viabilidad, de realizar inventarios de humedales, no solamente de casos nacionales, sino también referencias a otros países de la región. Por ejemplo, en el documento “Inventario Nacional de Humedales: experiencias demostrativas” (2017), se presentan los resultados de cinco proyectos pilotos realizados en diferentes lugares de Argentina por docentes, investigadoras e investigadores de varias Universidades Nacionales, Unidades ejecutoras del CONICET y personal de Organismos Públicos. En particular, en dicho documento se hace referencia a los casos de:

1) **Sector continental del municipio de Campana** (Buenos Aires), a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Municipalidad de Campana.

2) **Partidos de Luján, Pilar y Escobar** (Buenos Aires), realizado por el Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

---

<sup>2</sup> La denominación y el rango de la Oficina Estatal ha variado en los últimos años. Así, en el período 2011-2015 se denominaba Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el período 2011-2015 (dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros); en el período la gestión 2015-2019 la Oficina se denominaba “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable” (pasando en el último año al rango de Secretaría de Estado), en tanto que en la actual gestión continúa con rango ministerial como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>3</sup> En este sentido, no se puede desconocer el gran daño ambiental producido por las quemadas e incendios (intencionales y no intencionales) a lo largo de los últimos meses del 2020. Si bien hay una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema (Ley 26.562), una ley sobre presupuestos mínimos para la conservación y uso sostenible de los humedales, contribuirá a atender esta problemática recurrente.

3) **Cuenca del Arroyo Yaguarí** (Corrientes), realizado por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas y Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL).

4) **Cuenca Olaroz-Cauchari** (Jujuy), realizado por el Instituto de Ecología Regional, CONICET. Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y Universidad Nacional de Jujuy (UNJU)

5) **Chaco semiárido** (Salta), realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Desde el **punto de vista jurídico**, la regulación de los humedales en Argentina se articula en particular con el sistema de leyes nacionales de presupuestos mínimos, en especial la **Ley General del Ambiente** (ley 25.675)<sup>4</sup>, la **Constitución Argentina**, las **Convenciones Internacionales** de Derecho Internacional Ambiental de las que Argentina es parte –en especial en lo que refiere a los principios de acceso a la información, participación, acceso a la justicia y protección de los defensores ambientales-, los desarrollos de la **doctrina judicial** de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia como último intérprete del Sistema Constitucional argentino, así como las **Constituciones Provinciales, Leyes Provinciales y Ordenanzas Municipales** que complementan el sistema normativo. En consecuencia, habrá de tener presente que la norma que termine dictando el Congreso Nacional va a ser una norma que va a formar parte de un sistema jurídico y consecuentemente se va a nutrir de experiencias anteriores y de principios y reglas insertos en éstas, razón por la cual habrá que ser muy cuidadoso de no reiterar conceptualizaciones ya que diferencias mínimas podría traer aparejado grandes problemas en la implementación. El vínculo con el resto del sistema jurídico relacionado con la protección ambiental, deberá hacerse a partir de una regla de diálogo de las fuentes que se introduzcan al efecto y de los principios generales que regulen esta normativa. En segundo lugar, corresponde tener presente que dicho sistema normativo deberá sujetarse a un esquema de jerarquías de normas, el que en la materia está constituido por la Constitución Nacional (en especial en los artículos 41, 124 y concordantes), los tratados de derechos humanos que reconocen la misma jerarquía, y la Ley General del Ambiente (25.675). Por ejemplo, es imprescindible considerar la existencia de derechos individuales, en particular, derechos propietarios que existen sobre los humedales y que deben ser debidamente respetados. La idea de coordinación y armonización del derecho individual de libertad contractual y propiedad pública y privada con los derechos de incidencia colectiva protegidos por la Constitución Nacional, que protege el buen funcionamiento de los ecosistemas (art. 240 Código Civil y Comercial).

---

<sup>4</sup> Además de la Ley General de Ambiente, pueden citarse las leyes de presupuestos mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (ley 26.331), de Protección de Glaciares (ley 26.629) del Sistema Federal de Manejo del Fuego (26.815)

Por último, al momento de regular se deberá considerar el régimen de competencias regulatorias en materia ambiental establecido por la CN, en particular, la competencia legiferante restringida que tiene el Congreso de la Nación en materia de recursos naturales en virtud del juego armónico de los artículos 41 y 124 de la CN, por la que se limita a la Nación el dictado de las normas de presupuestos mínimos sin que estas afecten las jurisdicciones locales.

Algunos humedales existentes en Argentina son sitios protegidos en términos de la Convención Ramsar (1971)<sup>5</sup>, como por ejemplo el Delta del Paraná. En virtud de esa Convención Internacional, los Estados partes se comprometen a conservar los humedales. La Constitución Nacional en su artículo 41 establece *“el derecho a un ambiente sano y el deber de preservarlo. Asimismo, es deber de las autoridades proveer a la protección de este derecho y a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”*, en tanto que en su artículo 124 establece que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*. Dado que Argentina es Estado parte de la convención, sería conveniente que los proyectos de ley explicitaran la articulación con la convención Ramsar, produciendo una sinergia con los sitios protegidos por esta convención. Podría aprovecharse la oportunidad para establecer que el Estado Argentino fortalezca su participación en la Convención, y disponer de medios para mejorar la gestión de los sitios existentes.

Por otro lado, en la mayoría de las Provincias argentinas hay legislación que regula cuestiones ambientales; a modo de ejemplo de todo este cuerpo normativo se puede citar la Ley N° 11.717/99 de “Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable” (actualizada en 2009) de la Provincia de Santa Fe, y la Ley N° 9.092/97 de la Provincia de Entre Ríos que en su artículo 2° establece *“Declárese los ríos y demás cursos de agua de la Provincia de Entre Ríos bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible, en particular en lo referido a la calidad de las aguas, cantidad, distribución y uso jerarquizado, como al sustento de la biodiversidad”*.

En el mismo sentido, es importante señalar también en este apartado que la Provincia de Santa Fe en los últimos años ha tomado una serie de medidas en favor de los humedales. Uno de ellas es la resolución 036/2011 de la Secretaria de Medio Ambiente que fijaba la disminución gradual del uso del plomo en dichos ambientes, que se transformó en prohibición en el año 2016 (Resolución 123/16 – Artículo 9), y que refiere al uso de municiones de plomo cuya presencia y toxicidad ha sido comprobada en varias especies silvestres de los humedales, siempre teniendo en cuenta que la caza en la provincia, se encuentra prohibida en todo el territorio y que solo se habilitan ciertas especies en periodos determinados (Ley 4830).

---

<sup>5</sup> La Convención Ramsar refiere al tratado firmado en 1971 en el marco de Naciones Unidas sobre la protección y uso racional de los humedales.

Dentro de los antecedentes no se puede dejar de mencionar al El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS), acuerdo interjurisdiccional (Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe), cuyo objetivo es gestionar los humedales del delta del Paraná, un ecosistema compartido por las tres jurisdicciones provinciales. En el marco de dicho programa (cuya iniciativa se da en 2008, a raíz de la quema de pastizales en la región), se desarrollaron diversas acciones y se están planificando nuevas, coordinadas desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las jurisdicciones provinciales involucradas.

### III- Necesidad de la Ley de Presupuestos Mínimos para la protección sostenible de Humedales

---

Diversos son los motivos en los que se pueden fundamentar la necesidad de avanzar en una regulación sobre la necesaria protección sostenible de los humedales a partir de una ley de presupuestos mínimos<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista de la preservación de la biodiversidad, un primer punto a señalar es que:

*“...el funcionamiento de los ecosistemas depende de la interacción de factores bióticos (comunidades biológicas) y abióticos (clima y condiciones físicas en general). Entre los primeros, la diversidad biológica es sin duda uno de los más importantes. La relación entre biodiversidad y funcionamiento ecosistémico ha sido extensamente estudiada y actualmente se considera que la pérdida de biodiversidad es una de las principales causas del deterioro de los ecosistemas. Asimismo, cabe destacar que la biodiversidad es un estabilizador ecológico y ecosistémico dentro del desarrollo sostenible...”* (Departamento Ciencias Naturales – FHUC, 2020, p.1)

Las estrategias de conservación y de restauración deben orientarse a proteger y recuperar la integridad biológica (su estructura y funcionamiento) de todo ecosistema, en este caso de los humedales. Estos ecosistemas son importantes tanto desde el punto de vista ecológico como socioeconómico ya que brindan servicios ecosistémicos y bienes (materias primas, diversidad biológica, entre otros)

*Otro factor biológico fundamental en el funcionamiento de los ecosistemas son las interacciones entre las especies, particularmente las interacciones tróficas. Éstas determinan cómo la materia y la energía fluyen por el sistema configurando las llamadas tramas tróficas. Las características de estas tramas influyen en la*

---

<sup>6</sup> En esta sección se toman elementos del documento “HUMEDALES DEL SISTEMA DEL PARANÁ: CONSERVACIÓN, MARCO NORMATIVO, PROBLEMÁTICAS Y RECOMENDACIONES. *Aportes del Departamento Ciencias Naturales de la Facultad de Humanidades y Ciencias (Universidad Nacional del Litoral)*”.

*productividad de un ecosistema, su resiliencia y resistencia ante disturbios, el procesamiento de materia orgánica y el ciclado de nutrientes. En el caso de los humedales, las relaciones tróficas involucran especies cuyo hábitat excede los límites del humedal en sentido estricto. Ejemplos de tales especies son las aves que actúan como depredadores de muchos organismos acuáticos y utilizan los humedales como rutas migratorias o áreas de reproducción. Asimismo, muchas especies de insectos acuáticos, de anfibios y reptiles, cumplen parte de su ciclo vital en ambientes terrestres. Por otra parte, los insectos terrestres pueden ser indispensables para la polinización de algunas plantas acuáticas. En suma, el funcionamiento ecológico de un humedal no puede escindirse del entorno en el que está inmerso. Por tal motivo, una Ley de protección de humedales debe incorporar necesariamente una perspectiva de paisaje” (Departamento Ciencias Naturales – FHUC, 2020, p.2).*

Desde la convención Ramsar en 1971 -de la cual el Estado argentino es parte-, hay un acuerdo a nivel internacional de la importancia de preservar los humedales, en tanto áreas fundamentales para la subsistencia humana y el desarrollo sostenible.

En el sitio web de la convención Ramsar se señala:

*“Los humedales están desapareciendo rápidamente: según estimaciones recientes, desde 1900 ha desaparecido el 64% o más de los humedales del planeta. Algunas de las principales causas de la degradación y pérdida de los humedales son: – Grandes cambios en el uso de la tierra y particularmente el aumento de la agricultura y el pastoreo – La derivación de agua mediante represas, diques y canalizaciones – El desarrollo de infraestructuras, particularmente en zonas urbanas, valles fluviales y zonas costeras”*  
[www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

No hay ya argumentos que se puedan presentar que desconozcan el cambio ambiental en el que está inmerso el planeta y la humanidad. En este sentido, la preservación de recursos naturales -como los humedales-, la necesidad de regular su uso racional basado en criterios que garanticen su sostenibilidad, se tornan sumamente relevantes, no solo por lo señalado, sino también por los compromisos asumidos por el Estado argentino en el marco de acuerdos internacionales.

Como ya se indicó, los recurrentes incendios y quemas producidos en los últimos meses, la ausencia del Estado en materia de regulación en muchos de los sitios que seguramente formaran parte del inventario de humedales, como así también los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, son solamente tres fuertes argumentos –entro otros que se podrían agregar- para avanzar rápidamente en una ley de presupuestos mínimos para la conservación y uso sostenibles de los humedales.

## IV- Análisis de los Proyectos

---

En la presente sección se realiza un análisis de los diferentes proyectos. El informe propone identificar algunas de las dimensiones comunes que hay en la mayoría de ellos, destacando las diferencias entre cada uno de los proyectos sobre las mismas. Inicia el apartado una breve presentación de la necesaria claridad conceptual que debería estar presente en una Ley de estas características, atendiendo a la complejidad y multidimensionalidad del recurso sobre el que se busca legislar.

### a. Conceptos:

En todos los proyectos aparecen conceptos o términos técnicos que requieren algunas precisiones dada las implicancias prácticas y jurídicas de una ley de estas características.

El propio concepto de “humedal” aparece definido con diferentes criterios en varios proyectos, así, de la lectura de los mismos se pueden identificar en ellos las dos definiciones más usuales de “humedal” que se siguen en Argentina a partir de la Convención Ramsar, a saber:

- la propuesta por la propia Convención Ramsar, y los proyectos que la proponen señalan que la Argentina es signataria de la Convención a la que adhirió por ley N°23.919 (y por lo tanto debe observarla)
- la definición consensuada por un grupo de expertos y adoptada por Consejo Federal de Medio Ambiente en Res. 329/16.

Incluso, hay un proyecto que propone una definición mucho más extensa y elaborada.

Adoptar una u otra definición tiene implicancias. En este sentido, resulta conveniente optar por la definición consensuada en COFEMA ya que es más abarcativa de las distintas expresiones de humedales. Al mismo tiempo, debería también prestarse atención a la escala de cuenca atendiendo a la realidad de los ríos de llanura y a la jurisprudencia de la CSJN. Por último, sobre este punto es importante señalar que no es adecuado técnicamente reiterar la definición de humedal de la Convención Ramsar, sino señalar que: *“También se considerarán humedales los que califiquen bajo la definición de la Convención Ramsar de 1971”*.

Otro concepto que puede interpretarse de múltiples modos según los diferentes proyectos es el de “**restauración**” o “**recuperación**”, que aparece al menos en uno de los objetivos en 10 de los 11 proyectos como “restauración ecológica” y en el restante como “restauración de humedales”. Es importante aclarar que, desde el campo jurídico, la Constitución Nacional, las leyes ambientales y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han establecido que el principio, cuando existe un perjuicio a los bienes ambientales, debe ser su **recomposición**. Así, la Constitución

Nacional en su artículo 41 señala “...El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. En este sentido, en los proyectos presentados esta obligación constitucional no se especifica como tal y es expresada en términos ecológicos sin indicar inclusive las posibles variantes técnicas que deben aplicarse según el caso.

En este sentido, cabe destacar que la restauración ecológica refiere “al proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido a causa de un factor de disturbio” según lo definido por los referentes a los estándares internacionales para la práctica de la restauración ecológica (*sensu Mac Donald et al., 2016*). Es así que luego de una degradación natural (inundaciones) o de origen antrópico (contaminación por efluentes no tratados, fuegos intencionales), con distintas metodologías y en forma interdisciplinaria (distintos catedráticos o investigadores de ciencias biológicas, naturales, sociales, humanas y exactas), se busca recuperar las dinámicas naturales tendientes a restaurar alguna trayectoria posible de los ecosistemas históricos o nativos de una región, en este caso de los humedales. Sobre este punto, en ninguno de los proyectos se menciona la temporalidad, es decir en qué momento las acciones de restauración ecológica deben emplearse, ya sea a corto, mediano o largo plazo, o bien en qué tipos de humedales (humedales inventariados con degradados evidente o que sean degradados luego de su Inventario), de allí que sea necesario para una correcta definición y planificación de los procesos de restauración ecológica en los humedales determinar -mínimamente- cuál es la amenaza del humedal o sistemas de humedales de una región o paisaje determinado, cómo se mitigará esa amenaza, cuál es el régimen (histórico y predecible) hidrométrico e higrométrico a diferentes escalas espaciales, la continuidad transversal, longitudinal, vertical y subterránea del humedal con la cuenca, tramo y cauce (Meli *et al.*, 2014; Horacio 2015).

Para implementar un proceso de “restauración” debe conocerse claramente lo que se busca restaurar. En principio, todo ecosistema o ambiente que se degrada o destruye, generalmente por la mano del hombre, puede restaurarse o volver a su estado anterior ya sea con actividades de restauración pasiva (sin intervención antrópica) o activa (con actividades antrópica). En este sentido, en los 11 proyectos se menciona a la restauración ecológica como una acción más a hacer una vez aprobada la ley. Sin embargo, no hay claridad ni precisiones sobre el proceder en esas situaciones, esto es, no se avanza en una propuesta de un plan o programa, no se indica cual es el objeto de restauración ecológica (un humedal afectado por fuegos, o por ganadería, o por contaminación por agroquímicos, la biodiversidad, la funcionalidad de los humedales etc.), de qué manera, quiénes tendrán a su cargo la restauración, y en qué momento. Vinculado a este concepto 10 de los 11 proyectos ponen el foco en conservar y restaurar la “integridad ecológica”. Si bien este concepto está sumamente ligado a la restauración, no todos los ambientes pueden restaurar su “integridad ecológica”, es decir su funcionalidad (servicios ecosistémicos) y su estructura (bienes, biodiversidad) originales (Gann *et al.*, 2019).

Desde el punto de vista jurídico, es importante señalar que no es recomendable que en una ley se incorporen glosarios con definiciones conceptuales. Estos glosarios muchas veces reversionan los conceptos que funcionan como ideas de base incluidas en otros cuerpos normativos, generando una superposición de conceptos diferentes sobre una misma cuestión lo que produce graves dificultades en el funcionamiento del sistema jurídico al introducir antinomias o dificultades de interpretación.

## b. Análisis comparado de dimensiones seleccionadas

Si bien cada proyecto tiene sus particularidades, la mayoría de los 11 proyectos tiene dimensiones comunes que permiten realizar una aproximación comparada a lo que proponen cada uno sobre algunas definiciones, procesos o arreglos institucionales en vistas a una ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación Sostenible de los Humedales en Argentina. A continuación, se avanza en consideraciones sobre alguna de ellas.

### - Definición de Humedal:

Sobre esta dimensión ya se avanzó en el punto anterior. Como se señaló, las definiciones con más acuerdo sobre qué es un humedal son la RAMSAR o la consensuada en COFEMA, a saber:

- la de la Convención RAMSAR: *“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”* (artículo 1º)
- la consensuada en 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”* (punto 1 del Anexo de la Res. 329 de COFEMA).

La mayoría de los proyectos utilizan una de las dos definiciones más usuales, o bien una combinación de ambas (por ejemplo, los proyectos de Austin, Menna y García; o el de Lena), en tanto que un proyecto presenta una definición más extensa (Estévez). Como particularidad, uno de los proyectos (de Vara), refiriéndose a la definición consensuada de humedal, señala que la misma es demasiado flexible y que se incluirían bajo esta concepción áreas de interés productivo que, según su propuesta, no debieran considerarse humedales. El autor de este proyecto parte de la definición RAMSAR, pero la complementa en su artículo 3º con situaciones que no deben considerarse como humedales (o en todo caso excluirse de la definición), incluyendo en ellas a las “áreas

*anegadas o inundadas, que naturalmente no lo estaban, y que surgen como resultado no planificado o accidental de obras de infraestructura deficientemente diseñadas, que limitaron el escurrimiento natural de las aguas”.*

Otra de las particularidades, es que uno de los proyectos (Ferraro) indica que como un paso previo al reconocimiento de un área/región como humedal, debe darse la incorporación al Inventario Nacional de Humedales. El proyecto en su artículo 2° señala *“A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a aquellos ecosistemas que, habiendo sido identificados en el Inventario Nacional de Humedales, dependen de la inundación constante o recurrente...”.*

Sobre este tema, en el punto IV.a del presente informe, ya **se señaló la conveniencia de adoptar la definición consensuada**, y en caso de incorporar la definición RAMSAR señalar que *“también se considerarán humedales las áreas que califiquen bajo la definición de la Convención Ramsar de 1971”.*

## **- Inventario:**

Los 11 proyectos analizados proponen la creación de un Inventario de Humedales (sobre esto señalamos antecedentes en el punto II del informe). Como se señala arriba, **inventarios claros son necesarios para los procesos de restauración ecológica y para la protección.**

En cuanto a los plazos de creación la variabilidad en años va de 2 a 5 años, siempre poniendo el plazo como máximo:

- 3 de los proyectos fijan un plazo máximo de 5 años (Grosso, Rodas, Leiva)
- 3 de los proyectos fijan un plazo máximo de 3 años (Camaño, Gonzalez, Pérez)
- 4 de los proyectos fijan un plazo máximo de 2 años (Austin, Ferraro, Luenzo, Pérez)
- 1 de los proyectos fija un plazo según los niveles, de hasta tres años para los niveles 2 y 3, y un plazo razonable para Nivel 4 (Estévez)

Por otro lado, la mayoría de los proyectos (9) propone que el inventario se realice a partir de una metodología común, coordinado por una Autoridad de aplicación nacional, en tanto que los otros dos (2) proyectos (Pérez, Vara) delegan la realización de los inventarios en las jurisdicciones provinciales. Si bien los recursos naturales pertenecen a las Provincias (art. 124 CN), la delegación de los inventarios a nivel de las jurisdicciones sin un criterio común o consensuado del procedimiento para su realización, podría llegar al caso extremo de tener 24 inventarios realizados sobre criterios diferentes, de allí **la importancia de arribar a criterios comunes para la realización de los inventarios y la importancia de una coordinación centralizada.** Un dato adicional sobre este punto, es que uno de los proyectos (Grosso) propone la creación

de un organismo permanente con los recursos necesarios para la realización de los inventarios.

Para la realización de los inventarios, casi todos los proyectos plantean la articulación entre la autoridad de aplicación, las jurisdicciones, organismos multisectoriales e instituciones científicas (esto está expresado claramente en al menos 9 de los proyectos).

Un punto central vinculado con el plazo es el nivel fijado en cada proyecto al cual se debe realizar el inventario. Dos (2) de los proyectos proponen realizar el inventario hasta el nivel 4, otros dos (2) proyectos hasta el nivel 2, y cuatro (4) hasta el nivel 3.

**Tabla 1: Proyectos según niveles de Intervención y plazos para la realización del IH**

		Niveles			
		1	2	3	4
Plazo	Hasta 2 años		Ferraro	Austin - Luenzo	
	Hasta 3 años		Gonzalez		Estévez
	Hasta 5 años			Rodas - Lena	Grosso

Se resalta la importancia de generar inventarios a múltiples niveles, cada uno con su metodología y detalle asociado acordado, considerando que cada nivel implica un aporte particular al análisis y gestión. En este sentido, como se señala en consideraciones finales, tiene que existir la base adecuada para el trabajo interjurisdiccional.

Un punto importante a señalar es que el plazo de la elaboración del Inventario de Humedales condiciona la temporalidad de los procesos de Ordenamiento Territorial posteriores, dado de que los mismos inician luego de que se publique el Inventario (ver siguiente punto). Al mismo tiempo, el inventario de humedales actúa como presupuestos mínimos sobre los que se implementan los instrumentos de ordenamiento territorial.

### - Ordenamiento Territorial:

Todos los proyectos de ley refieren a la Ley General del Ambiente 25.675, la que contempla en su artículo 8 los instrumentos de las políticas y la gestión ambiental:

- a) ordenamiento ambiental del territorio;
- b) evaluación de impacto ambiental;
- c) sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas;
- d) educación ambiental;
- e) sistema de diagnóstico e información ambiental;

f) régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Al mismo tiempo, nueve (9) de los proyectos incorporan de manera explícita en sus artículos el Ordenamiento Territorial, en tanto que los dos (2) restantes remiten a la Ley General del Ambiente. El proceso de Ordenamiento Territorial se fija en un plazo de 1 a 2 años desde la publicación del Inventario de Humedales<sup>7</sup>. Existen marcadas diferencias de criterio en cuanto al accionar durante su realización. En algunos casos se aplica el principio precautorio, no sólo durante la definición del ordenamiento territorial sino durante el plazo del inventario de humedales, es decir un máximo de 5 años, mientras que en otros se anticipan sanciones a las jurisdicciones provinciales que al cabo de 2 años no cumplan con la definición del ordenamiento territorial en la forma de inhabilitación para acceder a ciertos fondos nacionales.

Los nueve (9) proyectos que contemplan el instrumento del Ordenamiento Territorial, establecen diferentes criterios. Dos (2) de ellos refieren explícitamente al criterio de ecología del paisaje de manera sinérgica con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuenca hídrica (Grosso, Estévez). El criterio general en la mayoría de los proyectos –en línea con la Ley General de Ambiente- es que el Ordenamiento Territorial lo deben realizar las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con asistencia técnica y financiera de la Autoridad de Aplicación, y que en aquellos casos en que el humedal es compartido por dos o más jurisdicciones deben realizarse de manera interjurisdiccional<sup>8</sup>.

Del análisis de los 11 proyectos surge que en general se establecen tres categorías, cuya denominación y alcances difieren de un proyecto a otro. En línea con lo señalado en el párrafo anterior, se observa que en algunos de los proyectos la definición de esas categorías se realiza ignorando la pertenencia de estos ecosistemas a una cuenca hídrica, y que además ésta puede tener carácter jurisdiccional y por lo tanto continuidad no sólo territorial sino hídrica y ecosistémica.

Los proyectos que contemplan el instrumento del Ordenamiento Territorial, incorporan además los instrumentos de evaluaciones de impacto ambiental y/o evaluaciones ambientales estratégicas como paso previo a la ejecución de obras o acciones con impactos sobre los humedales. La mayoría de los proyectos fija actividades a regular, entre ellas señalan las vinculadas a la agricultura, industria, desarrollos urbanos y, algunos proyectos, minería o actividades extractivas.

Sobre este punto, es importante señalar que estos instrumentos debieran ser herramientas que realmente contribuyan a valorar los impactos y no meras tablas,

---

<sup>7</sup> De los nueve (9) proyectos que refieren al Ordenamiento Territorial, cuatro (4) fijan un plazo de un (1) año y cinco (5) proyectos un plazo de dos (2) años.

<sup>8</sup> En dos de los proyectos se plantea la articulación con los Comités de Cuencas para la realización del Ordenamiento Territorial.

muchas veces subjetivas. Si bien algunos proyectos contemplan la participación y las consultas a actores locales, la comunidad científica y académica y a organizaciones no gubernamentales, es importante resaltar la necesidad de contemplar consultas a los diferentes actores involucrados en cada nivel, de manera tal de incidir en las prácticas efectivas de los humedales, de allí la importancia de incorporar en las definiciones de estas estrategias a los Gobiernos Locales y -en los casos que lo requieran- arreglos institucionales interjurisdiccionales (ver apartado de “Gobernanza”).

## - Gobernanza:

Sobre la dimensión de la “gobernanza ambiental” importa realizar algunas consideraciones, previo a realizar algunos aportes sobre el contenido en los diferentes proyectos.

En primer lugar, reconocer que hoy asistimos a un cambio de paradigma en las cuestiones ambientales en términos de que de manera creciente es una cuestión de política pública adoptada por los Estados en sus diferentes niveles (dejando de ser un tema de unos pocos actores extra-estatales), de allí un primer punto refiere a la importancia de sostener una mirada integral del desarrollo sostenible, donde se busque la triple condición social-ambiental-económica para todo emprendimiento.

En cualquiera de los casos que se observen hay innumerables miradas, necesidades y expectativas sobre una misma realidad, donde se destaca la presencia e injerencia multi-jurisdiccional del Estado y en el que por su complejidad se impone el conocimiento interdisciplinario aplicado al territorio y sus ocupantes.

Lo expuesto hasta aquí en términos de procesos de toma de decisiones y formulación de políticas, habla de la necesidad de coordinación de esfuerzos y de participación de actores. Esto implica la instalación de escenarios de gobernanza en los niveles donde estos procesos se den, ya que en cada uno de ellos se deben asegurar un conjunto de métodos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y los resultados socio ambientales esperados. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Específicamente, la “buena gobernanza ambiental”, puede ser descrita como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza hacia la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernanza pueden expresarse a través de marcos políticos y jurídicos, instituciones, estrategias y planes de acción, entre otros, pero fundamentalmente deben constituirse en un escenario de participación horizontal de la más amplia expresión de actores sociales e

institucionales, públicos y privados, que representen en su conjunto a una trilogía sinérgica de los sectores del Estado, la Sociedad y el Conocimiento.

Ligado a esto se inscribe el concepto de “Democracia Socio Ambiental”, sostenido en distintos marcos normativos, como el Acuerdo de Escazú recién ratificado, donde la información, educación y participación pública socio-ambiental, son los tres sustentos básicos sobre los que se construye. Esto genera los principios de acceso a la información igualitaria como condición previa, la participación en la adopción de decisiones, además de la garantía del acceso a la justicia ambiental, principios que están presentes en varios de los proyectos.

Por todo esto, es necesario reforzar la importancia de que para gestionar estos sistemas se deben promover ámbitos inter-institucionales (ej., a la manera de consorcios de manejo o la ampliación de los conocidos comités de cuenca), que favorezcan la participación socio-institucional, que concreten la gobernanza efectivamente en el territorio.

En este sentido, un punto importante a considerar en el cuerpo de la ley, se vincula a la importancia de que haya **Planes de Manejo** para cada caso, en el marco de la Cuenca Hídrica de pertenencia, que se debe formular y gestionar en concreto con los actores locales, en conjunción con los Estados a nivel nacional o provincial. Esto garantizaría en cada caso, la interacción entre las tres instancias necesarias en un escenario de una buena gobernanza multinivel, que son como se viene induciendo la sociedad, el estado y el conocimiento.

Del análisis de los proyectos, surge este punto como uno en los que presenta mayor diversidad. No obstante, un punto en común es que todos los proyectos fijan como **autoridad de aplicación** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (o bien al Órgano de Mayor Nivel Jerárquico), y plantean coordinación con las jurisdicciones y CABA, ya sea como **autoridades competentes**, o reconociendo a las jurisdicciones como autoridad de aplicación junto a la Nación. Todos los proyectos detallan las funciones de la/s autoridad/es de aplicación.

En algunos proyectos aparece la figura de un **Gabinete Federal de Humedales** (Groso, Austin), en otros **Consejos o Comisiones asesoras o consultivas** (Groso, Estévez, Camaño, Austin, Luenzo), y en algunos proyectos aparecen explícitamente las Universidades y Organismos del sistema científico tecnológico como actores a convocar para acciones de asistencia técnica (por ejemplo, el de Pérez).

En casi todos los proyectos se plantean en los diferentes diseños institucionales instancias de articulación con COFEMA, COHIFE y Administración Parques Nacionales, ya sea en el Gabinete Federal de Humedales o en las instancias consultivas.

## - Fondo Nacional:

Todos los proyectos contemplan la creación de un fondo nacional para los humedales que fija un porcentaje de entre 0,03 y 0,05 % del presupuesto nacional, más la posibilidad de incorporar otros fondos.

Los mecanismos de asignación y control del fondo difieren de un proyecto a otro. Casi todos los proyectos fijan como destino de los fondos la implementación de lo reglamentado en el proyecto de ley respectivo y, entre otras cuestiones, a tareas de asesoramiento y financiamiento de actividades vinculadas con el relevamiento para la creación del Inventario de Humedales y la instrumentación de los procesos de Ordenamiento Territorial a nivel de las jurisdicciones o en procesos inter-jurisdiccionales (según el caso).

El monitoreo de los humedales demuestra ser muy variable en el tiempo en forma natural, así como los que sustentan presiones o intereses antrópicos debieran ser monitoreados en forma urgente, incluso antes de tener el inventario concluido. De allí que gran parte del Fondo de Humedales debiera utilizarse en definir e implementar un buen sistema de monitoreo, en el que se consensuen diferentes puntos, metodologías fuentes y necesidades en un protocolo común y atractivos a ser implementado por instituciones y comunidades locales de este tipo de ecosistema.

## - Moratoria:

En cuanto a la contemplación de "moratoria" presentes en los diferentes proyectos se pueden clasificar en primer lugar entre aquellos que la contemplan y los que no: así hay tres (3) proyectos que no la contemplan (González, Luenzo, Lena) y ocho (8) que sí la contemplan.

Un análisis de los proyectos que la contemplan, permite a su vez clasificarlos a partir del momento en que fijan la moratoria. De esos ocho (8) proyectos, hay cinco (5) proyectos (Grosso, Estévez, Austin, Ferraro y Vara) que contemplan la moratoria hasta que se finalicen los procesos de Ordenamiento Territorial, y dos (2) proyectos (Camaño y Rodas) que contempla la moratoria hasta que esté finalizado el Inventario de Humedales. El proyecto restante (Pérez) plantea una fórmula confusa, ya que en su artículo 8° señala que "*Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de humedales no podrán autorizar actividades ni ningún tipo de utilización y aprovechamiento de los mismos*", ya que las prohibiciones empezarán a regir cumplido el plazo para los procesos de Ordenamiento Territorial (y no antes).

La otra clasificación que importa realizar en este punto es la existencia o no de prohibiciones, de qué tipo y las excepciones que están permitidas durante la moratoria

(siempre refiriendo a los proyectos que la contemplan). La mayoría de los proyectos fijan prohibiciones y/o aplazamiento de actividades hasta que esté el Ordenamiento Territorial o el Inventario de Humedales (según el caso). Algunos proyectos plantean excepciones, como el proyecto de Grosso que indica que en jurisdicciones donde se evalúe la realización de obras queda a cargo de los proponentes la realización de un inventario a nivel 4, o el de Estévez -incorpora el principio precautorio y preventivo- que contempla la prohibición de toda intervención sin la autorización de la autoridad competente y previa Evaluación de Impacto Ambiental o Evaluación Ambiental Estratégica (dando detalles sobre los principales aspectos de la misma), y el de Rodas que plantea excepciones autorizadas por la jurisdicción previo Evaluación de Impacto Ambiental a cargo de los proponentes. Los proyectos de Austin y Camaño aplazan y prohíben hasta la realización del proceso de Ordenamiento Territorial (en el caso del primero) y del Inventario de Humedales (en el caso del segundo).

**Tabla 2: Proyectos según plazo de moratoria y tipos de restricciones**

		Plazo de la Moratoria		
		Hasta Inventario de Humedales	Hasta Ordenamiento Territorial	ExPost (pasado el plazo contemplado para el OT)
Tipo de restricciones que plantea durante la moratoria	Prohibición-Aplazo	Camaño	Austin – Ferraro	Pérez
	Prohibición-Aplazo con excepciones		Grosso – Estévez - Rodas – Vara	

La inclusión de una Moratoria hasta tanto entre en vigencia el Inventario y el ordenamiento territorial de los humedales es necesaria. El establecimiento de la moratoria debe respetar los derechos adquiridos. Es de la esencia de la moratoria que la misma sea completa; por tanto, es recomendable que no se permita la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales.

## V- Conclusiones y sugerencias

A continuación, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que destacan aspectos a considerar como relevantes al momento del debate de una ley de Presupuestos Mínimos para la conservación y uso sostenible de los Humedales. Estos aportes rescatan puntos que fueron ya desarrollados en el informe, o bien ponen el acento en algunas dimensiones ausentes en los proyectos analizados:

- Resulta conveniente optar por la **definición consensuada en COFEMA** ya que es más abarcativa de las distintas expresiones de humedales, pero también es conveniente que una futura ley explicitara la articulación con la convención Ramsar.
- El proyecto de ley debe tener **una clara definición y planificación de los procesos de restauración ecológica en los humedales**, que contemple mínimamente cuál/les es/son la/s amenaza/s de origen antrópico o de alteraciones naturales del humedal o sistemas de humedales de una región o paisaje determinado, para dar lugar consecuentemente a la selección de estrategias y actividades de restauración ecológica, mitigación y remediación del daño.
- Surge como relevante el arribar a **criterios comunes** para la realización de los inventarios y la importancia de una coordinación centralizada.
- El plazo de la elaboración del Inventario de Humedales condiciona la temporalidad de los procesos de Ordenamiento Territorial posteriores, dado que los mismos inician luego de que se publique el Inventario. Planteada la necesidad de la ley, se considera que **un plazo de 4 a 5 años** (inventario + ordenamiento territorial) es adecuado para no demorar su plena vigencia, previendo los recursos necesarios, aunque se podría contemplar un plazo un poco mayor en el caso que se decida avanzar al nivel 4.
- Un punto positivo en los proyectos relevados, es que la mayoría se apoyan para la construcción del dispositivo de regulación y gestión de los humedales en las **experiencias ya existentes en la Argentina en cuanto a la regulación y gestión de otras cuestiones ambientales relevantes**, como los bosques, glaciares y el cambio climático. Así se, emplean tecnologías regulatorias conocidas:
  - la realización de inventarios, como ya se ha hecho con los bosques y los glaciares y zonas peri glaciales;
  - el recurso a la conformación de un “gabinete” de humedales (en algunos proyectos), siguiendo los pasos del gabinete nacional de cambio climático.
- Es necesario que la Ley que se sancione incluya un **capítulo sobre evaluación de impacto ambiental y de evaluación de impacto ambiental estratégica** (como se observa en la mayoría de los proyectos presentados).
- Se recomienda que los proyectos incorporen artículos referidos a evitar la contaminación de los humedales respecto a descargas puntuales, tales como el vertido de efluentes (industriales, cloacales, agrícolas, de minería, etc.), y difusas, como escorrentía urbana, agrícola y de carreteras y caminos, etc. En este sentido, deberían considerarse planes de monitoreo químico y biológico en humedales donde se presuman descargas, escorrentías o lixiviados de

contaminantes, a fin de llevar a cabo su vigilancia ambiental para aplicar las penalidades correspondientes cuando fuera necesario.

- Los humedales **no deben ser considerados como compartimentos estancos dentro de cada jurisdicción**. Debería primar el concepto de **gestión ambiental a nivel de cuenca** que generalmente se extiende más allá de límites jurisdiccionales. Aunque se aplique la misma ley en todas las jurisdicciones, el Ordenamiento Territorial es prerrogativa de cada jurisdicción. Por lo tanto, el mapeo de las diferentes categorizaciones puede ser diferente en provincias que comparten recursos hídricos, y las acciones/usos de una provincia pueden impactar en la cuenca/humedales de las jurisdicciones de aguas abajo. Su ausencia en el tratamiento de la ley puede llevar en el futuro a innumerables problemas interjurisdiccionales, en particular en las provincias situadas aguas abajo en cuencas compartidas.
- En la regulación jurídica de los humedales el sistema científico debe desempeñar un rol central. El proyecto debe apoyarse en el conocimiento científico que integra el estado del arte en esta cuestión, procurando emplear los conceptos que provienen del campo científico con especial rigor.
- A su vez, los actores del sistema científico tecnológico deben ser particularmente integrados en los mecanismos que la ley establece, como por ejemplo la elaboración del inventario, los sistemas de monitoreo y actualización que requiera la ley.
- Es necesario que la Ley contemple una adecuada articulación con el sistema nacional de áreas naturales protegidas, en particular con el sistema de Parques Nacionales y con los sistemas provinciales de áreas naturales protegidas y los sitios Ramsar ya declarados.
- La organización de la gobernanza de los humedales debe tener como puntos de partida:
  - Escenario formalizado en el plan de manejo por humedal, formulado y gestionado por actores de los tres niveles de gobierno;
  - sistema de competencias en materia ambiental que establece la CN lo que incluye - cada una con roles diversos- tres esferas, nacional, provincial y municipal;
  - los límites para regular en materia de recursos naturales que tiene la nación;
  - el principio del federalismo de concertación reconocido por la CSJN;
  - la idea de adecuar la dimensión de los sistemas de gestión a la dimensión geográfica del objeto de la gestión, también reconocido por la CSJN, lo que exige una articulación interjurisdiccional.
- La elaboración de la regulación del ordenamiento territorial debería instrumentarse a través de un **proceso de elaboración participativa** de normas.

Complementando las consideraciones señaladas, y teniendo en cuenta los objetivos de los proyectos de ley, un punto relevante a considerar está vinculado a los recursos organizacionales, técnicos y económicos para implementar las acciones en vistas a alcanzar tales objetivos (entre ellos las acciones de inventario, ordenamiento, monitoreo y articulación). Al respecto, ya se señaló la importancia de articular con actores del Sistema Científico Tecnológico, pero junto con ello debe considerarse el desarrollo y/o complementación de las capacidades estatales necesarias para implementar o coordinar estas tareas, tanto en las oficinas estatales que tendrán a su cargo las competencias a nivel nacional, como en aquellas oficinas estatales a nivel de cada una de las jurisdicciones.

Por último, en este punto es importante destacar que los humedales no están exentos de la intervención de poblaciones humanas que los habitan o que se asientan en sus proximidades. Por lo tanto, el análisis territorial y sus transformaciones exige un fuerte reconocimiento de lo local y de sus relaciones con lo global. El reconocimiento de estas imbricaciones contextualizadas posibilita de manera analítica visualizar en el territorio estructuras sociales e imaginarios que desencadenan a continuos procesos de territorializaciones/desterritorializaciones/reterritorializaciones. Resulta necesario, por lo tanto, reconocer a los humedales como una totalidad constituida por partes interconexas entre sí. Por ello, la legislación sobre los presupuestos mínimos de humedales debería contemplar un relevamiento de los asentamientos humanos - dispersos y agrupados- que presentan vinculaciones económicas, sociales y culturales con dichas áreas.

Santa Fe, octubre 2020

## Bibliografía de referencia y documentos consultados:

- Blanco, [et al.] (2017) “Regiones de Humedales de la Argentina”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), Resolución 329/2016
- Constitución de la Nación Argentina
- Convención Ramsar
- Departamento Ciencias Naturales, Facultad de Humanidades y Ciencias – UNL (2020) “HUMEDALES DEL SISTEMA DEL PARANÁ: CONSERVACIÓN, MARCO NORMATIVO, PROBLEMÁTICAS Y RECOMENDACIONES. Aportes del Departamento Ciencias Naturales de la Facultad de Humanidades y Ciencias (Universidad Nacional del Litoral)”.
- Gann GD, McDonald T, Walder B, Aronson J, Nelson CR, Jonson J, et al. (2019) International principles and standards for the practice of ecological restoration. Second edition. *Restoration Ecology* **27**: S1– S46
- Horacio, J. (2015b). Reflexiones y enfoques en la conservación y restauración de ríos: georrestauración y pensamiento fluvial. *Biblio 3W*, Vol. XX, núm. 1.142.
- Kandus P, Minotti P., Morandeira N y Gayol M (2013) “Inventario de los Humedales de Argentina. Sistemas de paisajes de humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Presidencia de la Nación
- McDonald T., Gann G.D., Jonson J, & Dixon, K.W. (2016). International standards for the practice of ecological restoration – including principles and key concepts. Society for Ecological Restoration, Washington, D.C.
- Meli, P., Rey Benayas, J. M., Balvanera, P. & Martínez-Ramos, M. (2014). Restoration enhances wetland biodiversity and ecosystem service supply, but results are context-dependent. *PLOS One* **9**: e93507.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (2020) “Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina”
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2017) “Inventario Nacional de humedales: experiencias demostrativas”
- Web Convención Ramsar: [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)