



ISSN 2314-2251

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba

Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

NÚMERO XII

HUMEDALES

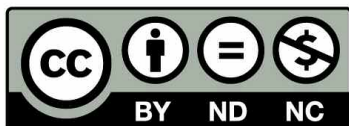
DRA. ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

DIRECTORA

CÓRDOBA

REPUBLICA ARGENTINA

 **EDITORES**
FONDO EDITORIAL



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

Las posturas doctrinarias expresadas en los artículos aquí incluidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Editorial, la institución, el Director ni del Comité Editorial.

IJ International Legal Group

Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 - PB,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: 1048

TE: +54 011 5276-8001

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

**DRA. ZILATA DRNAS DE CLÉMENT
DIRECTORA**

**MARÍA ALEJANDRA STICCA
SECRETARIA**

COMITÉ EDITORIAL ACADÉMICO

(Universidad Complutense de Madrid-España)

LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE

(Universidad Nacional de Buenos Aires-Argentina)

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ

(Universidad Rey Juan Carlos de Madrid-España)

MARÍA TERESA INFANTE

(Universidad de Chile-Chile)

JOSE JUSTE RUIZ

(Universidad de Valencia-España)

MIEMBRO HONORARIO

ERNESTO J. REV CARO

MIEMBROS TITULARES DEL INSTITUO

CARMEN DEL VALLE ARÉVALO

RAFAEL CONSIGLI

CRISTINA DEL CAMPO

GEORGINA DORONI

SUSANA BEATRIZ GALVÁN

MARTA SUSANA JULIÁ

ADRIANA LISTOFFSKY
ALICIA MORALES LAMBERTI
MARÍA INÉS ORTIZ
IRMA PASTOR
LAURA RENNELLA
MARÍA CRISTINA RODRÍGUEZ
GLORIA ROSENBERG
GRACIELA ROSA SALAS
MARTA SUSANA SARTORI
MARÍA ALEJANDRA STICCA
GRACIELA TRONCA
MARÍA OFELIA ZAMZEM

MIEMBROS CORRESPONDIENTES

NÉSTOR CAFFERATTA (BUENOS AIRES-ARGENTINA)
JOSE ALBERTO ESAIN (MAR DEL PLATA-ARGENTINA)
ALDO GUARINO ARIAS (SAN RAFAEL-ARGENTINA)
JOSE JUSTE RUIZ (VALENCIA-ESPAÑA)
HUGO LLANOS MANSILLA (SANTIAGO-CHILE)
LIBER MARTÍN (MENDOZA-ARGENTINA)
MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ (MADRID-ESPAÑA)
MARÍA TERESA PONTE IGLESIAS (SANTIAGO DE COMPOSTELA-ESPAÑA)
DANIEL SABSAY (BUENOS AIRES-ARGENTINA)
GIANFRANCO TAMBURELLI (ROMA-ITALIA)
BUDISLAV VUKAS (ZAGREB-CROACIA)

Índice

Presentación

Presentation

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT.....9

Los humedales y su protección internacional

Wetlands and their international protection

MARÍA ALEJANDRA STICCA.....13

Relación entre las Naciones Unidas y la Convención de Ramsar

Relationship between the United Nations and the Ramsar Convention

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT.....23

Protección de humedales: una pieza clave en la gestión hídrica integral

Wetland Protection: A Key Piece in Comprehensive Water Management

JUAN RODRIGO WALSH.....61

Reflexiones sobre la tutela de humedales en la República Argentina. Una categoría olvidada como bien de dominio público (componentes esenciales)

Reflections on the protection of wetlands in the Argentine Republic. A category forgotten as a public domain good (essential components)

CRISTINA DEL CAMPO.....75

Delta del Paraná y (des)ordenamiento ambiental: entre privatización y paradigma eco-céntrico en la gestión de humedales

Paraná Delta and environmental (de) ordination: Between privatization and the eco-centric paradigm in wetland management

ALICIA MORALES LAMBERTI.....97

Las políticas ambientales sobre humedales en Argentina: la situación de protección en la provincia de Córdoba

Environmental policies on wetlands in Argentina: The protection in the province of Córdoba

MARTA SUSANA JULIÁ.....137

El Programa AICAs y los Bañados del Saladillo en la Provincia de Córdoba

The AICAs Program and Bañados del Saladillo in the province of Córdoba

RAFAEL CONSIGLI | GRACIELA TRONCA.....155

Los humedales como instrumento de cooperación en América Latina para el logro de metas de los ODS 2030

Wetlands as an instrument of cooperation in Latin America to achieve the 2030 SDG targets

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT.....169

Presentación

Presentation

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT*

Como todos los años, los Miembros del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia, han elegido un tópico de trabajo central para sus sesiones de estudio y debate. En 2020 fue elegido el tema “Humedales” en atención a que la adopción de la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar)* estaba próxima a cumplir sus 50 años.

La preocupación institucional inicial por la preservación de los humedales comenzó en 1922 con la creación del *Consejo Internacional para la protección de las aves*. Ámbito en el cual un grupo de personas y asociaciones decidió fundar esta federación de federaciones de diferentes países. Entre las federaciones figuraba la *Royal Society for the Protection of Birds (BirdLife)* fundada en Manchester en 1889 para proteger a las aves silvestres, siendo la primera organización internacional de conservación del mundo, tal como lo señalara el zoólogo sueco Profesor Kai Curry-Lindahl. Esa federación estuvo en el origen de la creación de numerosas ONG dirigidas a la preservación ambiental, entre ellas, la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/UICN (Unión Mundial para la Conservación)*.

Muchos humedales son translímites de modo directo o indirecto al afectar las reservas de agua de otros Estados, la riqueza en peces y aves silvestres, especialmente las migratorias. Los peces que nacen en los humedales de un país pueden vivir o ser capturados como adultos en los de otro, o en mar. La mayoría

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. E-mail: zlata1@fibertel.com.ar

de las aves acuáticas, migran a miles de kilómetros dos veces al año y necesitaban de los humedales de muchos países para descansar, alimentarse y reproducirse.

La evolución que llevó a la adopción de la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas* (*Convención de Ramsar*) hunde sus raíces en el tratado entre los Estados Unidos y Canadá de 1916, por el que se acordó proteger a 800 especies de aves. Este fue el primer acuerdo internacional forjado para proteger a los pájaros silvestres y uno de los primeros para preservar cualquier especie de la fauna silvestre. Asimismo, fueron señeros los esfuerzos realizados desde la década de 1930 para disipar la imagen hasta ese momento impopular de los humedales como lugares hostiles de los que había que deshacerse para convertirlos en usos más productivos. Para ello, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt eligió en 1934 a un periodista de renombre y peso político para ejecutar un nuevo proyecto de revalorización de los humedales: “Ding” J.N. Darling, quien no solo era hábil en los pasillos del poder, sino también era un dibujante altamente talentoso. La combinación de dinero y publicidad fue muy poderosa. Darling tuvo la idea de usar el “Sello del pato” (“*Duck stamp*”), que los cazadores compraron por años con su licencia y contribuyeron así a la compra de humedales. El sello atrapó al público y llevó a abrir el camino de la preservación de los humedales en tanto hábitat de aves silvestres.

Otro hito lo hallamos en 1960, año en que la UICN recibió y aprobó una propuesta de Luc Hoffmann (millonario suizo de la familia Roche, protector de La Camarga y Doñana) que buscaba el desarrollo de un programa internacional sobre la conservación y el manejo de pantanos, marismas y otros humedales (*Proyecto MAR*). La Convención fue -centralmente- logro de la labor incansable durante más 10 años de organizaciones no gubernamentales (ONG) como el Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP), la UICN, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el *International Waterfowl Research Bureau* (IWRB) entre otras. La Convención de Ramsar se negoció y adoptó en plena y tensa Guerra Fría gracias a una visión superadora de las diferencias políticas en aras de la conservación ambiental en un área de la más alta sensibilidad.

La Convención de Ramsar de 2 de febrero 1971 (*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*) constituye el *primer* instrumento multilateral ambiental moderno, a

más de ser hasta hoy el único acuerdo internacional ambiental por el que los Estados limitan sus derechos soberanos sobre su propio territorio para responder a intereses globales. Toda la regulación posee una *visión holística ecosistémica* a pesar de la época en que fue concebida.

La Convención de Ramsar tiene sólo 12 arts., contruidos fuera del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de ello es uno de los acuerdos que más aporta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, ya que trece de los 17 ODS están relacionados a los humedales y sus desarrollos (fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, reducción de las desigualdades, ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, océanos saludables y productivos, protección de la vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas).

En Argentina, la Ley N° 23919/1991 aprobó la Convención Ramsar y la Ley N° 25335/2000 aprobó las enmiendas y el texto ordenado de la Convención Ramsar, constituyendo la primera línea de trabajo sobre los humedales, base de la gestión orientada a estos ecosistemas.

Los trabajos que reúne este Cuaderno cubren aspectos generales de alcance universal y regional, como también cuestiones nacionales, provinciales y localizadas, si bien, no reflejan todas las participaciones y conferencias llevadas adelante en el ámbito del Instituto durante el año 2020.

Los humedales y su protección internacional

Wetlands and their international protection

MARÍA ALEJANDRA STICCA*

Resumen: En este artículo presentamos las características principales de la convención internacional aprobada para la conservación de los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas.

Palabras-clave: Humedales - Convención de Ramsar - Derecho internacional del medio ambiente.

Abstract: *In this article, we present the main characteristics of the international convention approved for the conservation of wetlands of international importance especially as waterfowl habitat.*

Keywords: *Wetlands - Ramsar Convention - International environmental law.*

Sumario: I. Introducción - II. Objeto de protección - III. Pilares de la Convención - IV. Estructura institucional de la Convención - V. Consideraciones finales.

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina (UNC). Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía (España), Especialista en Aspectos Jurídicos y Económicos de Mercosur (UNC). Abogada (UNC). Licenciada en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba). Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho (FD-UNC). Coordinadora Académica del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la FD-UNC. Miembro titular del Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Email: alejandra.sticca@unc.edu.ar

I. Introducción

Los humedales son esenciales por los procesos hidrológicos y ecológicos que se desarrollan en ellos, así como por la variedad de especies de fauna y flora que con ellos se relaciona.

La Convención relativa los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, conocida como *Convención sobre los Humedales* o simplemente *Convención de Ramsar*, es un tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la localidad iraní de Ramsar, situada a orillas del mar Caspio. Se lo define como el primer tratado internacional ambiental de alcance global.

Esta Convención entró en vigor en diciembre de 1975 luego de cuatro meses del depósito del séptimo instrumento de ratificación o adhesión ante su depositario, esto es la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Posteriormente, se aprobó el Protocolo de París del 3/12/1982 sobre enmiendas (art. 10 bis), y finalmente la Enmienda de Regina (Canadá) de junio 1987 relativa a los arts. 6 y 7 sobre la Conferencia de las Partes contratantes. Actualmente, cuenta con 171 Estados Partes¹. Para la República Argentina entró en vigor el 4 de setiembre de 1992.

II. Objeto de protección

La Convención parte de la idea que el hábitat de las especies a conservar debe ser protegido antes que todo. Es una de las primeras grandes convenciones de conservación, no obstante, tiene una estructura simple. La misma denominación que se le dio así lo demuestra, refleja el énfasis puesto inicialmente en la conservación y el uso racional de los humedales sobre todo como hábitat de tales aves. Sin embargo, con los años la Convención ha ampliado su alcance de aplicación hasta abarcar la conservación y el uso racional de los humedales en todos sus aspectos, volviéndose espacios de conservación de toda la diversidad biológica con ellos relacionada. Esto pone de resalto, la necesaria sinergia que debe existir entre esta Convención y la Convención sobre Diversidad Biológica

¹ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_s.pdf

de 1992. En octubre de 2018, se aprobó la Resolución XIII. Mejora de la visibilidad de la Convención y de las sinergias con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente e instituciones internacionales.

Es una convención de alcance universal, que se caracteriza por contener un cuerpo de normas jurídicas muy concretas para una clase particular de zonas protegidas, es decir, para los humedales de importancia internacional especialmente los hábitats de aves acuáticas.

Juste Ruiz afirma que “el concepto de interés común de la humanidad está latente en la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR 1971)”², si bien no se emplea expresamente dicha fórmula en su texto.

Se les concede una protección especial debido a que, desde el punto de vista ecológico y biológico, los humedales proporcionan biotipos privilegiados, debido a la confluencia de medios, sistemas y elementos naturales, lo que explica su alta productividad y la gran diversidad de especies que concentran. Se integran en sistemas de grandes dimensiones, lo que acontece con las aves migratorias que los utilizan para el descanso en sus desplazamientos, nidificación, aprovisionamiento y residencia estacional.

Las razones para conceder una protección especial a los humedales se enuncian en el Preámbulo de la Convención, donde se destacan sus funciones como reguladores de los regímenes hídricos y como hábitat de una flora y fauna características, así como la necesidad de impedir la merma progresiva y la pérdida de los humedales, y que las aves en sus migraciones estacionales, puedan atravesar fronteras.

Hidrológicamente, los humedales actúan como elementos reguladores, ya que a través del efecto esponja acumulan agua, que luego transmiten al manto acuífero subterráneo y así regulan el sistema bioacuático de ciertos estuarios. Además, las marismas y las zonas encharcables interiores actúan como válvulas de seguridad en relación con las crecidas de los ríos y abras, evitando así las inundaciones.

El *Preámbulo* afirma que los “humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo cuya pérdida sería irreparable”.

² JUSTE RUIZ, J. “La gobernanza de los *global commons* como patrimonio colectivo en el Derecho internacional”, *Anuario español de derecho internacional*, N° 34, 2018 (Ejemplar dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: Entre el inmovilismo y la ruptura), pp.133-149.

“Deseando detener la progresiva usurpación y pérdida de zonas húmedas ahora y en el futuro”.

Los humedales son definidos en el art. 1.1 de la Convención como: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, 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”. Definición amplia y un tanto imprecisa, que sólo puede ser considerada en términos indicativos/orientativos.

Para los propósitos de este acuerdo, *aves acuáticas* son “los pájaros que dependen ecológicamente de las zonas húmedas”, las cuales en sus migraciones de estación pueden traspasar las fronteras y por lo tanto deben ser consideradas un recurso internacional.

Se identifican cinco tipos de humedales principales:

- * marinos (humedales costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas, praderas de pastos marinos y arrecifes de coral);
- * estuarinos (incluidos deltas, marismas de marea y bajos intermareales de lodo, y manglares);
- * lacustres (humedales asociados con lagos);
- * ribereños (humedales adyacentes a ríos y arroyos);
- * palustres (es decir, “pantanosos”: marismas, pantanos y ciénagas).

También hay humedales artificiales (estanques de cría de peces y camarones, estanques de granjas, tierras agrícolas de regadío que incluyen arrozales, depresiones inundadas salinas, represas, embalses, estanques de grava, piletas de tratamiento de aguas residuales y canales).

La Convención los agrupa en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales.

III. Pilares de la Convención

Los tres pilares en que se basa esta Convención son: la designación que hacen las Partes de humedales de importancia internacional, el uso racional de todos los recursos de humedales en cada país y la cooperación internacional.

Con respecto al primer pilar, la Convención en su art. 2.1. requiere que cada Parte designe humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la *Lista*

de humedales de importancia internacional (en adelante, la Lista de Ramsar)³. Cabe señalar que Unión Internacional para la conservación de la naturaleza (UICN)⁴ desempeña la función de oficina permanente.

Ramsar distingue entre reservas naturales ordinarias establecidas en los humedales de cada Estado Parte, y aquellas reservas naturales existentes en los humedales incluidos en la denominada Lista de Ramsar.

A la fecha, la Lista de Ramsar tiene aproximadamente 2400 humedales inscriptos, lo que cubre 2.5 millones de kilómetros cuadrados.

Con el deseo de fomentar la inclusión de humedales en la Lista, se introdujo el deber de cada Estado Parte de designar, por lo menos, un humedal idóneo de su territorio para incluirlo en la lista. Deben darse una serie de condiciones para que un humedal se pueda incorporar en la Lista.

El art. 2.2 señala que la selección de los mismos “deberá fundamentarse en su importancia internacional en relación con la ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología. Deberán incluirse, en primer lugar, los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año”.

Cabe señalar que la inclusión de un humedal en la Lista, no afecta los derechos exclusivos de soberanía del Estado Parte en el cual se encuentra el mismo.

Los criterios vigentes para la identificación de humedales de importancia internacional se agrupan en dos grupos⁵: A- sitios que comprenden tipos de humedales representativos, raros o únicos; B- sitios de importancia internacional para la conservar la diversidad biológica. Este último grupo se subdivide según los siguientes criterios: basados en especies y comunidades ecológicas; específicos basados en aves acuáticas; específicos basados en peces y específicos basados en otros taxones.

Para incluir un sitio en la Lista de Ramsar, la parte contratante debe designarla y justificar su inclusión de acuerdo a los criterios señalados. La Secretaría de la Convención recibe la ficha técnica informativa y analiza la información presentada, en conjunto con el Grupo de Examen Científico y Técnico y procede a la inclusión del sitio en la Lista de Ramsar en caso de no tener observaciones. Las Partes Con-

³ Se pueden consultar todos los sitios Ramsar existentes en el mundo <https://www.ramsar.org/sites-countries/ramsar-sites-around-the-world>

⁴ <https://www.iucn.org/>

⁵ http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_sp.pdf.

tratantes pueden consultar a la Secretaría de la Convención de Ramsar y sus asesores técnicos en caso de tener dudas, antes de la designación de nuevos sitios.

En cuanto al uso racional, en la tercera reunión de las Partes, en 1987, se acordó que se entiende por “uso racional” la utilización sostenible que otorga beneficios a la humanidad de una manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema.

Las Partes adoptaron en 1990 las Directrices para la implementación del concepto de uso racional. Las Directrices enfatizaron la importancia de:

- * La adopción de políticas nacionales de humedales
- * El desarrollo de programas que abarquen el inventario, el seguimiento, la investigación, la capacitación, la educación y la conciencia pública de los humedales
- * El desarrollo de planes de manejo integrado en sitios de humedales.

En 2005 se aprobó el Marco Conceptual para el uso racional de los humedales y el mantenimiento de sus características ecológicas (adoptado como Anexo A, a la Resolución IX.1 por la 9a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, Kampala, Uganda, 2005). También en la Conferencia de Partes (COP) 10 celebrada en 2008, las Partes adoptaron la Resolución X.18 sobre La aplicación de las opciones de respuesta de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (EM) en el marco del Juego de Herramientas de Ramsar para el Uso Racional.

El tercer pilar, como señalamos, es la cooperación internacional. A tal fin, el art. 5 prevé que las Partes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la Convención, especialmente en los casos de humedales que se extiendan por el territorio de más de un Estado o de un sistema hidrológico compartido por varias Partes. También, se esforzarán por coordinar y apoyar las políticas y regulaciones relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna.

El Convenio contiene una serie de obligaciones generales para las Partes, entre ellas, fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos y proveer a su protección.

Por otra parte, el art. 4 obliga a la Parte que retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal por razones urgentes de interés nacional a compensar ello, en la medida de lo posible, creando nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.

Las Partes también tienen la obligación de fomentar la investigación y el intercambio de información, así como la capacitación de personal a estos fines.

IV. Estructura institucional de la Convención

La *Conferencia de las Partes Contratantes* (en adelante, la COP), es el órgano director de la Convención. Es la encargada de revisar la convención y fomentar su aplicación. Las competencias de la COP surgen del art. 6.2 de la Convención. El art. 6.3. establece que las Partes “se encargarán” de que los responsables de los humedales, a todos los niveles, sean informados y tomen en consideración las recomendaciones de dichas Conferencias en lo relativo a la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su flora y fauna. Se reúne cada tres años en sesión ordinaria con el propósito de adoptar el programa y el presupuesto del ejercicio siguiente, controla la ejecución de la convención y define las prioridades para el trienio siguiente. Aprueba los Planes Estratégicos de la Convención. Actualmente, se está ejecutando el Plan Estratégico 2016 - 2024 que se organiza en torno a cuatro objetivos estratégicos, a saber:

1. hacer frente a los factores que impulsan la pérdida y degradación de los humedales;
2. llevar a cabo una conservación y un manejo eficaces de la red de sitios Ramsar;
3. realizar un uso racional de todos los humedales y 4. mejorar la aplicación.

Las Partes deben incluir en su representación ante Conferencias a personas que sean expertas en humedales o en aves acuáticas. Cada parte tendrá un voto y las recomendaciones, resoluciones y decisiones se adoptan por mayoría simple de Partes presentes y votantes, salvo que la Convención disponga otra cosa.

El *Comité Permanente*, integrado por los representantes de las diversas regiones Ramsar, sesiona una vez por año y se ocupa de supervisar la puesta en práctica de la política de la Convención, la ejecución del presupuesto y el manejo de los programas por el Secretariado.

El *Grupo de Examen Científico y Técnico*, que asesora en cuestiones claves relativas a la aplicación de la Convención, se estableció mediante la Resolución 5.5 en 1993 para proporcionar orientación científica y técnica a la COP al Comité Permanente y a la Secretaría.

También existe un *Grupo de supervisión* de las actividades de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación.

El *Secretariado (Oficina)* de Ramsar, se encarga de poner en práctica los programas y las decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Permanente. Está encargado de mantener actualizada la Lista de Ramsar, coordinar las COP y las reuniones del Comité Permanente, entre otras actividades. La Secretaría se ha encargado también de la confección de manuales de la Convención de Ramsar, a partir de lineamientos que han adoptado las Partes Contratantes en las diversas conferencias que se han llevado a cabo.

Los países que suscriben a la Convención de Ramsar se denominan las Partes Contratantes, y para la aplicación de la misma en su respectivo país, deben designar una autoridad administrativa y un coordinador nacional, que actúa como contacto directo entre los organismos de dicha Convención y el país adherido. La autoridad administrativa es la encargada de designar humedales apropiados para integrar la Lista de Ramsar y disponer lo necesario para su manejo adecuado. Además, es el organismo encargado de ejecutar una política nacional de humedales y establecer un comité nacional en apoyo de la aplicación de la Convención de Ramsar.

V. Consideraciones finales

Algunos de los logros a ser destacados de este primer tratado internacional en materia ambiental de carácter global son i.a.:

- * cuenta con más de ciento setenta Estados Partes;
- * son más de dos mil los humedales incluidos en la denominada Lista de Ramsar;
- * ha logrado el reconocimiento internacional de la importancia de los humedales;
- * ha impulsado la adopción por los Estados de políticas nacionales tendientes a su aplicación;

- * cuenta con una estructura institucional compleja y fecunda;
- * mantiene sinergias entre esta convención y otros tratados en materia ambiental.

Relación entre las Naciones Unidas y la Convención de Ramsar

Relationship between the United Nations and the Ramsar Convention

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

Resumen: En este trabajo referimos cómo nació la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (CR) y cuáles son las relaciones de la Convención con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas.

Palabras-clave: Convención de Ramsar - Humedales - Aves acuáticas - Otras convenciones ambientales.

Abstract: *In this work we consider how the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat was born and what are the relations of the Convention with organs, organisms and multilateral environmental agreements of the United Nations.*

Keywords: *Ramsar Convention - Wetlands - Waterfowl - Other environmental conventions.*

Sumario: I. Introducción - II. Origen de la Convención - III. Reuniones que llevaron a la adopción de la CR - IV. Relaciones de la CR con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas - V. Reflexiones finales.

I. Introducción

La Convención de Ramsar (*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*) se conoce en forma abreviada como Convención de Ramsar (CR) por el nombre de la pequeña ciudad de Irán¹ en la que la convención fue adoptada y suscripta el martes 2 de febrero de 1971²⁻³. Es el primero de los modernos acuerdos intergubernamentales multilaterales sobre el medio ambiente⁴. No se negoció ni se adoptó en el ámbito de las Naciones Unidas al igual que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, conocida como CITES por su sigla en inglés (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*),

¹ Localidad turística con playas muy visitadas, ubicada al sur del Mar Caspio al pie de los Montes Alborz (cadena montañosa que alcanza los 5.610 m de altitud). La ciudad tiene actualmente 33.000 habitantes y fue fundada en 1943, si bien ya en 1937 el Sha de Persia había construido un pequeño palacio, que hoy es parte de la ciudad.

² Entró en vigor el 21 de diciembre de 1975 cuando Grecia depositó el 7to instrumento de adhesión, de conformidad al art. 10 de la Convención. Sorprendentemente, los siete instrumentos de ratificación/adhesión se depositaron el mismo día. El primero Australia y el último Grecia. Argentina aprobó la Convención por Ley N° 23919 de 21 de marzo de 1991, promulgada el 16 de abril del mismo año, transformándose en EP de la Convención cuatro meses después del depósito del instrumento en la Secretaría de la UNESCO con sede en París, en 1992. Argentina acompañó una declaración relativa a la soberanía sobre las Malvinas e Islas del Atlántico Sur. La Convención fue registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas el 17 de febrero de 1976, bajo el número 14583.

³ Si bien se suscribió el 3 de febrero, el día de la adopción y aprobación del texto por los 18 Estados negociadores: 2 de febrero, se ha consagrado como “Día de los Humedales”. Ya en la Primera Conferencia de las Partes (COP1) en noviembre de 1984 en Cagliari, la Convención contó 28 Estados Parte. Actualmente (junio de 2020) tiene 170 EP. Si bien no es relevante para este trabajo y sus objetivos, es de destacar que el primer Secretario General de la Convención fue Dan Navid (1987-1995), estadounidense elegido el mismo año en que EE.UU. adhirió a la Convención; el segundo Secretario General de la Convención fue el argentino Delmar Blasco (1995-2003), el tercero un australiano Peter Bridgewater (2003-2011). El argentino Delmar Blasco, Licenciado en Antropología, ha estado trabajando durante 30 años en proyectos internacionales relacionados con la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales. Antes de ser Secretario General de Ramsar fue Director del Centro Internacional de Relaciones Medioambientales en Nairobi (Kenia), y de allí pasó a la UICN en calidad de Director de Socios y de Relaciones Externas. Posteriormente ocupó el cargo de Director Ejecutivo del Consejo Internacional de Agencias de Voluntariado (ICVA), con sede en Ginebra (Suiza). Durante la 8ª Conferencia de las Partes, Blasco se ha enfrentado con grandes retos, tales como integrar agua, vida y cultura en torno a la sostenibilidad de los humedales.

⁴ <https://www.ramsar.org/es>

adoptada en Washington en 1973 para proteger a más de 30.000 especies, habiéndose ambos instrumentos impulsado desde la Organización no Gubernamental Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN/IUCN según su sigla en inglés)⁵⁻⁶. La UICN actúa como secretaria de la CR⁷.

⁵ La UICN (llamada ahora Unión Mundial para la Conservación, pero manteniendo el mismo acrónimo) fue fundada en octubre de 1948, en el marco de una conferencia internacional llevada a cabo en Fontainebleau, Francia. Su sede está en Gland, Suiza (la misma pequeña ciudad de apenas 14.000 habitantes donde funciona el Fondo Mundial para la Naturaleza (*World Wildlife Fund/WWF*), también organización no gubernamental creada en 1961. Sorprendentemente, el escudo de Gland es un árbol de roble con frutos de oro.

⁶ Distinta es la situación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (CPMCN), la que fue aprobada en 1972 por la UNESCO. El objetivo de la Convención era promover la identificación, la protección y la preservación del patrimonio mundial, cultural y natural considerado especialmente valioso para la humanidad. Define las clases de sitios naturales o culturales que pueden ser considerados para inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial, fija el deber que compete a los Estados Partes respecto a la identificación de posibles sitios y precisa el rol que les corresponde en la protección y la preservación de dichos sitios. Al firmar la Convención, cada país se compromete a conservar no sólo los bienes del Patrimonio Mundial localizados en su territorio sino también a proteger el propio patrimonio nacional. La Convención explica cómo se ha de utilizar el Fondo del Patrimonio Mundial, cómo se debe administrar y en qué condiciones se puede proveer asistencia financiera internacional. La idea de crear un movimiento internacional para proteger los sitios en otros países surgió después de la Primera Guerra Mundial. La Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural surgió de la asociación de dos movimientos separados: el primero, que hacía énfasis en el peligro que se cernía sobre los sitios culturales, y otro que se ocupaba de la conservación de la naturaleza. El evento que suscitó especial preocupación internacional fue la decisión de construir la gran represa de Asuán en Egipto, con lo cual se inundaría el valle en que se encontraban los templos de Abu Simbel, un tesoro de la antigua civilización egipcia. En 1959, la UNESCO decidió lanzar una campaña internacional a raíz de un llamamiento de los gobiernos de Egipto y Sudán. Se aceleró la investigación arqueológica en las áreas que iban a ser inundadas. Los templos de Abu Simbel y Filae -entre otros monumentos- fueron desmontados y trasladados a terreno seco para ser montados de nuevo. El éxito de esa campaña condujo a otras campañas de salvaguarda tales como la de Venecia en Italia, la de Moenjodaro en Pakistán, la de Borobudur en Indonesia. Consecuentemente, la UNESCO inició con ayuda del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) -ONG asociada a la UNESCO- la elaboración de un proyecto de convención sobre la protección del patrimonio cultural. La idea de combinar la conservación de los sitios culturales y la de los sitios naturales fue de los Estados Unidos. Una conferencia en la Casa Blanca en Washington pidió en 1965 que se creara una Fundación del Patrimonio Mundial que estimulara la cooperación internacional para proteger las “zonas naturales y paisajísticas más valiosas del mundo y los sitios históricos para el presente y para el futuro de toda la humanidad”. En 1968, la UICN elaboró propuestas similares para sus miembros, las cuales fueron presentadas a

La Convención de Ramsar fue el primer instrumento moderno que busca conservar los recursos naturales a escala mundial. Sigue siendo el único tratado mundial que restringe a los Estados Parte explotar de modo irreflexivo parte de su patrimonio natural soberano. Se centra en el grupo de hábitats más amenazado, los humedales, es decir, aguas poco profundas y abiertas (lagos, estanques, ríos y franjas costeras) y cualquier tierra que esté cubierta de manera regular o intermitente saturada por agua: pantanos, marismas, manglares, llanuras de inundación y similares⁸⁻⁹.

Hay humedales en todas partes, incluso en este momento en la Antártida debido al derretimiento de hielos por acción del cambio de clima. No se sabe con exactitud qué porcentaje de la superficie terrestre se compone actualmente de humedales. Según la estimación del Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del PNUMA sería de unos 570 millones de hectáreas (5,7 millones de km²), de las cuales, aproximadamente, 2% son lagos, 30% turberas arbustivas o abiertas (*"bogs"*), 26% turberas de gramíneas o carrizo (*"fens"*), 20% pantanos y 15% llanuras aluviales. Mitsch y Gosselink, en la 3a. edición de su libro de texto de amplia difusión denominado *"Wetlands"* (2000), opinan que oscila entre 4% y 6% de la superficie de la Tierra. Los manglares cubren unos 240.000 km² de zonas costeras y se estima que quedan unos 600.000 km² de arrecifes de coral en el mundo. Pese a que, en un estudio mundial preparado para la COP7 de Ramsar celebrada en 1999, se afirmó que "la información disponible actualmente no permite dar una cifra aceptable de la extensión de los humedales a es-

la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo, en 1972. Todas las partes interesadas se pusieron de acuerdo respecto a un solo texto. Es así como la Conferencia General de la UNESCO aprobó el 16 de noviembre de 1972 la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. (https://www.ecured.cu/Convenci%C3%B3n_sobre_la_protecci%C3%B3n_del_patrimonio_mundial_cultural_y_natural#Historia).

⁷ Rue Mauverney 28, 1196 Gland, Suiza. Con anterioridad a esa sede funcionó en Morges, Suiza, pequeña localidad cercana a Gland.

⁸ MATTHEWS, G.V.T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*, segunda ed., Ramsar Convention Bureau, Gland-Switzerland, 2013 (primera ed., Ramsar, 1993). V. asimismo el Acta final de la Conferencia de Ramsar 1971 https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/acta_final_conferencia_ramsar1971.pdf

⁹ CR "Art. 1. 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. 2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales".

cala mundial”, se indicó también que, según la ‘mejor’ estimación mundial mínima, oscilaría entre 748 y 778 millones de hectáreas. En el mismo informe se indicó que este “mínimo” podría aumentar a un total de entre 999 y 4462 millones de hectáreas si se tuvieran en cuenta otras fuentes de información¹⁰.

En este trabajo, en primer término, haremos una reseña de cómo se alcanzó a adoptar la Convención fuera del marco de la ONU (I), en una segunda línea de tratamiento consideraremos las relaciones de la Convención de Ramsar con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas (II), para en último término realizar unas breves reflexiones finales (III).

II. Origen de la Convención

Para esta presentación de los orígenes de la CR, seguiremos el trabajo del ornitólogo y conservacionista británico Geoffrey Matthews¹¹ sobre la Historia y el Desarrollo de la Convención de Ramsar, evolución de la que fue testigo presencial relevante. La obra ha tenido 2 ediciones, la primera en 1993 y la segunda en 2013, año de su fallecimiento a los casi 90 años.

Recuerda el autor que los humedales históricamente se consideraban áreas poco valiosas, fuentes de enfermedades, obstáculos para cualquier forma de desarrollo positivo. Las personas que vivían en ellas eran despreciadas y consideradas parias; sin embargo, muchas grandes civilizaciones se desarrollaron dentro o en las inmediaciones de los humedales, como es el caso de los reinos mesopotámicos establecidos entre el Tigris y el Éufrates, Egipto en el Delta del Nilo, Macedonia en las marismas del Axios-Vardar, Roma en las marismas pontinas. Ello sin recordar a los Países Bajos, Londres, a las grandes ciudades hanseáticas alemanas, a Méjico, a Buenos Aires, etc., situadas en las llanuras aluviales de grandes deltas.

Lamentablemente, el drenaje y la recuperación siempre se han considerado acciones civilizatorias. Incluso Roma le pidió a Leonardo Da Vinci que diseñe un tipo de drenaje para las marismas pontinas. Así, año tras año, especialmente en los últimos siglos y hasta el siglo XX, la mayoría de los humedales más extensos han ido desaparecido. Aris Psilovikos¹² en sus trabajos profundizó en esa

¹⁰ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_manual2006s.pdf

¹¹ MATTHEWS, G.V.T., Ibidem.

¹² PSILOVIKOS, A. “Prospects for wetland and waterfowl in Greece”, en Finlayson, M. - Hollis, T. - Davis, T. (Eds.) *Managing Mediterranean Wetlands and their Birds*, Actas del

situación. Por ejemplo, señala que entre 1930 y 1985, solo en Macedonia, el 94,3 por ciento de la turba, las marismas y más de un tercio de todos los lagos fueron drenados. Muchas plantas y animales dependientes de los humedales han ido desapareciendo con ellos.

Las personas interesadas en la conservación de las aves acuáticas y los peces comenzaron a tomar la iniciativa para impedir que continuara la destrucción de humedales, especialmente en los países desarrollados.

Ello hizo necesario emprender una acción internacional, ya que muchos humedales eran translimítrofes y, los que no lo eran, afectaban las reservas de agua de otros Estados, la riqueza en peces y aves silvestres, especialmente las migratorias. Los peces que nacen en los humedales de un país pueden ser capturados como adultos en los de otro, o en alta mar. La mayoría de las aves acuáticas, migran a miles de kilómetros dos veces al año y necesitaban los humedales de muchos países para descansar, alimentarse y reproducirse.

La evolución que llevó a la adopción de la CR hunde sus raíces en los esfuerzos realizados desde la década de 1930 para disipar la imagen hasta ese momento popular de los humedales como lugares hostiles de los que hay que deshacerse para convertirlos en usos más productivos¹³. Para persuadir a la gente de que los humedales no eran páramos, se necesitaban campañas de propaganda informadas y sostenidas. Estos se llevaron a cabo por primera vez en Estados Unidos en la década de 1930. El presidente Franklin D. Roosevelt, desde 1934, no solo depositó grandes cantidades de dinero público en sus programas del *New Deal*, sino que eligió en 1934 a un periodista de renombre y peso político para ejecutar un nuevo proyecto de revalorización de los humedales. “Ding” J.N. Darling no solo era competente en los pasillos del poder, sino también era un

Simposio Internacional del IWRB de Grado, Italia, febrero de 1991, publicación especial del IWRB n° 20, 1992, GB. Istituto Nazionale di Biología della Selvaggina, Italia, pp. 53 y ss.

¹³ Debe recordarse el tratado pionero sobre aves migratorias entre Estados Unidos y Reino Unido por Canadá de 1916 se acordó para proteger a 800 especies de aves. Este fue el primer acuerdo internacional forjado para proteger a los pájaros silvestres y uno de los primeros dirigido a preservar cualquier especie de la fauna silvestre. En su parte preambular expresa: “Considerando que, muchas de estas especies son de gran valor como fuente de alimentos o en la destrucción de los insectos que son perjudiciales para los bosques y plantas forrajeras en el dominio público, así como a los cultivos agrícolas, tanto en Canadá y Estados Unidos, pero están, sin embargo, en peligro de exterminio por falta de protección adecuada durante la temporada de anidación o en su camino hacia y desde sus lugares de cría (...)”.

dibujante talentoso. La combinación de dinero y publicidad fue muy poderosa. Darling tuvo la idea de usar el “Sello del pato” (“*Duck stamp*”), que los cazadores compraron con su licencia y contribuyeron así a la compra de humedales. El sello atrapó al público. En tres décadas se habían hecho tantos progresos que el Servicio de Pesca y Vida Silvestre decidió en 1964 publicar “*Waterfowl Tomorrow*”, un libro ilustrado de 770 páginas, de varios autores. La información sobre humedales estaba disponible al público en general por primera vez. Las aves acuáticas (patos, gansos y cisnes) proporcionaron un enfoque principal, porque su declive y la consiguiente pérdida de sitios para los cazadores habían tenido un impacto público particularmente amplio. La conservación y el manejo de los humedales que proporcionan los hábitats esenciales para las aves acuáticas ocuparon la mitad del libro. Se examinaron los factores de control naturales, se mostró que el Hombre era abrumadoramente poderoso y, a menudo, extremadamente destructivo, especialmente, a través del drenaje, la contaminación y la caza excesiva. Sin embargo, se sostuvo que los cultivos agrícolas podrían proporcionar una vida rica a las aves adaptables. Una publicación complementaria -que debió haber precedido a “*Waterfowl Tomorrow*”- no apareció, por diversas razones, hasta 1984. Esa obra fue “*Flyways*”, obra pionera en la gestión de aves acuáticas en América del Norte. Su propósito a más de trabajos científicos era contar las historias individuales de los trabajadores de campo y los administradores que habían participado en la evolución de la conservación de aves acuáticas y humedales en América del Norte. Estos dos libros juntos proporcionaron documentación fácilmente disponible y gran recepción entre la gente en general. El liderazgo inicial establecido por América del Norte y los distintos esfuerzos en difundir la temática, justifican que el primer secretario de la CR haya sido estadounidense.

En el Viejo Mundo hubo poco movimiento hasta que las ONG -a partir de 1960- movilizaron esfuerzos y actividades internacionales.

Los tratados se hacen esencialmente entre gobiernos, y son los gobiernos quienes controlan el uso de la tierra dentro de sus límites en ejercicio de su jurisdicción soberana. Sin embargo, pocos Estados se interesaron por el tema de la preservación de los humedales, quedando la iniciativa de alcanzar un convenio en manos de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La posición de liderazgo les cupo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) y al *International Wildfowl Research Bu-*

reau (IWRB) (Oficina Internacional de Investigaciones sobre Aves Silvestres). El IWRB es socio de la UICN. Se asentó sucesivamente en Nueva York en 1948, Londres, Reino Unido, en La Tour du Valat, Le Sambuc, Francia y, desde 1969, en Slimbridge, Reino Unido. También ha modificado su nombre, a *International Waterfowl and Wetlands Research Bureau*, pero mantiene el acrónimo original. Ambas organizaciones se beneficiaron del apoyo financiero proporcionado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), con su sede internacional en Gland y organizaciones nacionales de muchos países¹⁴.

III. Reuniones que llevaron a la adopción de la CR

Se necesitaron poco más de ocho años de conferencias, reuniones técnicas y debates para desarrollar un texto de la convención que tuviera alguna esperanza de ser aceptado en el clima político de la época.

Proyecto MAR

En 1960, la UICN recibió y aprobó una propuesta de Luc Hoffmann¹⁵ que buscaba el desarrollo de un programa internacional sobre la conservación y el manejo de pantanos, marismas y otros humedales (Proyecto MAR¹⁶). La UICN

¹⁴ Estos organismos no gubernamentales aún prestan servicios a la Secretaría de Ramsar y ayudan a la operatividad de la Convención. Sin embargo, la Secretaría de la CR, aunque hospedada por la UICN, es un organismo completamente independiente, directamente responsable y al servicio de las Partes. A la Mesa le corresponde abordar cualquier cuestión relacionada con el Convenio, y es a la Mesa a la que cualquier país interesado en unirse a la Convención debe recurrir.

¹⁵ Millonario suizo, naturalista de la familia Roche que puso dinero para comprar las primeras fincas de Doñana y evitar su desecación. Tuvo una larga lucha contra el gobierno de Franco para salvar el humedal del desecamiento. Ideó una estratagema con el naturalista José Antonio Valverde (WWF España). Convencieron al príncipe Bernardo de Holanda para que escribiera a Franco preocupado por Doñana. Franco -quien quería ganar peso internacional- pidió a Valverde que escribiera la respuesta. Y Valverde escribió en nombre de Franco que lo iba a proteger. “En realidad, Hoffmann y Valverde habían escrito las dos cartas” (https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-07-23/muereluc-hoffmann-el-millonario-suizo-que-se-enfrento-de-franco-para-salvar-donana_1237854/). Fue fundador de WWF y luego director del IWRB.

¹⁶ Denominado MAR por las primeras tres letras de la palabra marismas en varios idiomas: MARshes, MARecages, MARismas.

solicitó la participación del Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP¹⁷) y de la IWRB y nombró a Hoffmann como Coordinador del Proyecto. A principios de 1962 Hoffmann se convirtió en el Director honorario de IWRB, entidad que desempeñó un papel central para alcanzar la CR. Hoffmann organizó la Conferencia MAR en la Camarga francesa, en Saintes-Maries-de-la-Mer, del 12 al 16 de noviembre de 1962¹⁸. Asistieron unos 80 expertos de 12 países europeos y de Australia, Canadá, Marruecos y Estados Unidos. Se presentaron casi 60 trabajos sobre consideraciones económicas, científicas y morales; los criterios para definir áreas de humedales y reservas; los dispositivos legales y administrativos; la gestión, utilización y restauración de humedales; el papel de los hábitats acuáticos creados por el hombre; los esfuerzos internacionales necesarios para la conservación de los humedales y su fauna.

¹⁷ El Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP según su sigla en inglés) -actualmente y desde 1993 denominado Asociación BirdLife- surgió el 20 de junio de 1922, cuando un grupo de personas de diferentes países se reunió en la casa de Londres del antiguo Ministro de Finanzas del Reino Unido para fundar el ICBP. Esta fue la primera organización internacional de conservación del mundo, como el reconocido zoólogo sueco Profesor Kai Curry-Lindahl explicó décadas después. Los visionarios que se conocieron ese día incluyeron al Dr. T. Gilbert Pearson, cofundador y presidente de la Asociación Nacional de Sociedades Audubon (ahora *National Audubon* en los Estados Unidos, 1905); Frank E. Lemon, secretario honorario de la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB, ahora *BirdLife* en el Reino Unido, fundada en Manchester en 1889 para proteger a las aves de terminar en los sombreros de plumas femeninos); Jean Delacour, presidente de la *Ligue pour la Protection des Oiseaux* (LPO, ahora *BirdLife* en Francia); y PG Van Tienhoven y el Dr. A. Burdet de los Países Bajos. La LPO -Liga francesa para la protección de las aves fue creada el 26 de enero de 1912, la Liga Francesa para la Protección de las Aves -futura LPO, Fr.- nació durante una reunión de la Sociedad Nacional de Aclimatación de Francia, cuya sede se encuentra en París. El grupo, unido por su pasión por las aves, decidió que la *acción internacional coordinada* era la respuesta a las diversas amenazas que enfrentaban las aves. Su primera preocupación fueron las aves migratorias. El ICBP fue responsable dentro de la UICN (a la que ayudó a co-fundar) de recopilar datos sobre las aves amenazadas del mundo en el *Libro Rojo* de datos para aves (1966). Hoy, continúa a ese Libro la Lista Roja de la UICN, que tiene un profundo efecto en la agenda de conservación global. El ICBP también jugó un papel decisivo en la promoción de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias y las directivas europeas sobre aves y hábitats silvestres. Pero la estructura del ICBP como una 'federación de federaciones' resultó demasiado engorrosa para las campañas de conservación unidas. Se necesitaba una nueva visión. Esto condujo a la transición de ICBP a *BirdLife Partnership* en marzo de 1993. La idea era tener un único *BirdLife* para los países y territorios en todo el mundo.

¹⁸ En ese momento, la sede del IWRB estaba en La Camarga.

Las impresionantes *Actas de la Conferencia* aparecieron en 1964, en inglés y francés. Las Actas incluyen notas de las discusiones que tuvieron lugar, pero no registraron que el Barón Le Roy, representando a la Asociación Nacional de Cazadores de Gibier d'Eau (ANCGE), comentó que *se necesitaba “una convención internacional para conservar los humedales”*.

Los participantes en la conferencia, conscientes de que las actas de la conferencia, aunque relevantes, terminarían acumulando polvo en los estantes de bibliotecas, elaboraron 13 *recomendaciones* para la acción. Muy apropiadamente, la primera fue: “que la UICN publique un *folleto educativo* en el que se expongan los valores educativos, científicos, económicos, recreativos y de otro tipo de los humedales”. Recomendó, asimismo, que se solicite a la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) u otra agencia internacional apropiada que ayude a financiar el folleto para la circulación masiva con el fin de presentar, en términos inequívocos, los valores de los humedales para la humanidad. Es de observar que la Recomendación IX, principalmente relacionada con la compilación de una lista de humedales de importancia internacional finalizó señalando: “*además recomienda que esta lista se considere como una base para una convención internacional sobre humedales*”. Es decir, había nacido formalmente la idea de concretar una convención internacional sobre humedales, sin embargo, eso se concretó tras una larga gestación.

Activos líquidos

La preparación de dicho documento (*folleto educativo*) fue asignada al IWRB. De elegante diseño recibió un título singularmente adecuado “Activos líquidos”. Tenía solo 18 páginas de texto, pero en ellas se reunieron los conocimientos más actualizados sobre los humedales y los argumentos para su conservación. El lenguaje era directo, el mensaje claro porque el objetivo era influir en aquellos cuyo trabajo en la política se vinculaba a la toma de decisiones en materia de drenaje: políticos, administradores, ingenieros y agrónomos. Después de una definición cuidadosa de los humedales (conceptualización base utilizada luego en la Convención de Ramsar), se explicó su valor para la recreación, la ciencia y la educación; la economía y los peligros del drenaje; se describieron las utilidades del uso constructivo, la conservación y el buen manejo de los humedales.

Todo el contenido del mensaje se resumió en las palabras del conde Leon Lippens de Bélgica en el prefacio: “*es tan estúpido drenar nuestras grandes marismas, con su riqueza de vida salvaje, como demoler la Catedral de Chartres para plantar papas*”. También muy pertinente fue la cita final, de Shakespeare en El Mercader de Venecia: “*Me quitas la vida cuando tomas los medios por los cuales vivo*”. “*Liquid Assets*” (Activos Líquidos) se publicó en inglés en 1964, en un formato horizontal grande, elegido para que no pase desapercibido en la bandeja de presentación de un administrador. Fue ilustrado con fotografías y dibujos lineales. Con la ayuda de una donación de la UNESCO¹⁹ y donaciones privadas, se distribuyeron 14.000 copias a través de agencias nacionales de conservación, principalmente en el noroeste de Europa. Más tarde, una versión en francés titulada “*Ressources de ressources*” (“Recursos de recursos”), fue distribuida en la región mediterránea y otros países francófonos.

St. Andrews (RU), 1963

Edward Max Nicholson (Director General de *Nature Conservancy* de Gran Bretaña, un organismo gubernamental, uno de los fundadores de WWF), quien con el Profesor F. Bourlière de Francia había ayudado a Luc Hoffmann a elaborar el programa MAR, se dirigió al IWRB en su Reunión Anual en Knokke, Bélgica en septiembre de 1962. Estaba convencido de que la cooperación internacional efectiva solo se lograría si los *gobiernos* participaban directamente en las conferencias, junto con expertos y representantes de organizaciones internacionales. El IWRB aceptó sus propuestas y se dispuso a organizar el *Primer Encuentro Europeo sobre la Conservación de las Aves Silvestres*, celebrado en St. Andrews, Reino Unido, del 16 al 18 de octubre de 1963, por invitación de *Nature Conservancy*²⁰. Diez de los países que asistieron tenían delegados gubernamentales,

¹⁹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en inglés *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), abreviado internacionalmente como Unesco, es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Se fundó el 16 de noviembre de 1945 con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones. La constitución firmada ese día entró en vigor el 4 de noviembre de 1946, ratificada por veinte países. En 1958 se inauguró su sede principal, en el distrito VII de París. Cuenta con 195 Estados miembros y 11 miembros asociados.

²⁰ *The Nature Conservancy* es una organización ambiental global sin fines de lucro, creada en 1951, con sede en Arlington, Virginia, Estados Unidos. Funciona a través de filiales o

siete tenían una representación menos formal. Siete organizaciones internacionales, dos de ellas intergubernamentales, también estuvieron representadas. La reunión de St. Andrews proporcionó datos sobre movimientos y ecología; información sobre el uso del recurso de las aves silvestres para fines alimentarios, deportivos, de entretenimiento, científicos y otros; y una revisión del estado legal y administrativo de las aves silvestres. La reunión también marcó la primera cooperación real, a escala europea, entre los tres intereses principales en las aves silvestres: científica, deportiva y gubernamental. Por lo tanto, preparó el escenario para posteriores conferencias.

El tema de la conservación general de los humedales recibió poca atención. La primera recomendación, sin embargo, solicitó:

“que el Consejo de Europa y la UICN busquen el acuerdo de todos los gobiernos y otras autoridades interesadas para el establecimiento, en la medida de lo posible, en 1966, de una red europea de refugios de aves silvestres en general de acuerdo con las recomendaciones del Proyecto MAR, y derivara a su debido tiempo en una *convención* para asegurar la operación y mantenimiento efectivos y coordinados de esta red”.

En esta etapa, la convención prevista estaba dirigida a la conservación de las aves silvestres, en lugar de los humedales como tales.

Propuestas IWRB, 1965

El balance fue reparado a favor de la conservación del hábitat de humedales (en lugar de las especies silvestres) por el IWRB, en octubre de 1965, en un documento que establece: “Temas propuestos para un Acuerdo o Convención internacional sobre Humedales.

1. Una declaración acordada sobre la designación y utilización de los humedales en los países modernos y sobre la necesidad de su salvaguarda y gestión para permitir su uso racional en un equilibrio justo entre los intereses de la conservación de la naturaleza, la caza y otras actividades recreativas, educativas, científicas. y las necesidades económicas.

sucursales en 79 países y territorios, así como en todos los estados de EE. UU. Cuenta con más de un millón de miembros y ha contribuido a preservar más de 48.000.000 ha de tierra y miles de millas de ríos en todo el mundo.

2. Reconocimiento de la importancia internacional primaria de los humedales enumerados en la Lista MAR de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales.

3. Reconocimiento de la necesidad de mantener estas áreas y de establecer reservas inviolables en ellas, para salvaguardar el futuro de su fauna y flora.

4. Un compromiso por parte de los gobiernos de abstenerse de pagar subsidios para el drenaje o para el llenado de estos humedales, excepto en casos de necesidad imperiosa a nivel nacional e internacional.

5. Un acuerdo, en casos de tan imperiosa necesidad, para tratar de limitar las pérdidas en la medida de lo posible y buscar compensaciones por las pérdidas que son inevitables.

6. Un compromiso de no dar consentimiento ni subsidios para el drenaje, el relleno o las modificaciones de las áreas de humedales, incluidas las que no están clasificadas en la Lista MAR, antes de una investigación detallada sobre el valor recreativo, educativo, científico y económico. Los humedales en cuestión se han incluido mediante consulta con ecólogos competentes y otros expertos debidamente calificados.

7. Consulta con los ecologistas en las primeras etapas de la planificación de humedales artificiales creados por presas, diques u otras obras de ingeniería civil realizadas por los gobiernos o con subsidios gubernamentales, con el fin de hacer el mejor uso múltiple de estos nuevos humedales, incluida su productividad máxima para las aves silvestres.

8. Manejo de una parte de estos humedales artificiales como reservas donde las aves silvestres pueden permanecer sin ser molestadas por la caza o por otras actividades recreativas o económicas”.

El documento fue enviado a las autoridades correspondientes de 35 países y se recibieron comentarios de 20 de ellos. La IWRB también distribuyó el primer borrador de texto para la Convención, en agosto de 1965.

Después de un preámbulo, la Convención se desarrollaba en seis arts. El art. 1 definió los tipos de humedales a cubrir. El Art. 2 enfatizó la prioridad de los humedales en la Lista MAR y requirió que no se modifiquen. El art. 3 preveía excepciones en interés nacional o internacional superior y medidas compensatorias. El Art. 4 pedía el establecimiento de reservas de aves silvestres en las áreas de la Lista MAR. El Art. 5 requería la realización de evaluaciones ambientales antes de la aprobación de cualquier plan para drenar áreas que no estuvieran en

la Lista MAR. El Art. 6 requería que los humedales artificiales construidos con ayuda del gobierno se vuelvan productivos para las aves silvestres y que un tercio de su área se gestione como reservas de aves silvestres sin perturbar. Finalmente, había disposiciones para unirse y denunciar la Convención. Así, por primera vez, se había propuesto una convención internacional para la conservación de los hábitats.

Noordwijk (Países Bajos), 1966

La Segunda Reunión Europea sobre la Conservación de las Aves Silvestres se convocó en Noordwijk aan Zee en los Países Bajos, del 9 al 14 de mayo de 1966. Fue organizada por IWRB y los organismos holandeses relevantes, a saber, el Instituto Estatal de Investigación sobre la Conservación de la Naturaleza (RIVON) y el Departamento de Ministerio de Asuntos Culturales, Recreación y Bienestar Social. Veintitrés países estuvieron representados, 17 de ellos por delegados gubernamentales.

Las reuniones contaron con la asistencia de un delegado y un experto de la Unión Soviética, lo que, en términos biogeográficos, significaba que los principales lugares de cría de las aves silvestres que invernaban en Europa ahora podían incluirse en el alcance de la Convención. Dado que muchos otros criadores soviéticos emigraron al sur y este de Asia, todo el Paleártico ahora podría considerarse cubierto en el proyecto. El Nearctic, formado por Canadá y Estados Unidos, había estado representado desde el principio.

Se examinaron las propuestas presentadas por la IWRB sobre la forma y estructura de la Convención. Hubo una aceptación general, la Unión Soviética fue especialmente solidaria.

Hubo insistencia en el establecimiento de principios positivos generales, en lugar de restricciones negativas detalladas (como el ya inefectivo Convenio de París sobre Protección de Aves²¹). Se enfatizó la necesidad de modificar las legislaciones nacionales para implementar las disposiciones de una convención. Esto podría ser más difícil en países con una estructura federal. Cuanto más ampliamente se hubieran logrado los objetivos de una convención antes de ser presentada a los gobiernos, más aceptable sería para ellos. La convención necesitaría un órgano per-

²¹ El 19 de marzo de 1902, doce naciones europeas firmaron en París el *Convenio Internacional para la Protección de las Aves Útiles a la Agricultura* (16 arts. con listado de aves). Los Estados Partes se comprometían a imponer prohibiciones de matar, dañar aves (especialmente las insecto-comedoras), sus nidos, sus huevos, sus crías, etc. Entró en vigor en 1905 (http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Sp/TRE-00_0067.txt).

manente para supervisar su implementación y convocar reuniones periódicas de las Partes. La forma de la convención debía resolverse a nivel diplomático. La Lista MAR estaba incompleta y debía ampliarse. Los humedales incluidos o a incluir en la Lista debían describirse con precisión, utilizando mapas.

Se concluyó que la redacción de la Convención sería una tarea difícil, sin embargo, debía resolverse de manera rápida y eficiente. Se solicitó “al Gobierno de los Países Bajos que explore las posibilidades de redactar dicha convención e invitar a otros gobiernos a discutir los términos de la misma”. El gobierno de los Países Bajos aceptó emprender la tarea.

En julio de 1966, se informó a la Reunión Anual de la IWRB en Slimbridge, Reino Unido, que el Gobierno holandés aún no había tomado las decisiones finales sobre la redacción.

Al instar al Gobierno holandés que acepte la tarea, los países representados en la reunión consideraron que, si los Países Bajos declinaban la responsabilidad, el asunto debería ser puesto en manos de otro gobierno.

Del 9 al 16 de octubre de **1967, se celebró en Turquía (Ankara-Bursa-Estambul) una reunión técnica sobre conservación de humedales**, organizada conjuntamente por la Comisión de Ecología de la UICN y por la IWRB, con representantes de 13 países. Su principal cometido era extender el Proyecto MAR al Medio Oriente. Sin embargo, no se llevó a cabo ninguna discusión sobre la Convención.

Primer borrador holandés

Mientras esa reunión estaba en curso, el Ministerio de Cultura, Educación y Bienestar Social de los Países Bajos distribuyó, el 12 de octubre, el primer borrador de una “Convención sobre humedales”, el que tenía 21 arts.

Nominó a la Comisión de Ecología de la UICN para operar la Convención. Las Partes se comprometerían a proteger los humedales enumerados en un Anexo (Lista MAR) y consultar con la Comisión antes de realizar cualquier cambio fundamental en las características ecológicas de estos humedales. La Comisión debía elaborar recomendaciones y, si éstas requerían la preservación total o parcial de la flora o la fauna, con o sin trabajos de construcción, o la creación de nuevos humedales, el gobierno del Estado en cuestión podría solicitar una contribución de un Fondo de la Convención para compensar los costos adicionales.

El Fondo se formaría a partir de contribuciones voluntarias y de contribuciones anuales de los Estados Parte de la Convención a razón de un centavo de dólar por cabeza de población (una tasa que podría variar con el acuerdo de las Partes). Se establecieron varias condiciones bajo las cuales la Comisión podría hacer distribuciones del Fondo, si dos tercios de las Partes estuvieran de acuerdo. Un Consejo de Gobierno, compuesto por un representante de cada Parte, aprobaría el presupuesto del Fondo.

Cualquier Estado podría unirse a la Convención a menos que las tres cuartas partes de las Partes existentes se opusieran. Si una nueva Parte no tenía humedales en el Anexo, debía enumerar los humedales en su territorio, para agregarlos al Anexo. El Gobierno de los Países Bajos actuaría como depositario de firmas, ratificaciones o adhesiones. Al menos diez instrumentos de ratificación debían ser depositados antes de que la Convención entrara en vigor. Se dispuso que las Partes podían retirarse del convenio.

En el transcurso de un mes, se preparó un documento titulado “*Comentarios sobre el primer borrador de una Convención sobre Humedales*”, documento que fue criticado por no tener en cuenta la relativa baja apreciación de los humedales en ese momento. Una autoridad internacional debía tener capacidad para dirimir disentimientos en asuntos nacionales. Se consideró que pocos Estados se convertirían en Partes de una Convención de ese tipo, y consideró que un enfoque mucho más modesto podría ser más fructífero.

La reducción de la soberanía nacional sería inaceptable para los Estados, al igual que cualquier cambio planificado que los expertos en conservación de la naturaleza consideraran indeseable. La administración propuesta de constitución de un Fondo no fue satisfactoria, y las contribuciones anuales previstas eran muy altas en comparación con los montos que los países ya estaban gastando en la conservación de humedales.

Morges (Suiza), 1967

En esta sesión en Suiza fueron considerados el primer borrador de convención y dos comentarios. Se realizaron enmiendas y se acordó que las conclusiones debían enviarse al Ministerio de los Países Bajos con la solicitud de elaborar un nuevo borrador, que debía estar listo para su discusión en la próxima Reunión Europea sobre Conservación de Aves Silvestres, la que se estaba organizando

por invitación de las autoridades soviéticas e iba tener lugar en Leningrado a partir del 25 de septiembre de 1968.

Morges (Suiza), 1968

En vista del aumento de las responsabilidades ejecutivas que se le estaban proponiendo a la UICN, y más tarde al WWF, Luc Hoffmann decidió en la primavera de 1968 renunciar al cargo de dirección del IWRB y con ello a la Coordinación del Proyecto de Convención sobre Humedales. Después de consultas, propuso que Geoffrey V.T. Matthews, quien lo sucedería en la dirección del IWRB, pasara a ser el nuevo Coordinador del Proyecto de Convención. Matthews aceptó la tarea, sujeto a la aprobación de la Junta Ejecutiva. La elección se celebraría en la próxima reunión anual, el 25 de septiembre en Leningrado.

Leningrado (URSS), 1968

En junio de 1968, el IWRB pudo enviar a los organizadores propuestos para la Reunión de Leningrado el *segundo borrador de la Convención sobre Aves Silvestres y Humedales* y una Introducción, elaborada por el experto del gobierno holandés. El IWRB indicó que, después de una discusión en Leningrado, se esperaba firmar la Convención en una conferencia diplomática en 1969. Incluso un texto tan “débil” como el elaborado hasta ese momento daría a los administradores, parlamentos y conservacionistas apoyo legal para sus acciones, base de la que en ese momento carecían muchos países. Se trazó un paralelismo con la extraordinariamente exitosa Convención de Aves Migratorias entre Canadá y los EE. UU. (y más tarde México) de 1916, que también se basó en un objetivo general, delineando solamente las medidas que podrían tomarse sin obligar a las partes a ello.

Una curiosa declaración se incorporó cerca del final de la Introducción: “El área cubierta por la Convención, que por su propia naturaleza no puede ser mundial, deberá ser decidida por especialistas de Europa, África del Norte y Central y el Sudoeste y Regiones de Asia Central”. Ese punto de vista cerrado, que excluía a todo el Sur del planeta, ahora resulta difícil de comprender.

El texto de la Convención tenía 15 arts., luego de un breve preámbulo. El primer párrafo (a pesar del título) se refería a las aves acuáticas y no a aves silvestres, una progresión bienvenida por ser un término más adecuado. El art. 1 buscaba definir los humedales, pero no adoptó la definición admirablemente concisa e inclusiva de “activos líquidos”. Los arts. 2 a 4 indicaron formas y medios para las políticas nacionales de conservación de humedales. El Art. 5 alentó la consulta entre las Partes. El art. 6 se refería a la designación por parte de las propias Partes de los humedales a incluir en la Lista de la Convención, y contemplaba la posibilidad de eliminación de humedales de la Lista. Los arts. 7 y 8 indicaron cómo las Partes se preocuparían conjuntamente por los humedales inscriptos en la Lista a través de las Conferencias de las Partes. Los arts. 9 y 10 indicaron cómo se llevarían a cabo las conferencias. El Art. 11 dio una fórmula para que las Partes paguen los gastos de las Conferencias y otros conexos, mediante contribuciones anuales divididas en cuatro categorías, que se pagarían en florines. El Art. 12 permitía que cualquier Estado se uniese a la Convención, por diversos procedimientos. Los arts. 13 a 15 describieron cómo entraría en vigor la Convención (después de que 10 Estados se hubieran convertido en Partes), establecía que cualquier Parte podría retirarse de la Convención y que el Reino de los Países Bajos actuaría como Depositario. El texto debía hacerse en inglés y francés.

Invasión de Checoslovaquia por parte de la URSS, 1968

El 21 de agosto tuvo lugar la invasión de Checoslovaquia. El 23 de agosto, Luc Hoffmann tuvo que informar a todos los ministerios y servicios gubernamentales que habían recibido el borrador de la Convención que:

“Como consecuencia de la penetración del ejército de cinco países del pacto de Varsovia en Checoslovaquia, el Gobierno holandés ha cancelado su participación oficial en el Tercera reunión regional internacional sobre la conservación de los recursos de las aves silvestres, Leningrado, 25 de septiembre al 1 de octubre de 1968”.

También dejaron de participar desde la invasión a Checoslovaquia, i.e. Estados Unidos y Canadá, por lo que no estuvieron presentes en la Conferencia

de Ramsar. Canadá adhirió a la CR en 1981 y EE.UU. en 1987. Los Países Bajos, si bien participaron de la Conferencia de Ramsar atento su condición de país a quien se había encomendado la redacción del borrador, ratificó la CR recién en 1980.

En la reunión de Leningrado solo una docena de países estuvieron representados y no se registró ninguna discusión sobre la Convención de Humedales, aunque varios documentos consideraron el control internacional de la caza de aves acuáticas.

Viena (Austria), 1969

En la reunión anual de la Junta de la IWRB, del 17 al 21 de mayo de 1969, en Viena, con Matthews como Coordinador, se discutieron punto por punto, comparativamente, los dos textos de convención (el holandés y el de IWRB). Doce países estuvieron representados, a más de la UICN, ICBP, la Unión Internacional de Biólogos de Juegos/Deportes (IUGB) y el Ministerio de Cultura, Recreación y Servicios Sociales de los Países Bajos (W. A. Panis, responsable de los textos holandeses).

Se hicieron las siguientes recomendaciones:

1. La Convención debería ocuparse principalmente de los humedales. Las aves silvestres deberían omitirse del título y mencionarse más adelante en el preámbulo. La definición de humedales debería ser la que figuraba en “Activos líquidos”.
2. La lista de tipos de humedales debería ser más completa.
3. Cada país debería tener la libertad de organizar la conservación de acuerdo con sus propias leyes y principios.
4. Conservación debería preferirse a “protección”.
5. La referencia a “aves silvestres” debería preferirse sobre “aves acuáticas”, ya que esto es lo que vinculó la Convención con IWRB. Sin embargo, a los efectos de la Convención, las aves silvestres podrían definirse para abarcar todos los grupos de aves de humedales.
6. El requisito de gestión positiva debería quedar por escrito.
7. La frecuencia de las reuniones convenía que fuera definida con precisión.
8. Las propuestas holandesas para el apoyo financiero de la Secretaría probablemente no serían aceptables para los Estados. UICN o IWRB podrían cum-

plir las funciones de Secretaría, pero aun así necesitarían asistencia financiera. Era de esperar que los Países Bajos actuaran como oficina, al menos inicialmente.

9. La capacidad de UICN y / o IWRB para actuar como Secretaría y centro de asesoramiento debería recibir mención en el texto. El Consejo de Europa no era adecuado para cumplir el rol de Secretaría, ya que la Convención tenía que estar completamente libre de presiones políticas.

Moscú (URSS), 1969

El profesor Isakov organizó una *reunión especial* para la mañana del 18 de octubre -fuera del programa general- atento a que la *International Union for Game Biologists (IUGB)*²² (Unión Internacional de Biólogos de Juegos) estaba celebrando su novena Conferencia bienal en Moscú del 12 al 19 de septiembre. Además de cuatro representantes de Europa occidental, había investigadores de la República Democrática Alemana, Polonia, Mongolia y 16 de varias regiones de la Unión Soviética. Se le pidió a Matthews que presidiera la sesión. Se explicaron las funciones y la estructura de IWRB y se hicieron arreglos para una mayor participación soviética en la preparación de la Convención sobre humedales.

La conclusión de la Convención de Humedales se acordó como asunto prioritario y el texto de compromiso elaborado por el IWRB fue generalmente aceptado, sujeto a la consideración de una conferencia técnica y legal que se convocaría en Finlandia a principios del año siguiente. La posición soviética, presentada por el profesor Isakov, era que el título era demasiado amplio y se sugirió que debería ser; “Convención sobre la Conservación de los Humedales como hábitat de aves silvestres”.

Espoo (Finlandia), 1970

La reunión técnica fue organizada por el IWRB y tuvo lugar bajo el patrocinio del Ministerio de Agricultura de Finlandia en Espoo, cerca de Helsinki, del 17

²² La *International Union for Game Biologists* (Unión Internacional de Biólogos de Juegos) es una ONG internacional sin fines de lucro. Tiene su sede en Cernier, Suiza. La organización tiene por objeto promover la mejora del conocimiento sobre biología de juegos y campos de estudio relacionados (caza, pesca), en particular, el manejo de la población animal y la conservación del hábitat. Celebra una conferencia cada dos años desde 1954.

al 19 de marzo de 1970. La reunión contó con cuatro representantes ministeriales de Finlandia, Irán, los Países Bajos y la URSS; cinco expertos legales de Checoslovaquia, Finlandia, Irán, los Países Bajos y Suecia; cinco expertos en ecología de Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia; un representante de la FAO; uno de la UICN y el Programa Biológico Internacional, y el Presidente del Consejo Internacional de Caza. El IWRB estuvo representado por Matthews (a quien se le pidió presidir las reuniones), por dos de los coordinadores de su grupo de investigación y por su administrador.

Después de una discusión general, el título, el preámbulo y los arts. fueron examinados párrafo por párrafo a la luz de las sugerencias contenidas en el documento de consulta y otros planteados por los Participantes. Muchos eran de naturaleza semántica, preocupados por el endurecimiento del lenguaje o los cambios necesarios para evitar la oscuridad de redacción. Sin embargo, hubo casos en los que hubo un cambio de énfasis acordado o donde surgieron dificultades particulares. Entre esas dificultades estaba el título: “Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”. El delegado soviético insistió en las últimas cuatro palabras. Se acordó en el encuentro que el Preámbulo necesitaba una introducción más amplia y general, que enfatizaría la función ecológica de los humedales.

Knokke (Bélgica), 1970

UICN estaba ansiosa por ver finalizada la Convención. El 2 de marzo de 1970, se extendió una invitación oficial, en nombre del Gobierno Imperial Iraní, a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países de Europa, África del Norte y Asia, para participar en la Conferencia Internacional sobre la Conservación de Aves Silvestres y Humedales para ser celebrada en 1971 en Babolsar, Irán (ciudad de aproximadamente 80.000 habitantes sobre el Mar Caspio, cercana a Ramsar, perteneciente a la misma provincia, caracterizada por su balneario y sus centros universitarios, a más de haber sido importante centro comercial). Una notificación preliminar, preparada por el IWRB, estableció las principales funciones de la Conferencia. Una de ellas era la presentación de un borrador final de la Convención de Humedales y su firma por los Estados representados. También se consideraría la Lista de Humedales de Importancia Internacional, junto con los criterios que se aplicarían en la selección de humedales para in-

clusión. También se presentarían documentos sobre los avances en el manejo de humedales y sobre la conciliación de los avances tecnológicos con la conservación de humedales. La otra actividad principal estaría dirigida a desarrollar un acuerdo internacional sobre la racionalización de la caza de aves acuáticas.

A finales de abril, se informó al IWRB que Irán había decidido trasladar el lugar de la Conferencia de Babolsar a Ramsar a 195 km de distancia al O. en vista de su mejor accesibilidad y alojamiento.

Ramsar (Irán), 1971

En preparación de la Conferencia, el IWRB elaboró y distribuyó un conjunto de Reglas de Procedimiento. También distribuyó las enmiendas propuestas al borrador final tal como las recibió. Estas vinieron de la República Federal de Alemania (1), Suecia (4), Francia (15), URSS (15). Sorprendentemente, los Países Bajos, habiendo estado íntimamente involucrado en calidad de redactor principal del borrador final, tenía la mayoría de las propuestas de enmiendas. Se presentaron doce propuestas reales.

Los participantes se reunieron en Teherán y luego fueron trasladados por carretera a Ramsar el 29 de enero de 1971 (235 km), cruzando la cadena montañosa de Alborz.

Primer día

El primer día, el Príncipe Abdul Reza abrió la Conferencia el 30 de enero, leyendo un mensaje de su hermanastro, Mohammad Reza Pahlavi, entonces Jefe de Estado. Su exposición terminó con una declaración notable: que Irán estaba preparado para colocar uno de sus ecosistemas de humedales de especial importancia global “*en confianza conjunta*” con una agencia internacional adecuada, como la Organización de las Naciones Unidas, para ser conservada y administrada en beneficio de toda la humanidad. También pronunciaron discursos de bienvenida el Ministro de Recursos Naturales, el Subsecretario del Ministerio de Recursos Naturales (Eskandar Firouz²³) y Geoffrey V.T. Matthews.

²³ Eskandar Firouz (1926 - 2020) fue un ecologista y político iraní. Fue el primer Director del Departamento de Medio Ambiente en Irán. Desarrolló el programa de conservación y gestión

Dieciocho países estuvieron representados por delegados gubernamentales. Estos fueron Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, la República Federal de Alemania, India, Irán, Irlanda, Jordania, Países Bajos, Pakistán, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Reino Unido. Otros cinco países enviaron observadores, a saber, Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia y Rumania. También hubo delegados de los organismos intergubernamentales, la FAO y la UNESCO; y de organizaciones no gubernamentales como CIC, IBP, ICBP, UICN, IWRB y WWF.

La Conferencia eligió a Firouz como Presidente, a Denisov (URSS) y Mörzer Bruyns (Países Bajos) como Vicepresidentes primero y segundo respectivamente. Matthews fue nombrado Relator General. Esping (Suecia) fue relator de la Comisión de Credenciales, que también tenía delegados de India, Jordania y Suiza. Sir Hugh Elliott (IBP) y F.G. Nicholls (UICN) fueron relatores para el Comité de Redacción, que también tenía delegados de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irán, los Países Bajos y la URSS.

Las Reglas de Procedimiento se modificaron ligeramente de acuerdo con las propuestas de la delegación holandesa. El idioma oficial de la Conferencia fue el inglés, y los documentos y actas resumidas estaban disponibles solo en ese idioma.

Luego se presentaron dos documentos sobre aves acuáticas y refugios en Asia occidental. Se llamó la atención sobre la catastrófica disminución de las aves acuáticas en el área del Caspio, discutieron las “rutas verdes” migratorias y debatieron las distancias apropiadas entre los refugios.

Segundo día

El segundo día, después de que el Comité de Credenciales informara haber concluido la revisión, la Conferencia comenzó a considerar el texto de la Convención que resultó de la Reunión de Espoo. Las sugerencias de varios países circuladas previamente se presentaron formalmente. El Preámbulo y los primeros tres arts. fueron tratados en la sesión de la mañana. A petición de la delega-

ecológica de Irán. Desarrolló sus estudios en Irán, Alemania, y en los Estados Unidos (*Lawrenceville Preparatory School* y *Yale University*). Como Director del Departamento de Medioambiente, logró que Irán desarrollara y adoptara la Ley de Protección Ambiental, aún vigente.

ción belga, se sometió a votación una enmienda francesa para trasladar un párrafo de un art. al preámbulo. Fue rechazado por 14 votos a dos, con dos abstenciones. Este importante asunto demostró, notablemente, ser el único en toda la Conferencia que necesitaba un voto formal para su resolución. Para dar más tiempo a la discusión de las enmiendas de fondo, se acordó dejar las enmiendas de mero texto al Comité de Redacción.

Por la tarde, la Conferencia discutió las enmiendas de fondo. De conformidad con el Art. 9, se decidió que sería mejor que una organización internacional interesada en la conservación fuera la encargada de las tareas continuas de la oficina, en lugar de un país.

Aunque el IWRB había desempeñado un papel central en la creación de la Convención no pudo ser sede porque carecía de “personalidad jurídica” (recién la obtuvo en 1973). En consecuencia, los Países Bajos con el apoyo del Reino Unido y Suecia propusieron que la UICN llevara a cabo los deberes continuos de la Mesa hasta que la mayoría de las Partes Contratantes designara a otra organización o gobierno. Frank Nicholls declaró que la UICN estaba dispuesta a asumir estos deberes, manteniendo una estrecha cooperación con el IWRB.

De conformidad con el Art. 10, se acordó que el Convenio debería permanecer abierto a la firma indefinidamente.

De conformidad con el Art. 11, se acordó que la Convención debería entrar en vigor cuatro meses después de que siete Estados se convirtieran en Partes. Del mismo modo, cualquier denuncia surtiría efecto cuatro meses después de la notificación. En virtud del Art. 14, se acordó que se prepararían textos de la Convención en inglés, francés, alemán y ruso. También se acordó que, en caso de diferencias de interpretación, prevalecería el texto en inglés aprobado por la Conferencia.

Surgieron dos puntos principales de disenso. Uno se refería al art. 10 y al requisito de una precisión de qué Estados podrían firmar la Convención. La URSS estaba firmemente a favor de la propuesta de Espoo de que cualquier Estado con humedales dentro de sus fronteras debería poder firmar. Se opusieron totalmente los que sostenían la llamada “fórmula de Viena” que excluiría, por ejemplo, a la República Democrática Alemana y a la República Popular Democrática de Vietnam. Los holandeses y otras delegaciones estaban a favor de la “fórmula de Viena”, porque necesitaban saber con quién se convertirían en partes.

Tercer día

El *tercer día* se presentó el texto de la Convención, revisado por el Comité de Redacción, trabajado durante la noche. Se aplazó la discusión formal hasta el día siguiente para dar tiempo a los delegados de estudiar los cambios textuales que se habían realizado. Luego se leyeron los documentos sobre los criterios necesarios para establecer la importancia internacional de humedales específicos. A continuación, se presentaron once de los informes nacionales sobre el estado de los humedales en sus países.

Por la tarde, los delegados fueron llevados a una gira de estudio de campo. A ello siguieron eventos sociales, estableciendo una atmósfera amigable para las discusiones sobre tópicos sensibles a tratar al día siguiente.

Esa noche una intensa comunicación telefónica se registró entre las delegaciones y sus capitales.

Cuarto día

El cuarto día, 2 de febrero, Sir Hugh Elliott explicó los cambios textuales que el Comité de Redacción había hecho al texto de Espoo. Con poca discusión, la Conferencia adoptó el texto revisado completo y luego se dirigió a dos puntos de fondo. La delegación holandesa declaró que, aunque se había opuesto a una propuesta soviética de eliminar el Art. 13, relacionada con la aplicación territorial de la Convención, ahora, en un espíritu de colaboración, retiraba su oposición, con la condición de que el Acta Final contuviera una declaración de cobertura adecuada sobre el tópico. Se aprobó la moción de los Países Bajos y se eliminó la cláusula. Se acordó que el Acta Final incorporaría la siguiente declaración:

“Si bien el texto final de la Convención no incluye un art. relativo a la aplicación territorial, esto no impedirá que las Partes en la Convención indiquen en cualquier momento territorios constitucionalmente asociados con ellos a los que se aplicará la Convención”.

La delegación de la República Federal de Alemania propuso que la “fórmula de Viena” se usara en el Art. 10 sobre la definición de Estados capaces de firmar la Convención. La moción fue secundada por la delegación de los Países Bajos. La delegación soviética declaró entonces que, si se aprobaba la propuesta, al

igual que la delegación holandesa, requeriría que su actitud se expresara en el Acta Final. La propuesta fue aprobada y la delegación soviética se abstuvo en la votación por lo que pudo ser adoptada.

En el Acta Final se registró esta abstención, con la declaración de que el Jefe de la delegación de la URSS *“creía que todos los países deberían tener derecho a ser Partes en la Convención, ya que eso contribuiría a la causa de la conservación de los humedales y las aves acuáticas”*, agregando que las aves no reconocían límites.

Solo quedaba el asunto del Depositario de la Convención. Los tres Estados sugeridos no aceptaron un acuerdo de troika, pero ninguno de ellos deseaba convertirse en el único Depositario. Por lo tanto, la Conferencia se alegró de que Kai Curry-Lindahl, zoólogo sueco delegado de la UNESCO, informara que su organización había aceptado en principio ser el Depositario de la Convención.

Luego, el Presidente solicitó a la Conferencia que confirmara que el texto de la Convención fue finalmente aprobado. Habiendo hecho esto, expresó sus profundas emociones de placer y satisfacción por este logro de la Conferencia. Anticipó que la Convención de Ramsar, como esperaba que se conociera, era solo el comienzo de una expansión de la actividad en el campo que concierne a la Conferencia. El profesor Mörzner Bruyns, en nombre de todos los participantes, expresó su gratitud al Presidente por su gran habilidad y energía en la difícil tarea de dirigir la Conferencia a través de sus complicados debates sobre el texto de la Convención. Hubo aplausos prolongados.

Por la tarde, se discutieron seis informes nacionales y cinco delegaciones se comprometieron a enviar sus informes para su inclusión en los procedimientos. Luego, la Conferencia discutió la situación de ciertos humedales en peligro por amenazas generales (como el petróleo y contaminación por pesticidas). También se acordó que las listas de humedales de importancia internacional en Asia y África debían elaborarse con urgencia. Se leyó un documento sobre el manejo de humedales en zonas semiáridas.

Quinto día

En la mañana del *quinto día*, 3 de febrero, se leyeron documentos sobre la racionalización de la caza. Nicholls de la UICN, en nombre del Comité de Redacción, leyó y explicó el borrador del Acta Final. Con cambios menores fue aprobada.

Por la tarde, leyeron las 11 *Recomendaciones* elaboradas por el Comité de Redacción y, luego de una discusión y enmienda, las mismas fueron aprobadas.

Seguidamente se pidió formalmente a los Jefes de cada delegación que firmaran el texto de la Convención como una indicación de aprobación del texto sin comprometer a su país a la aceptación. Sin embargo, todos indicaron que recomendarían encarecidamente su aceptación a sus gobiernos, y la mayoría tenía la esperanza de que se ratificara sin demora. Cada delegación expresó su satisfacción por el éxito de la Conferencia. Luc Hoffmann habló en nombre de las organizaciones internacionales y Salim Ali en nombre de los observadores no oficiales presentes. Se acordó un voto de agradecimiento formal al país anfitrión y a los que habían organizado la Conferencia. El Presidente luego declaró clausurada la Conferencia.

El voto de agradecimiento incluyó esta declaración de los delegados y observadores.

“Expresan su particular aprecio por el International Wildfowl Research Bureau, especialmente su Director, el profesor Geoffrey V.T. Matthews y el personal colaborador por la concepción original, por el vasto trabajo preparatorio y por la excelente organización y ejecución de todas las fases del programa de la Conferencia. Recordaron con agradecimiento la actividad del ex Director de la IWRB, Hoffmann, en el trabajo anterior para el establecimiento de la Convención y registraron su agradecimiento a todos aquellos que habían contribuido tanto a los borradores anteriores como al documento final”.

Algunas consideraciones adicionales

Si bien, en esta presentación, sólo nos ocupamos de los orígenes de la Convención, recordamos unos pocos hitos posteriores relevantes de la CR:

*-El 1 diciembre 1974 se celebró la *Conferencia Internacional sobre Conservación de los Humedales y las Aves Acuáticas en Heiligenhafen* (Alemania) que

adoptó los “*Criterios que se han de emplear para identificar Humedales de Importancia Internacional*”²⁴.

*-El 21 diciembre 1975 La Convención entró en vigor, una vez que la UNESCO -depositaria de la Convención- recibiera de Grecia el séptimo instrumento de adhesión/ratificación. Es de observar que los siete Estados (primero Australia y último Grecia) que manifestaron su conformidad en comprometerse con la CR lo hicieron el mismo día (21 de diciembre).

*-El 1 octubre 1986 entró en vigor el *Protocolo de París*, tras ser ratificado por dos tercios de las Partes Contratantes. El Protocolo establece un procedimiento de enmienda de la Convención y adopta versiones oficiales del tratado en alemán, árabe, español, francés, inglés y ruso.

*- El 1 mayo 1994 entraron en vigor -tras ser ratificadas por dos tercios de las Partes Contratantes- las *Enmiendas de Regina* relativas a los art. 6 y 7 de la CR, que aclaraban la función de la Conferencia de las Partes Contratantes y el régimen financiero de la Convención.

*-El 2 febrero 1997²⁵. El “*Día Mundial de los Humedales*” se celebra por primera vez en unos 50 países y se convierte en un acontecimiento anual.

IV. Relaciones de la CR con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas

Sólo muy brevemente nos referiremos a este punto, ya que los distintos tópicos tienen tratamiento especial por separado en otros trabajos. Además, hacemos presente que, en virtud de una decisión de la COP8 de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2002) se invitó a la representación de la Convención de Ramsar a participar en la labor del Grupo Conjunto de Enlace (GCE) de las “Convenciones de Río” (Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desertificación). Además, las cinco convenciones relacionadas con la biodiversidad (CDB, la CITES, la CEM, Ramsar y Patrimonio Mundial) cuentan con una Web conjunta administrada por la secretaría del CDB, que se puso en funcionamiento en marzo de 1999. La Convención de Ramsar participa activamente

²⁴ V. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_cr_ite-ria_sp.pdf

²⁵ Bajo el período del argentino Delmar Blasco como Secretario General de la CR (1995-2003).

como miembro en el Grupo de Enlace sobre la Diversidad Biológica, el cual se compone de esas cinco convenciones²⁶. Debe tenerse en cuenta que recientemente la Secretaría Ramsar ha ingresado como observadora de la AGNU con lo que participa de pleno derecho en todos los asuntos globales de la ONU, tal como lo referiremos más adelante.

El *Plan Estratégico de Ramsar 2016-2024*, adoptado en la duodécima reunión de la CR en Uruguay, incluye objetivos para la restauración de los humedales, con conservación de la biodiversidad. De allí su estrecha vinculación con programas de Naciones Unidas para la conservación del ambiente y el desarrollo, como también con los acuerdos adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas como el de Cambio Climático, Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación.

PROGRAMA UNESCO - MAB

Desde la firma de la CR en 1971, UNESCO-MAB (Programa el Hombre y la Biosfera de la UNESCO) y la Oficina de Ramsar han sido socios. Los esfuerzos sinérgicos para preservar los humedales se refieren en particular a una red de sitios comunes de interés (ecosistemas terrestres y costeros). El Programa desarrolla proyectos comunes, al igual que con la CITES y CPMCN.

El programa combina las ciencias naturales y sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos y salvaguardar los ecosistemas naturales y gestionados, promoviendo así enfoques innovadores para el desarrollo económico que sean social y culturalmente apropiados y ambientalmente sostenibles. Como señalara James Dean Brown, el concepto de reserva de la biosfera -que está en el centro del programa MAB-concentra el corazón del manejo ecosistémico. MAB ha sido, según él, el primer esfuerzo internacional para llevar adelante el concepto de desarrollo sustentable²⁷.

²⁶ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_manual2006s.pdf

²⁷ BROWN, J. D. "The integration of Man and the Biosphere", *The Georgetown Int'l Law Review*, Vol. 14, pág. 77.

AGENDA 21 (CENTRO MUNDIAL DE MONITOREO DE LA CONSERVACIÓN DE PNUMA)

La *Agenda o Programa 21* surgió en la Conferencia de Río de 1992 y en cumplimiento de ella se constituyó en diciembre de 1992 la *Comisión para el desarrollo Sostenible* (CDS) para asegurar el seguimiento de los objetivos de la Conferencia, para supervisar y dar cuenta de la realización de los acuerdos a escala local, regional e internacional. Al considerar la gestión de los ecosistemas, observa que la expansión agrícola -para satisfacer la demanda creciente de alimentos- ha ocasionado un impacto adverso de grandes proporciones sobre los bosques, las praderas y los humedales.

En el marco de la Agenda, funciona el *Centro mundial de monitoreo de la conservación de PNUMA* (WCMC según su sigla en inglés), el que colabora con la secretaría del CR. El WCMC fue establecido en 2000 como centro mundial de información y evaluación de la biodiversidad.

Es de observar que el Centro tuvo su origen remoto en 1979 cuando la IUCN estableció una oficina en Cambridge para vigilar las especies amenazadas. Más tarde, en 1988, el Centro de Vigilancia o Seguimiento de la Conservación Mundial, de carácter independiente y no lucrativo fue fundado conjuntamente por la IUCN, WWF y el PNUMA, siendo antecedente del WCMC.

La sinergia e integración de la CR con otros convenios multilaterales se observa en las metas comunes entre ellos²⁸.

CONVENCIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Los humedales son particularmente sensibles a las interacciones establecidas entre los procesos de cambio climático y la degradación de tierras, debido a su fuerte dependencia de las condiciones hidrológicas y térmicas.

Los humedales sanos y con un funcionamiento ecológico sin alteraciones constituyen un mecanismo clave para la realización de varios otros compromisos mundiales, incluidos los relacionados con la diversidad biológica, el desarrollo sostenible, la degradación de las tierras, el cambio climático y la reducción

²⁸ Mapping of current and potential use of biodiversity indicators across intergovernmental processes (https://www.unep-wcmc.org/system/comfy/cms/files/files/000/001/401/original/Cross_mapping_A3_final.pdf)

del riesgo de desastres. Por ello la Secretaría de la CR desde hace muchos años participa en las COPs de las Convenciones sobre Cambio Climático, Protección de la Diversidad Biológica y lucha contra la Desertificación, colaborando con sus respectivas secretarías, mucho antes de haber alcanzado el rango de observadora en la AGNU.

CONVENCIÓN SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (20 METAS DE AICHI, JAPÓN)

Los humedales son sistemas estratégicos por su condición de fuentes de agua esenciales para la regulación de los ciclos hídricos y la conservación de la diversidad biológica. A su vez, la biodiversidad de los humedales es importante ya que, i.a. la vegetación de los pantanos filtra los contaminantes del agua, mejorando la calidad del misma; el 30 % del carbono terrestre se almacena en los manglares, pastos marinos y marismas saladas; los manglares y arrecifes de coral protegen a las comunidades costeras reduciendo los riesgos de inundaciones y otros desastres²⁹.

Las “20 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica” forman parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020³⁰ del Convenio sobre la Diversidad Biológica y, prácticamente todas, son relevantes para los humedales. Varias de ellas tratan de detener la pérdida de los ecosistemas. Por ejemplo, la Meta 5 tiene por objeto reducir al menos a la mitad, e idealmente eliminar, la pérdida de hábitats naturales para 2020; la Meta 6 en el uso sostenible de las especies acuáticas y la Meta 7 en la gestión de la acuicultura; la Meta 10 se centra en la conservación de los arrecifes de coral; la Meta 11 tiene por objeto conservar al menos el 17% de las aguas terrestres e interiores, y el 10% de las zonas costeras y marinas para 2020, por medio de “sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas”, etc. Las Metas de Aichi, las Metas de Ramsar 2016-2024 y las metas correspondientes a los ODS tienen similitudes y sólidos enlaces.

²⁹ V. www.iagua.es

³⁰ Plan aprobado en 2010 por la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

CONVENCIÓN SOBRE LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN

Conocida es la relación entre degradación de las tierras y la gestión del agua. La degradación del suelo afecta por lo menos a 2000 millones de hectáreas en todo el mundo y alrededor de dos tercios de las tierras agrícolas del mundo. Los humedales localizados en tierras secas, revisten una importancia vital que encuentra su origen en las funciones y servicios ecosistémicos que estos ambientes brindan, en un contexto geográfico signado por la escasez de recursos hídricos y dominado por procesos de desertificación. La Secretaría Ramsar participa en las COPs de la Convención desde larga data.

INICIATIVAS DE INTERACCIÓN AGRICULTURA Y HUMEDALES (FAO-CR)

La FAO suele resaltar la diferencia de gestión entre humedales como ecosistemas y humedales como sistemas de producción. Los humedales tienen importantes funciones económicas, como la producción de cultivos (por ej. arroz y hortalizas); como fuente de material para cubrir techos, realizar cercas y tejer cestos; la pesca; para obtener agua y zonas de pastos para el ganado durante la estación seca. Al tiempo que la Convención de Ramsar clasificaba los humedales con el objetivo de salvaguardar la biodiversidad de ecosistemas sensibles, las organizaciones de investigación agraria los clasificaban de acuerdo a criterios diferentes. Así, el *Estudio Mundial de los Sistemas Agrícolas FAO/ Banco Mundial* reconoce ocho sistemas agrícolas diferentes (Dixon y Gulliver, 2003):

- sistemas agrícolas de regadío en pequeñas fincas; • sistemas agrícolas basados en el arroz de humedales;
- sistemas agrícolas de secano en zonas húmedas;
- sistemas agrícolas de secano en las zonas escarpadas y tierras altas;
- sistemas agrícolas de secano en zonas secas o frías;
- sistemas agrícolas duales (combinación de grandes explotaciones comerciales y de pequeñas fincas);
- sistemas de pesca artesanal costera;
- sistemas agrícolas urbanos. Todas ellos centradas en los recursos necesarios para alimentar a la creciente población mundial (agricultura, acuicultura, etc.).

ACUERDO SOBRE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (Acuerdo de Sendai)

En marzo de 2015, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres acordó una estrategia voluntaria a 15 años para la reducción del riesgo de desastres. El Acuerdo de Sendai, Japón, no vinculante, reconoce la necesidad de aplicar “*métodos integrados de manejo del medio ambiente y de los recursos naturales que incluyan la reducción del riesgo de desastres*”. Hace hincapié en la importancia de los humedales en la construcción de comunidades resilientes, destacando su papel en la reducción del riesgo de inundaciones y la atenuación de los daños causados por las tormentas.

ENTENDIMIENTOS PNUMA - CR (PNUMA CEM-RAMSAR)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convoca desde hace más de una década a incrementar las inversiones en la conservación, rehabilitación y manejo de bosques, humedales y otros ecosistemas. Ello, en el entendimiento de que el uso eficiente de esos recursos es la principal herramienta con la que cuenta el ser humano en la lucha contra el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y la lucha contra la desertificación. Considera que se pasa por alto un método que ha sido realmente útil durante milenios: la propia biosfera, ámbito en el que los humedales juegan un papel central.

La Secretaría de Ramsar participa en las reuniones de coordinación de convenciones organizadas por el PNUMA y ha acogido con agrado la tendencia de estas reuniones a concentrarse menos en cuestiones puramente administrativas y más en cuestiones de coordinación sustantivas. La Secretaría de Ramsar ha contribuido horas/funcionario y fondos a grupos de trabajo mixtos y estudios encaminados a armonizar las prescripciones de las convenciones relativas a la biodiversidad, como por ejemplo, al estudio realizado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (PNUMA-CMMC)* -que ya refiriéramos supra- sobre la armonización de las prescripciones de presentación de informes de los distintos instrumentos, y participación integrada en el Grupo de Gestión Ambiental (GGA) del PNUMA.

ENTENDIMIENTOS PNUD - CR

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue creado en 1965 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Integra el sistema de Naciones Unidas, y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los distintos países miembros de la ONU.

El PNUD enunció su propia política de integración del medio ambiente en 2004 para una visión y acción conjunta de todos los acuerdos multilaterales ambientales. En los últimos años, los proyectos del PNUD sobre biodiversidad y humedales han incluido un enfoque específico en la integración de todos los sectores para lograr un resultado que equilibre la conservación de la biodiversidad -con especial valoración de los humedales- el desarrollo económico y la equidad social.

El PNUD es responsable de poner en marcha los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030.

AGENDA 2030 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (17 OBJETIVOS Y 169 METAS)³¹

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), también conocidos por sus siglas ODS, son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (8 objetivos y 28 Metas). Son 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, propuestos como continuación de los ODM, incluyendo nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades. Tras un proceso de negociación sobre los ODS que involucró a 193 Estados miembros de la ONU, el 25 de septiembre de 2015, los representantes estatales aprobaron en una cumbre celebrada en Nueva York en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, una Agenda que lleva por título “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, el que entró en “vigor” el 1 de enero de 2016, a pesar de no ser un convenio.

³¹ Es remarcable la necesidad de tener en cuenta que 75 indicadores están relacionados directamente a humedales.

Mientras los Objetivos del Milenio abrieron principalmente la agenda social, los nuevos objetivos buscan integrar el desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Además, mientras que los Objetivos del Milenio estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular, los más pobres, los ODS se aplican tanto a ricos y a pobres con visión global y de nuevo orden institucional mundial.

Los ODM fueron elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, en cambio, los ODS son el resultado de un proceso de negociación que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU y también la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas, si bien esto es relativo ya que quienes aprobaron la Agenda fueron los Estados.

Debe tenerse en cuenta que los humedales son fundamentales para alcanzar muchos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y las 169 metas asociadas, especialmente, la erradicación de la pobreza y el hambre, la salud, la energía, el consumo, el cambio climático.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan una oportunidad para dar mayor relevancia a la importancia de los humedales, no solo como un recurso natural crítico, sino también como un componente esencial del bienestar humano, el crecimiento económico inclusivo y la mitigación y adaptación al cambio climático. Los humedales contribuyen a todo el conjunto de 17 ODS, ya sea en forma directa o indirecta, y su conservación y uso racional constituyen una inversión rentable para los gobiernos. Se pueden lograr sinergias con muchas medidas relacionadas con los humedales que claramente contribuyen a más de un ODS y, del mismo modo, muchas medidas relacionadas con los Sitios Ramsar apoyan los compromisos contraídos en virtud de otras convenciones. Por lo tanto, los ODS representan una oportunidad para la colaboración y la sinergia entre las principales convenciones sobre medioambiente.

Los ODS están interrelacionados, pero cada uno debe alcanzar sus propias metas. Los más estrechamente vinculados a los humedales son:

ODS 1 - FIN DE LA POBREZA. Los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas dependen de los humedales (principalmente en los países en desarrollo). Sus pueblos obtienen la mayor parte de su proteína animal de los humedales. La pesca en humedales es un componente importante de las economías nacionales. Al menos 35 millones de personas en el

mundo viven directamente de la pesca y la acuicultura. Más del 70% de los productos acuáticos provienen de estimaciones de que solo los humedales costeros aportan 34 mil millones de dólares de productos acuáticos cada año, y la industria pesquera crea un volumen anual de comercio internacional de 55 mil millones de dólares³².

ODS 2 - HAMBRE CERO. El arroz, que se cultiva en los humedales, es el principal alimento de 3.500 millones de personas.

ODS 3 - SALUD Y BIENESTAR. La mitad de los turistas internacionales eligen a sabiendas o no zonas de humedales, especialmente zonas costeras.

ODS 6 - AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO. Casi todo el consumo de agua dulce del mundo es directa o indirectamente dependiente de los humedales.

Se estima que al menos 1.5-3 mil millones de personas en el mundo dependerá de los humedales directamente para obtener agua potable en unas décadas

ODS 7 - ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE. El manejo sostenible aguas arriba permite proveer energía asequible y no contaminante.

ODS 8 - TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. Los humedales proporcionan 266 millones de puestos de trabajo en turismo y viajes relacionados con los humedales.

ODS 10 - REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES. Los humedales saludables mitigarán el riesgo de carencias a cerca de 5 billones de personas con acceso limitado al agua para el 2050.

ODS 12 - PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES. Las zonas de humedales, gestionadas en forma adecuada, pueden prestar un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores.

ODS 13 - ACCIÓN POR EL CLIMA. Las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el todo el

³² Los orígenes de la iniciativa *Directrices sobre interacciones entre la agricultura y los humedales* (GAWI) se remontan al menos a octubre de 2002. En ese momento y en dos semanas consecutivas, en Valencia (España), se realizó el taller del *Foro Mundial de Biodiversidad 17* (GBF17) “Humedales y agricultura” y la *Octava Reunión* de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar COP8) titulada “*Agricultura, humedales y gestión de recursos hídricos*”. Juntos, ponen el tema de la relación entre la agricultura y los humedales claramente en el ámbito internacional. Se solicitó al Panel de Revisión Científica y Técnica de Ramsar “*establecer un marco para identificar, documentar y difundir buenas prácticas relacionadas con la agricultura, incluida información específica del sitio y específica del cultivo, y políticas que demuestran el uso sostenible de humedales para la agricultura*”.

conjunto de la biomasa forestal mundial. Los humedales crean climas más moderados en tanto son importantes reguladores del ciclo del agua (enfía de 1 a 3 grados el entorno).

ODS 14 - VIDA MARINA Y SUBMARINA. Los océanos saludables y productivos dependen del buen funcionamiento de humedales costeros y marinos.

ODS 15 - VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES. El 40% de todas las especies del mundo viven y se reproducen en humedales.

ODS 16 - PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS. El manejo efectivo de los humedales transfronterizos contribuye a la paz y seguridad internacionales³³.

SECRETARÍA RAMSAR OBSERVADORA EN LA AGNU DESDE EL 74 PERÍODO DE SESIONES (2019)

El Programa provisional del septuagésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), inaugurado en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) el martes 17 de septiembre de 2019 a las 15.00 horas en su tópico de tratamiento N° 172 contemplaba la solicitud de la delegación uruguaya relativa al “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales (decisión 73/537)”³⁴

³³ V. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

³⁴ Texto de la Nota de fecha 11 de agosto de 2017 dirigida al Secretario General por la Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas: “*La Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas saluda atentamente al Secretario General y tiene el honor de solicitar, de conformidad con el art. 14 del reglamento de la Asamblea General, en nombre de Australia, Kenya, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América y el Uruguay, la inclusión en el programa del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de un tema suplementario titulado “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales”*”. Cabe señalar que el Uruguay ocupaba el cargo de Presidente del Comité Permanente de la Convención de Ramsar sobre los Humedales y que los Estados Miembros antes mencionados eran miembros del Comité Permanente. De conformidad con el art. 20 del reglamento de la Asamblea General, se adjuntaron a la nota un memorando explicativo (anexo I) y un proyecto de resolución (anexo II) (<https://undocs.org/es/A/72/194>).

V. Reflexiones finales

Si bien, la idea de alcanzar una convención internacional para la protección de los humedales surgió más de una década antes de la Conferencia de Estocolmo, e incluso la CR antecede en más de un año a ese evento mundial que marca el inicio de la acción internacional concertada en pro del medioambiente, el texto de la CR constituye la primera confección de un moderno instrumento multilateral, en el que los Estados limitan sus derechos soberanos para responder a intereses globales.

El hecho de que el CR naciera fuera de las Naciones Unidas y gozara de poco apoyo por parte de la Organización y sus organismos especializados, ello ha ido subsanándose poco a poco, habiendo pasado la Secretaría de la Convención a la condición de Observadora en la AGNU como señaláramos en el punto anterior, lo que le permite participar en todos los asuntos de interés global.

Desde una visión medioambiental integral, la Secretaría de la CR desde hace muchos años participa en las COP de las Convenciones sobre Cambio Climático, Protección de la Diversidad Biológica y lucha contra la Desertificación, colaborando con sus respectivas secretarías.

La CR representa por excelencia la línea integradora entre los sectores medioambientales y los de la producción y el desarrollo. Los humedales ocupan sólo el 6% del planeta, pero tienen incidencia en el 80 % de sus recursos y desarrollos productivos.

Dada su riqueza real y potencial en materia ambiental, social y económica los humedales deberían estar en la base de las preocupaciones de las Naciones Unidas.

Protección de humedales: una pieza clave en la gestión hídrica integral

Wetland Protection: A Key Piece in Comprehensive Water Management

JUAN RODRIGO WALSH*

Resumen: Este trabajo toma en consideración la creciente toma de conciencia colectiva sobre la importancia que revisten los humedales como ecosistemas ricos en diversidad biológica, provisión de servicios ambientales variados y sistemas clave en el funcionamiento dinámico de muchos sistemas hídricos. Analiza la evolución y perspectiva de la protección legal de los humedales y, en particular, su manejo jurídico dentro de un marco de gestión integrada de los recursos hídricos y ordenamiento territorial, atendiendo a la necesidad de superar los conflictos entre desarrollo y protección de humedales.

Palabras-clave: Humedales - Servicios ambientales - Protección jurídica - Manejo integrado.

Abstract: *This work takes into account the growing collective awareness of the importance of wetlands as ecosystems rich in biological diversity, provision of varied environmental services and key systems in the dynamic functioning of many water systems. It analyses the evolution and perspective of the legal protection of wetlands and, in particular, their legal management within a framework of integrated management of water resources and land use planning,*

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Master en Derecho Ambiental por el King's College-Aberdeen University, Escocia. Especialización en Gestión Ambiental por la Facultad de Ingeniería, UCA Buenos Aires. Especialización en Derecho del Petróleo y Gas Natural por la UBA. Asesor de la Agencia de Protección ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Ex Secretario de Medioambiente de la Ciudad de Buenos Aires. Consultor independiente en distintos proyectos a Banco Mundial, GTZ, ELI, WWF, OEA, PNUD, PNUMA, UICN, entre otros. Autor de numerosas publicaciones y profesor-expositor en numerosos centros académicos del país y del extranjero.

taking into account the need to overcome the conflicts between development and protection of wetlands.

Keywords: *Wetlands - Environmental services - Legal protection - Integrated management.*

Sumario: I. Introducción - II. Antecedentes en la Protección de Humedales - III. Los Conflictos entre desarrollo y protección de humedales - IV. La gestión Integrada de Recursos Hídricos y el Ordenamiento del Territorio como ejes superadores de los conflictos.

I. Introducción

En términos sencillos y coloquiales, los humedales son áreas donde el agua se encuentra con la tierra. Son espacios donde se acumula el agua o se inundan en algunos períodos. Los animales y plantas que viven en estos ambientes están acostumbrados al agua y forman un ecosistema muy particular. Los humedales están entre los ambientes más productivos del mundo, llenos de biodiversidad y con una dinámica hídrica muy particular. Son el hogar de numerosas especies de flora y fauna, y además brindan importantes beneficios económicos y sociales a la Humanidad. Nuestra especie puede obtener comida, agua, materiales para construir viviendas, esenciales para quienes viven en su entorno, además del privilegio de disfrutar de entornos que en algunos casos transmiten una mística especial por su belleza o condiciones únicas de paisaje.

Los últimos años han visto una creciente toma de conciencia colectiva sobre la importancia que revisten los humedales como ecosistemas ricos en diversidad biológica, provisión de servicios ambientales variados y sistemas clave en el funcionamiento dinámico de muchos sistemas hidrológicos. En parte, la toma de conciencia obedece a una mayor sofisticación y familiaridad de la población con los sistemas ambientales e hídricos en general. En parte también, obedece al alto perfil mediático que han tomado algunos conflictos o polémicas sobre el uso de humedales o la conversión de los mismos para otros usos, en algunas instancias para la producción agropecuaria, en otras por los avances urbanísticos sobre espacios naturales percibidos como importantes para la ciudadanía.

Estos conflictos y polémicas se desatan además en un momento histórico signado por una generalizada toma de conciencia de la comunidad global sobre las amenazas ambientales derivadas del calentamiento global, no ya como una cuestión abstracta o de interés académico, sino como una circunstancia de gravedad sistémica para la Humanidad y sus perspectivas de supervivencia socio-económica, al menos en los términos antrópicos a las cuales nuestra especie está condicionada a desarrollarse en la actualidad. El calentamiento global y las amenazas derivadas de los escenarios de mayores sequías en algunas regiones, junto con una mayor vulnerabilidad a una elevación del nivel del mar en muchas zonas costeras, pone un énfasis especial en la necesidad de proteger a los humedales como sistemas integrales y con efectos amortiguadores en la dinámica hídrica en general.

La toma de conciencia respecto de los temas ambientales y del calentamiento global en forma general, también han llevado a una creciente comprensión de la importancia vital que reviste el manejo del agua en forma integral e integrada, entendido como un todo interdependiente, incluso con preeminencia sobre otros criterios de manejo enfocado, por ejemplo en miradas sectoriales, o criterios administrativos o políticos para el manejo del territorio, o la planificación del uso de los recursos naturales.

Por otro lado, el crecimiento exponencial de la población en apenas un siglo, desde unos 2.500 millones de habitantes globales al finalizar la Gran Guerra de 1914 a 1918, hasta los 7600 millones en los tiempos actuales, no hace más que remarcar la tensión casi inevitable entre cualquier actividad humana y los diferentes ecosistemas relacionados a ellas. Si además se considera que la densidad y ocupación de las superficies terrestres se produce en forma mucho más intensa en las franjas costeras y ribereñas, el impacto y la amenaza a los humedales se torna más que evidente y en muchos casos, con efectos negativos agudos, llegando incluso en algunos extremos, a situaciones irreversibles¹.

¹ El Museo de Ciencias Naturales de los EE.UU. en 2016 graficó la evolución de la población humana, desde la revolución agrícola (10.000 a. de C.), hasta el presente, con una indicación de sus concentraciones geográficas. La coincidencia de grandes concentraciones poblacionales con cuencas hídricas y cursos de agua, deltas, lagos y franjas costeras es gráfica y contundente, eximiendo de mayores justificaciones. (Ver https://www.youtube.com/watch?v=PUwmA3Q0_OE). Otras iniciativas académicas, como es el caso del vínculo o Nexo entre Agua, Alimentos y Energía, coordinada por CEPAL y PNUD, también resaltan la gravedad de las presiones antrópicas sobre los recursos hídricos y los humedales que muchas veces se asocian en forma estrecha (ver <https://www.cepa>

La protección legal de los humedales y su manejo jurídico dentro de un marco de gestión integrada de los recursos hídricos, cobra para América Latina y para nuestro país, una importancia y gravitación central en las políticas públicas, tanto en lo que hace a la adaptación a los impactos del cambio climático en la región, como en el resguardo de los servicios ecosistémicos y refugio para la profusa diversidad biológica que habitan los humedales.

II. Antecedentes en la Protección de Humedales

El Derecho Internacional ha consagrado un marco para la conservación de los humedales con la adopción del Convenio de Ramsar en 1971. El Acuerdo es uno de los más antiguos de los denominados acuerdos multilaterales ambientales y tuvo sus orígenes en una preocupación de la comunidad científica internacional y organizaciones conservacionistas, por los impactos sobre las marismas, pantanos, lagunas o zonas costeras, percibidos como importantes para el anidamiento de aves. Desde su adopción hasta el presente, el Convenio ha tenido un proceso de enmiendas y actualizaciones que acompañaron la adhesión por parte de un creciente número de países en la comunidad global, llegando a más de 170 Partes en la actualidad y un número de sitios listados en exceso a los 2400, incluyendo algunos humedales en entornos urbanos y con una activa participación de gobiernos locales².

El Convenio Ramsar define actualmente a los humedales como:

“las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas 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”.

l.org/es/proyectos/nexo-agua-energía-alimentación).

² Ver <https://www.ramsar.org/about/history-of-the-ramsar-convention>. El Acuerdo ha evolucionado en su criterio de definición de humedal, considerando su relevancia para la Humanidad toda, y no solo para los países bajo cuya jurisdicción se encuentra. Es un reconocimiento del giro más solidario y transversal que ha tenido el derecho internacional a partir de la irrupción del concepto de desarrollo sustentable, la noción del ambiente como objeto de tutela y más recientemente la configuración de una subjetividad intrínseca de la naturaleza o sus ecosistemas integrantes como titulares de consideración jurídica en sí mismas y como sujetos de derecho. Ver, por ejemplo, el caso del Río Whanganui en Nueva Zelanda, el cual recibió consideración y personería como titular de derechos de incidencia colectiva por el máximo tribunal de esa nación en 2017 (<https://www.theguardian.com/world/2017/mar/16/new-zealand-river-granted-same-legal-rights-as-human-being>).

Con el fin de proteger sitios conexos o vinculados, el Art. 2.1 estipula además que *“podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal”*³.

El régimen instituido por el Convenio Ramsar ha expandido en cierta forma su visión original más estrecha y enfocada hacia ecosistemas destacados por su importancia para las aves, a una mucho más amplia y con la mirada puesta en servicios ecosistémicos y funciones ambientales más generales, tales como el amortiguamiento y protección de crecidas, la depuración de aguas degradadas, el complemento para áreas verdes en ámbitos urbanos, o su valor paisajístico. En función de ello, se admiten humedales artificiales, generados por ejemplo como consecuencia de obras de infraestructura, defensas costeras, o incluso como resultado de alteraciones a las franjas ribereñas o la restauración de ecosistemas⁴.

La puesta en agenda de la importancia que revisten los humedales y su protección jurídica ha sido un logro no solo del derecho internacional y de los países que impulsaron su negociación y adhesión, sino también de una gran cantidad de organizaciones vinculadas a la conservación, a la investigación científica y a la difusión y divulgación de ideas vinculadas a la protección del ambiente. A nivel global, por ejemplo, y amén de la labor de organismos identificados con la

³ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2_007sp-01.pdf

⁴ Un ejemplo emblemático de un humedal creado de manera artificial e incorporado como sitio Ramsar, es el de la Reserva Costanera Sur en la Ciudad de Buenos Aires (ARECS). La Reserva se originó en el depósito de escombros y material inerte derivado de la construcción de autopistas de acceso a la ciudad, construidos en la década del setenta del siglo pasado. Los materiales fueron usados como relleno en una franja costera aledaña al Puerto de Buenos Aires, aunque sin un proceso de planificación urbanística clara y certera. El paso del tiempo en los años sucesivos, con un proceso de sedimentación propio del Río de la Plata, derivó en una gradual revegetación de los rellenos con especies autóctonas y exóticas, seguido paulatinamente con la llegada de especies animales. Dos décadas después de los rellenos originales, la entonces Municipalidad creó mediante Ordenanza 41.247/88 una figura urbanística específica para la conservación del humedal artificial. Si bien nació en forma casual, demostró sus virtudes como santuario de biodiversidad urbana, además de constituir un espacio verde diferente de los tradicionales parques urbanos. En 2005, la Reserva Costanera Sur fue incorporada como sitio Ramsar, siguiendo las directrices para su designación. La Reserva en la actualidad tiene un valor educativo y de difusión de valores ambientales de alta relevancia en un espacio urbano, permitiendo el contacto directo de muchos habitantes urbanos con fauna y flora representativa de la Cuenca del Plata y de la confluencia del ecosistema fluvial con la llanura pampeana (<https://www.buenosaires.gob.ar/r/eservaeologica/la-reserva>).

tutela del ambiente, como es el caso de UNESCO o PNUMA, corresponde mencionar el papel activo que han tenido en la creación de conciencia y difusión de conocimientos vinculados a los humedales a organizaciones como UICN, WWF, *BirdLife International* o *Wetlands International*.

En la Argentina, al igual que en otras naciones de Latinoamérica, diversas organizaciones de la sociedad civil, como Aves Argentinas, Fundación Vida Silvestre Argentina, Fundación Humedales, Fundación Hábitat & Desarrollo, Fundación para la Conservación de Especies y Medio Ambiente (FUCEMA), o, más recientemente, la *Fundación Rewilding Argentina*, han tenido un papel protagónico tanto en la creación de áreas protegidas para la tutela de humedales, como en su manejo y administración⁵. Muchas de estas organizaciones han consolidado además un sistema reticular de actividades e iniciativas fuertemente vinculadas a la conservación de humedales, aunque no necesariamente sujetas a una protección jurídica formal, como es la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras, o las Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICAS). Sin embargo, quizás la contribución más trascendente de estas organizaciones y las iniciativas que han alentado a lo largo del tiempo, ha sido la generación de valores ambientales y conciencia entre la ciudadanía en general, además de la difusión de los conocimientos científicos imprescindibles para poder apreciar y valorar no solo la belleza natural de muchos humedales, sino también la gravitación de los mismos en tanto ecosistemas y los beneficios colectivos que brindan a la comunidad, en los términos ya planteados (suministro de agua, amortiguación de inundaciones y sequías, mitigación de los efectos del calentamiento global, refugio para especies, filtrado de aguas degradadas, entre otras)⁶.

Esta conciencia ciudadana generada a lo largo de los años, pero con particular relevancia en las últimas dos décadas, en coincidencia con la sanción de las leyes de presupuestos mínimos y un vigoroso activismo judicial, es la que ha

⁵ Laguna de los Pozuelos, sitio Ramsar en Jujuy, fue objeto de estudios y relevamientos biológicos por parte de FUCEMA, en la década del 80, siendo instrumentales para su posterior declaración como humedal por parte de la Secretaría de la Convención. Similares situaciones fueron protagonizadas por otras organizaciones para sitios tan emblemáticos como los Esteros del Iberá (Corrientes), Jaaukanigas (Santa Fe), San Sebastián (Tierra del Fuego), o Ansenuza (Córdoba), esta última destinada a integrar el sistema de áreas nacionales protegidas como Parque Nacional Mar Chiquita o Ansenuza. (<https://www.avesargentinas.org.ar/parque-nacional-ansenuza>).

⁶ <https://www.humedales.org.ar/node/35>

servido para poner en el centro de la agenda pública la preocupación por la pérdida de humedales a mano de actividades humanas, ya sea por acción directa, ya sea por la propia inercia que deriva de la inacción del estado en sus misiones de planificación y vigilancia. Es esta preocupación por el cuidado de los humedales, cada vez más difundida entre la ciudadanía, la que ha generado las condiciones para un rico debate en torno a la conveniencia o necesidad de elaborar un marco de presupuestos mínimos para la protección de humedales.

III. Los Conflictos entre desarrollo y protección de humedales

A lo largo de los últimos tres lustros, han crecido en forma exponencial los conflictos entre diferentes actividades humanas y sus impactos sobre el agua en general, y los humedales en particular. En algunos casos, las polémicas han surgido por el uso agropecuario, en otros, por las tensiones entre desarrollo hidráulico para la energía y sus impactos sobre los sistemas fluviales y humedales. Los casos más polémicos y también más recientes, se han centrado en un fenómeno más bien urbano, vinculado a la expansión de las ciudades hacia las llanuras de inundación en zonas próximas a las grandes urbes o el desarrollo inmobiliario en zonas costeras marítimas.

Las polémicas y conflictos por el impacto agropecuario en los humedales tuvieron un punto álgido en los casos de las arroceras, a fines de la primera década del siglo, donde se plantearon polémicas sobre las consecuencias de una represa y obras hidráulicas propuesta para un proyecto de riego en el arroyo Ayuí en la Provincia de Corrientes, en atención a los impactos sobre el ecosistema del Río Uruguay, incluyendo la alteración de humedales y el régimen hídrico asociado⁷.

También son emblemáticas para el crecimiento de la conciencia sobre la importancia de la preservación de humedales, las grandes causas o litigios “estructurales”, vinculados al saneamiento y la recomposición de pasivos a escala macro, como son los casos “Mendoza” vinculado al saneamiento del Riachuelo, o el litigio similar, aunque en menor escala y quizás también complejidad, en la

⁷ Ver <https://redaf.org.ar/inundar-todo-para-producir-mas-arroz-el-caso-del-arroyo-ayui-corrientes/>, también el trabajo de Parera y Sabsay sobre el conflicto (PARERA, Aníbal - SABSAY, Daniel. “El Proyecto de Represa sobre el Ayuí Grande en Corrientes”, Informe FARN, 2011. También, en relación, el caso ante la CSJN “Estado Nacional c/Provincia de Corrientes s/amparo” 12/11/10.

cuenca del Salí-Dulce. Ambos litigios han planteado la necesidad de contar con marcos para el ordenamiento del territorio para proteger el recurso hídrico o sanear pasivos ambientales y en ambas causas han surgido la necesidad de proteger humedales en las cuencas bajo litigio⁸.

Si bien no han tenido el mismo grado de exposición y alto perfil mediático, las inundaciones protagonizadas por diferentes distritos del área metropolitana de Buenos Aires emplazadas en las cuencas de los ríos Luján y Reconquista, dieron lugar a reclamos administrativos y judiciales que se sumaron a diversas iniciativas públicas tendientes a fortalecer la gestión integrada de las cuencas, incluyendo la protección de los humedales periurbanos emplazados en ambas cuencas.

Las inundaciones protagonizadas en 2013 en las cercanías a la localidad de Luján, desnudaron las falencias en un sistema de ordenamiento territorial fragmentado entre los diferentes municipios, sin mirada desde la visión de cuenca hidráulica integral y con avances cumulativos de emprendimientos en la llanura de inundación. Estas situaciones de emergencia en los alrededores de Luján, siguieron a las circunstancias que fueron aún más graves y que ocurrieron unos meses antes en La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires. Más allá de las pérdidas humanas y materiales, las inundaciones platenses colocaron bajo la lupa diferentes situaciones vinculadas al uso del suelo y falencias en el ordenamiento urbano, incluyendo alteraciones significativas en la capacidad de drenaje de las cuencas urbanas y la disminución de áreas de retención de excedentes hídricos⁹.

Similares situaciones han sido planteadas a lo largo de los últimos años en la cuenca del Río Reconquista, enmarcado dentro de un plan integral de manejo, que, pese a contar con el apoyo de organismos multilaterales de crédito, como

⁸ Ver, por ejemplo, WALSH, Juan. "ACUMAR y la Gestión Integrada de Cuencas: Una Visión Compartida", *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, Año XXXV, Vol. 410. También PICCOLOTTI, Juan. "El saneamiento ambiental de la Cuenca Salí Dulce llega a la CSJN", *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, noviembre 2012.

⁹ La Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata realizó un informe sobre las causas de la inundación y la gravedad exacerbada de sus consecuencias. Si bien las lluvias fueron excepcionales, atribuibles en parte a la mayor inestabilidad climática por el calentamiento global, la pérdida de superficies con capacidad absorbente, la reducción de las llanuras de inundación de las cuencas hídricas regionales, la mayor impermeabilización por cambios en el código urbanístico y falencias en el sistema de drenaje contribuyeron a la magnitud del evento. (https://web.archive.org/web/20130616121604/http://www.ing.unlp.edu.ar/institucional/difusion/2013/inundacion_info_rme).

el Banco Interamericano de Desarrollo, y algunas iniciativas aisladas de conservación, no ha podido avanzar con una protección integral de sus humedales, con una visión de manejo integrado¹⁰.

En un entorno más rural un tanto diferente al caso de las arroceras descripto en los párrafos precedentes, el caso de la Laguna La Picasa, compartida entre las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, es también ilustrativo de la necesidad de abordar la protección de los humedales con mirada integral de cuenca y atendiendo a la multifuncionalidad que poseen desde la óptica de los servicios ecosistémicos aportados a la comunidad. El caso de la Laguna Picasa, también constituye un reflejo de las falencias institucionales que refleja la planificación hídrica y ambiental a lo largo de muchas décadas, desde tiempos en los cuales tal actitud era quizás excusable ante la ignorancia o falta de conciencia entorno a la dimensión de los desafíos ambientales, hasta tiempos más recientes en los cuales la desidia en la gestión es más un reflejo de inoperancias graves y una actitud de descuido negligente hacia la Naturaleza.¹¹

Han sido muy notorios también, por ilustrar las tensiones crecientes entre desarrollo urbano y conservación de humedales, los casos suscitados ante la justicia federal por diversos emprendimientos urbanísticos concebidos para el delta del Paraná en su tramo inferior o la llanura de inundación del Río Luján, en paralelo y en con cierta convergencia con los casos mencionados en los párrafos precedentes. En los casos “*Colony Park*”, “*Remeros Beach*” y *Venice Ciudad Navegable*”, si bien inicialmente planteados como posibles casos de contaminación por residuos peligrosos en violación a la Ley N° 24051, la Justicia Federal clausuró en 2016 ambos emprendimientos por falencias en sus habilitaciones ambientales y ordenó, como medida cautelar, la suspensión de todos los emprendimientos urbanísticos en la cuenca del Río Luján, pendiente de un informe y estudio pericial requerido a un grupo de expertos del ámbito académico, a los efectos de determinar los impactos sobre el ambiente y los humedales¹².

¹⁰ Ver <https://www.gba.gov.ar/comirec>. Muchas organizaciones han sido críticas del manejo integral de la cuenca a lo largo de los años y desde la sanción de la Ley 12654, creadora del Comité de Cuenca. Ver, por ejemplo, ACEN. <http://ecored.org/organizacion/ACEN-A-sociacion-para-la-Conservacion-y-el-Estudiodo-de-la-Naturaleza/147>, o, en sus inicios la Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata.

¹¹ <https://ruralnet.com.ar/la-problematika-d-el-sistema-hidrico-de-la-laguna-la-picasa-y-su-region/> Ver también <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/4-comite-de-cuenca-de-la-laguna-la-picasa>

¹² Ver “NN y otros/s infracción Ley N° 24051: Querellante: Ferreccio Altube, Enrique

La causa tuvo un alto perfil mediático y muchas repercusiones entre ambientalistas, urbanistas y estudiosos de las ciencias naturales, concentrando en cierta forma las preocupaciones reiteradas por muchos referentes de la comunidad científica ante la escasa solidez de los procesos de planificación territorial en un área metropolitana en fuerte expansión hacia el norte y oeste y sobre áreas naturales caracterizadas por sus humedales y cercanía con el sistema fluvial del Paraná y Delta inferior.

En 2019, la Corte Suprema se pronunció en un importante *leading case* sobre cuestiones urbanísticas y protección de humedales, al controvertir una sentencia del Superior Tribunal Entrerriano que desestimó un recurso de amparo cuestionando una autorización administrativa para el desarrollo de un complejo inmobiliario en una zona próxima a humedales en Gualaguaychú. En la causa “*Majul*”, el Máximo Tribunal aplicó una mirada crítica hacia las laxas actitudes de muchas autoridades administrativas tratándose de evaluar los méritos e impactos ambientales de proyectos de desarrollo urbano en interfase con espacios acuáticos, invocando una suerte de principio “*in dubio pro aqua o in dubio pro natura*”, derivados de los lineamientos de la Ley General del Ambiente¹³.

El año 2020 fue testigo de unas extraordinarias bajantes del Río Paraná en toda su cuenca y con consecuencias agudas en las provincias de Corrientes, Chaco y Misiones. Las bajantes fueron objeto de estudios y análisis de la comunidad científica, vinculando sus causas a efectos del calentamiento global y una disminución de las precipitaciones en todo el continente.¹⁴ El fenómeno, más agudo incluso que uno similar en 2008 y que coincidió con un periodo de bajas precipitaciones, contribuyó a exacerbar los incendios de pastizales en toda la región litoral, desatando reclamos administrativos y judiciales en varias jurisdicciones, incluso con la intervención de la Corte Suprema en la causa “*Equística*” y la orden a constituir un Comité de Emergencia para coordinar las respuestas por parte de las jurisdicciones involucradas¹⁵.

Carlos”, Fallo 01/07/17, Juzgado Federal 1, San Isidro. Ver también Informe del Observatorio de Derecho de la Ciudad <https://observatorio-ciudad.org/analisis-del-em-pren-dimiento-inmo-biliario-reme-ros-beach-rin-con-de-milberg-partid-o-de-tigre/>

¹³ Ver <https://www.cij.gov.ar/nota-35126-Proteccion-de-los-humedales-en-un-fallo-de-la-Corte.html>

¹⁴ <https://fcefyn.unc.edu.ar/facultad/secretarias/academica/eventos/webinars-la-bajante-de-los-rios-parana-y-uruguay/>

¹⁵ <https://www.cij.gov.ar/nota-38022-La-Corte-Suprema-ordena-constituir-un->

Estas presentaciones fueron fundadas en parte ante la inacción de las autoridades hídricas y ambientales involucradas, y también en parte ante la preocupación de la ciudadanía por los impactos sobre el ambiente. Un denominador común en todas estas presentaciones ha sido la toma de conciencia por parte de la sociedad civil en general sobre la importancia que revisten los humedales en tanto reguladores del ecosistema, amortiguadores de efectos climáticos y reservas de agua dulce.

En 2008, los incendios en el delta del Paraná actuaron como catalizador e impulso para el proyecto que a la postre se convertiría en la Ley de Presupuestos Mínimos de Quema de Pastizales (Ley N° 26.562). Los acontecimientos en 2020, reactivaron el interés parlamentario por elaborar una norma de presupuestos mínimos para la tutela de los humedales, con una concepción similar a la que se diseñó para la protección de los bosques nativos o la tutela de los glaciares. En los hechos, los incendios del delta, que luego se extendieron a otras provincias y ecorregiones del país, fueron los acontecimientos que activaron (junto a otras razones más de índole coyuntural o incluso por planteos ideológicos vinculados a cierta confrontación entre la producción agropecuaria y la conservación), modificaciones a otra norma de presupuestos mínimos, la Ley de Manejo del Fuego, con la sanción de la Ley N° 27604 hacia fines de 2020.

IV. La gestión Integrada de Recursos Hídricos y el Ordenamiento del Territorio como ejes superadores de los conflictos

A estas instancias y ante los conflictos descriptos, enmarcados además en un contexto global donde el cambio climático muestra su impacto certero con creciente crudeza, se torna difícil resistir o plantear reparos al impulso de avanzar con medidas legislativas para proteger los humedales. Más aún, teniendo ya una trayectoria e historia legislativa signada por la sanción de leyes de presupuestos mínimos diseñados para la protección de ecosistemas individualizados por sus características y particularidades, como es el caso de los bosques nativos o los glaciares, seguir un camino similar con los humedales, parece una conclusión lógica y razonable. Nadie duda, a estas alturas del desarrollo humano y de la conciencia

Comit—de-Emerg encia-Ambiental— para-detener-y-controlar -los-incendi os-irregul ares-en-el-Delta-d el-Paran-.html

que hemos tomado sobre los serios desafíos ambientales que enfrentamos, que los humedales son de una altísima importancia para el mantenimiento de los ecosistemas de la Tierra.

Sin embargo, urge quizás detenernos un instante en un par de consideraciones sistémicas antes de sucumbir a la tentación de seguir el “camino del sendero” de sancionar una ley de presupuestos mínimos que ordene a las jurisdicciones con cierta certeza elaborar un inventario de sus humedales, para luego someterlos a regulaciones o restricciones de diversa índole.

Más allá de las tensiones ya protagonizadas por otras normas entorno a la inevitable tensión entre una norma de presupuestos mínimos y la potestad provincial de regular los recursos naturales bajo su jurisdicción, cabe proponer una visión alternativa y más integradora de la cuestión, insertando al humedal y su protección dentro de un marco de manejo integrado del agua y del ordenamiento del territorio como pieza clave para el desarrollo sostenible. Veamos:

La mayoría de las jurisdicciones del país, en línea además con las tendencias de la región y el mundo, avanza hacia modelos de gestión del agua con una visión integradora del ciclo hídrico, incluyendo la regulación del agua superficial y subterránea en forma conexas, las precipitaciones y las áreas de retención o amortiguamiento¹⁶. Los modelos decimonónicos de regulación de las aguas solo en función de su utilidad para usos consuntivos humanos tienden a desaparecer por vetustos y resultan poco adecuados a las concepciones integrales que se imponen hoy en el mundo. En este marco lógico, el concepto de humedal como parte integral del sistema hidrológico, encuadra a la perfección, con todas sus multifuncionalidades ecológicas e hídricas. ¿Tiene sentido en tal circunstancia, escindir la protección del humedal del resto del ciclo del agua al cual se integra?

La respuesta pareciera ser a todas luces negativa, si se analiza la necesidad imperativa de avanzar en serio y a conciencia en un manejo integral de los recursos hídricos. Inclusive, la Ley N° 26.438 que consagró los Principios Rectores del Manejo Hídrico y consolidó al Consejo Hídrico Federal, se orienta precisamente en este sentido, aun cuando es una norma que, sorprendentemente, no ha tenido mayor recepción entre la comunidad jurídica orientada hacia el derecho ambiental y el manejo sostenible de los recursos hídricos.

Si a estas consideraciones respecto de la centralidad y el valor estratégico

¹⁶ Ver por ejemplo la Directiva Marco de la Unión Europea para el Manejo Integral del Agua <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/es.pdf>

del manejo integrado del recurso hídrico, se le añade la importancia que va cobrando el ordenamiento del territorio como instrumento para la política ambiental y el desarrollo sustentable, consagrado además en la Ley General del Ambiente, hay una clara convergencia de ambos marcos conceptuales hacia una lógica de planificación integrada del territorio y de los recursos hídricos que, bien desarrollado, puede representar un salto cualitativo importante en la gestión ambiental, superador incluso de la coexistencia de regímenes singulares o por tipo de recurso o ecosistema, que deben a la fuerza coexistir en la actualidad.

En los hechos, esta experiencia está siendo aplicada, merced a las políticas adoptadas por la Unión Europea, para el manejo de los recursos hídricos sobre la base de la unidad de cuenca, en países como Francia o España con resultados alentadoras a la fecha¹⁷.

Esta concepción integrada, no se contrapone en nada con el régimen de protección establecido por marcos de tutela internacional, como es el caso del Convenio de Ramsar, o incluso marcos más conceptuales de encuadre de ecosistemas de alto valor para la conservación, como son los que ha elaborado la Unión para la Conservación de la Naturaleza y que inspiran los regímenes de áreas protegidas de muchos países de la región.

Aunar el territorio físico y la geografía, con una visión del agua en su concepción integral y no solo como recurso natural, constituye un avance imprescindible para el desarrollo sostenible de la Humanidad a estas instancias y de cara a los desafíos profundos que enfrentamos todos a la hora de preservar las condiciones de habitabilidad sobre el planeta, tales como las conocemos.

¹⁷ Ver EMBID IRUJO, Antonio. *El Segundo Ciclo de la Planificación Hidrológica en España 2004-2014*, Editorial Aranzadi, Zaragoza, 2015.

**Reflexiones sobre la tutela de humedales en la República Argentina.
Una categoría olvidada como bien de dominio público (componentes esenciales)**

*Reflections on the protection of wetlands in the Argentine Republic.
A category forgotten as a public domain good (essential components)*

CRISTINA DEL CAMPO*

Resumen: Los humedales en la República Argentina han sido hasta no hace muchas décadas dejados a la suerte de su regulación en los Códigos de Aguas provinciales. La categoría de tutela de los mismos, en la regulación de base, ha sido prácticamente inexistente. La ambigüedad en relación a su naturaleza jurídica sigue impidiendo ubicarlos en el sistema jurídico como objeto de tutela específica. Los humedales no se encuentran reconocidos como bienes de dominio público, quedando abandonados al ámbito de los bienes de dominio privado en términos generales. En este escrito se parte de un breve relato de lo que implican los humedales en términos ambientales, para luego repasar la regulación de base en la materia con una mención de las principales notas de los fallidos proyectos de presupuestos mínimos ambientales sobre humedales -los que lograron alguna instancia de tratamiento significativa en trámite parlamentario- como también una visualización de la situación actual en relación a su tutela. El trabajo finaliza con una propuesta normativa de inclusión de los humedales entre los bienes de dominio público con sus componentes esenciales (los que los diferencian de un río, lago, mar, etc.).

Palabras-clave: Humedales - Presupuestos mínimos ambientales - Código Civil y Comercial - Bienes del dominio público.

* Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Abstract: *The wetlands in the Argentine Republic have been until not many decades ago left to the fate of their regulation in the provincial Water Codes. Their protection, in the basic regulation, has been practically non-existent. The ambiguity in relation to their legal nature continues to prevent them from being placed in the legal system as an object of specific protection. Wetlands are not recognized as public domain assets, being left to the private domain assets in general terms. This writing starts with a brief account of what wetlands imply in environmental terms, to then review the basic regulation on the matter with a mention of the main notes of the failed projects of minimum environmental budgets on wetlands - those that achieved some instance of significant treatment in parliamentary process- as well as a visualization of the current situation in relation to its preservation. The work ends with a normative proposal for the inclusion of wetlands among public domain assets with their essential components (those that differentiate them from a river, lake, sea, etc.).*

Keywords: *Wetlands - Minimum environmental budgets - Civil and Commercial Code - Public domain assets.*

Sumario: I. Introducción - II. Un rápido repaso por la normativa de base - III. ¿Qué es un Humedal? - IV. La tutela de los humedales mediante su declaración de bienes de dominio público - V. Algunas notas sobre diferentes proyectos de Presupuestos Mínimos Ambientales sobre Humedales - VI. Conclusiones.

I. Introducción

Según la Secretaría de la Convención Ramsar, hasta el 87% del recurso global de humedales se ha perdido desde 1700. Perdemos humedales tres veces más rápido que bosques naturales; las especies dependientes de humedales están en grave declive. Desde 1970, la disminución ha afectado al 81% de las poblaciones de especies de humedales continentales y al 36% de las especies costeras y marinas. Se prevé que para el año 2030 la cantidad de mega ciudades aumentará de 31 a 43.

Ante un escenario global de mayor demanda de producción de alimentos, de avance de la frontera agropecuaria asociada al progresivo uso de agroquími-

cos, de urbanización descontrolada y en general los cambios en los procesos de urbanización que los afectan, los humedales se ven seriamente amenazados en su integridad y existencia. Desde 1990 a la actualidad se han transformado muchos humedales en tierras drenadas, principalmente por el avance de la frontera agrícola, la intensificación de la ganadería y las urbanizaciones¹. Esto es muy grave porque modifican su integridad y su posibilidad de brindar bienes y servicios.

Se estima que su degradación y pérdida en el mundo está ocurriendo más rápidamente que la de otros ecosistemas, proceso éste que se agrava por los efectos del cambio climático y la mayor ocurrencia de eventos extremos: llueve mucho en poco tiempo y, como ya no están esos humedales, el agua termina en los cascos urbanos, especialmente en las poblaciones desfavorecidas².

Los humedales en nuestro país vienen siendo despreciados, olvidados, relegados, sacrificados y exterminados. Históricamente las provincias se han deshecho de los mismos ya sea por temas de salubridad, para ganar tierras para la agricultura, ganadería, etc. o simplemente para construir represas, con lo cual han desaparecido al extinguirse las condiciones que los hacían viables. En los tradicionales Códigos de Aguas provinciales -en un alto porcentaje- no existe un apartado dedicado a los humedales, no al menos dirigido a protegerlos. En el sistema normativo recursista los humedales eran algo a atacar, se los consideraba un riesgo para la salud y tierras “desperdiciadas” y de allí que se regulara incluso su relleno.

Con el cambio climático global las modificaciones de humedales han resultado en la potenciación de efectos devastadores, evidenciados en las urbes y en sectores menos favorecidos. El avance de la agricultura y las urbanizaciones descontroladas -entre otros- terminan alterando el drenaje natural y las normales funciones del humedal (ej. caso de crecidas y lluvias extremas o acumuladas a lo largo de una cuenca).

¹ Otros humedales se encuentran afectados como es el caso de los salares de altura impactados por actividades mineras.

² Datos extraídos de: RAMSAR. *Perspectiva Mundial Sobre Los Humedales*. Estado de los humedales del mundo y de los servicios que prestan a las personas 2018 (https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_s.pdf [Cuaderno de Derecho Ambiental - XII](https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ecologia-y-el-estado-de-los-humedales#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20informe%202018%20de,agravante%20durante%20el%20siglo%20pasado); MICHELINI, Juan José - PINTOS, Patricia. “Metropolitan expansion and new socio-spatial segregation scenarios in contemporary Argentina. The case of Nordelta-Las Tunas (Buenos Aires)”, <i>Habitat International</i>, Volume 54, Part 1, 2016, pp. 40-49.</p></div><div data-bbox=)

La normativa recursista tradicional no ha venido acompañando su tutela al no considerarse su valor e importancia como componentes del sistema ambiental, propiciando su alteración sin consideración a los servicios ambientales que brindan. Resultando el interés individual o sectorial beneficiado con el relleno o transformación de los mismos mediante usos, que terminan derivando en la desaparición o alteración relevante de los humedales (lo que terminó afectando los actuales derechos colectivos a partir del desprecio a los derechos de las generaciones futuras).

En nuestro país hace algunos años se vienen proponiendo distintas regulaciones de presupuestos mínimos ambientales (PMA) a fin de tutelarlos, iniciativas que han venido fracasando sistemáticamente por uno u otro motivo coyuntural, pero que en definitiva tienen un único y común trasfondo basado en intereses individuales o sectoriales en el cual la inercia en un modo de intervención y manejo de lo ambiental se perpetúa en un accionar -sin reconocerlo aún- dañino desde la perspectiva de los recursos naturales.

Nuestra regulación de base³ no se ocupó de los humedales, ni en el anterior, ni el nuevo Código Civil y Comercial (CCC)⁴. En la actualidad no se puede reconocer con certeza su naturaleza jurídica, ya que según sea las características de cada uno, podría incluirse como parte de un río, de un lago, de un mar; etc. (categoría de bienes de dominio público, tipología de aguas, clasificación de aguas, suelo, etc.) por lo que siguen en un limbo que alienta su destino maleable. Según sea el interés y la circunstancia se los incluirá como “agua” de río, de lago, de laguna, de mar) - en la mejor de las opciones- o como “suelo” inundado, contaminado, etc.

Las leyes de PMA tampoco los incluyen en su contenido como tales (si bien les es de aplicación lo referente a los PMA generales y aquellos PMA sectoriales que directa e indirectamente los mencionan o tratan genéricamente). Con la adopción de la Convención Ramsar -que se ocupa específicamente de los mismos- y el consecuente ingreso a nuestro ordenamiento interno, los humedales adquieren una tutela específica; si bien las características definidas por tipo de convenio no permite una tutela uniforme de los mismos, ya que se rige por el sistema de listas.

En este escrito se realiza un breve relato de lo que implican los humedales en términos ambientales y cuáles son los principales efectos derivados de su al-

³ A los fines de este escrito se entiende por regulación de base la referida a la Constitución Nacional (CN); Código Civil y Comercial (CCC) (y de corresponder Cód. de Minería) y Presupuestos Mínimos Ambientales (PMA).

⁴ DEL CAMPO, C.; Informe COHIFE (<https://www.cohife.org/advf/doc/umentos/2015/10/562fd60c443cd.pdf>).

teración e impacto; repasando brevemente la regulación de base en la materia con una breve mención de algunos hitos del trayecto que fueron siguiendo los distintos proyectos de presupuestos mínimos ambientales (PMA) sobre humedales y como nos encontramos en la actualidad en relación a su tutela.

II. Un rápido repaso por la normativa de base

Normativa Nacional

Los humedales no son considerados a nivel de regulación de base en nuestro país. En la Constitución Nacional (CN) no se los menciona, como tampoco al agua, ni a ninguna tipología de agua como tal. El agua no es constitucionalmente nombrada. Se integra a derechos como al desarrollo sustentable, a ejercer industria lícita, al ambiente sano y equilibrado -entre otros-.

En el CCC es donde se establece la naturaleza jurídica de las cosas. Los humedales no fueron incluidos ni en el Código velezano (CC) ni en el nuevo CCC entre los bienes de dominio público (tampoco se los menciona como tales) por lo cual quedan como agua en el mejor de los casos o como suelo en una primera lectura del CCC o al menos en lo que se refiere al art 235 CCC.

En la ley general del ambiente (PMA) tampoco se los nombra específicamente, si bien le es de aplicación todo lo regulado en su contenido. Algunas leyes sectoriales de PMA lo incluyen directa o indirectamente (mención), lo cual nos sitúa en el siguiente marco normativo básico (ya no de base) en lo referente a tutela de humedales:

***-Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas** (Ramsar, Irán, 1971) y sus enmiendas. Leyes N° 23.919 y N° 25.335⁵.

***-Ley General del Ambiente** (presupuestos mínimos ambientales (PMA) Ley N° 25.675 y PMA sectoriales (las leyes de PMA sobre Bosques, Agua, Fuego, los incluyen indirectamente).

***-Presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales. Manejo del fuego:** La Ley N° 26.815, menciona específicamente a los humedales en su articulado. Así, su Art.

⁵ Se encuentran incluidos directa e indirectamente en el marco normativo internacional (ej. Convenio sobre Diversidad Biológica; Convenio sobre aves migratorias, entre otros).

2 - **Ámbito de Aplicación** expresa: “La presente ley se aplica a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural. Asimismo, alcanza a fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial”.

***-Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global**, Ley N° 27.520. Es de aplicación genérica al igual que la mayor parte de las leyes de PMA sectoriales. Es relevante mencionar de esta ley de PMA lo establecido en el art. 2 entre los objetivos: “a) Establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático (...); d) la Vulnerabilidad: Sensibilidad o susceptibilidad del medio físico, de los sistemas naturales y de los diversos grupos sociales a sufrir modificaciones negativas, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática al que se encuentra expuesto un sistema natural o humano, su sensibilidad y su capacidad de adaptación”. Como Finalidad de las medidas y acciones, establece en as art. 21: “Las medidas y acciones de cada jurisdicción y del ‘Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático’ deben propender a la adaptación a la variabilidad climática, a la modificación del régimen de lluvias, a los eventos naturales extremos y al aumento del nivel de las aguas para reducir la vulnerabilidad humana y de los ecosistemas al Cambio Climático”.

***-Resolución 776/2014 Secretaría de ambiente y desarrollo sustentable**. Procedimiento a fin de solicitar la inclusión de un sitio en la lista de humedales de importancia internacional de la convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

En los últimos años se han creado una serie de áreas protegidas que involucran a humedales, entre ellas la incorporación de la Reserva de Villavicencio al listado Ramsar, siendo la primera privada en este nivel en el país⁶.

Regulación de aguas en lo provincial

En los tradicionales Códigos de Aguas de las provincias -mayoritariamente- no se ha venido aportando a la conservación de los humedales. Muestra de ello-entre otras- hallamos en⁷:

El Código de Aguas de la Provincia de Córdoba que incluye un apartado que especifica: Título IV. Desección de pantanos. Art. 197. Desección. Los dueños de terrenos pantanosos que quieran desecarlos o sanearlos podrán extraer de terrenos del dominio público o privado del Estado, previo permiso, la tierra, arena o piedras necesarias para las labores. Art. 198. Desección por el Estado o los interesados. Cuando se declare insalubre un terreno pantanoso, la autoridad de aplicación dispondrá su desecación teniendo en cuenta el balance hídrico y condiciones ecológicas de la zona. Si el terreno pertenece a un solo propietario éste puede optar por proceder a su desecación en el plazo que se le fije; si no la realizara, la hará el Estado, previa expropiación. Si el terreno pertenece a varios propietarios la tarea será realizada o costada por todos en pro-

⁶ I.a.: -Ley N° 27456 *Parque Nacional Ciervo de los Pantanos 2018: Reserva Natural Otamendi y la Reserva Natural Río Lujan*; - Ley N° 27481 *Reserva Nacional Iberá*. Eduardo Pigretti en 1966 propuso sin éxito hacer de Iberá una reserva provincial. La llegada a Corrientes de Douglas Tompkins y su esposa Kristine McDivitt en 1997, invitados por el gobierno correntino, cambió la situación. Venían de comprar tierras en Chile, y con la compra de 159.000 hectáreas en Colonia Carlos Pellegrini. Allí, durante la Primera Feria de las Aves y Vida Silvestre, se volvería a introducir la propuesta de Iberá como Parque Nacional. Fallecido Tompkins, su viuda donar sus propias tierras para la conformación del Parque Nacional Iberá, las que, con las tierras de dominio público del Estado, más las de la fundación *Conservation Land Trust*, conformaron el parque nacional; -Sitio Ramsar *Reserva Natural Villavicencio*. Primera reserva privada Ramsar en nuestro país.

⁷ Así -por ejemplo- en el que fuera (hasta la entrada en vigor del actual decreto Ley N° 191/01 Corrientes, 28 de noviembre de 2001) el Código de Aguas de la Provincia de Corrientes se leía: *Capítulo II Atribuciones Art. 211 - Serán atribuciones de la Dirección Provincial del Agua: p) Intervenir en todo lo relacionado con el drenaje o desecamiento de esteros, bañados, parajes pantanosos, anegados o anegables, como así de aquellos en que, en forma periódica, se acumulan perjudicialmente aguas, pudiendo aprobar o rechazar el plan o proyecto de las respectivas obras de desecamiento;*(...) Código de aguas de la provincia de Corrientes Ley N° 3066 Fecha: 01.09.1972 B.O. Modif.: 3228 - 3471 - 3549 - 3975 - 4094.

porción a la superficie que pertenezca a cada uno, o bien en caso de haber acuerdo unánime o no realizarse en el plazo fijado la hará el Estado, previa expropiación. Art. 183. Contaminación. A los efectos de este código, se entiende por aguas contaminadas las que por cualquier causa son peligrosas para la salud, ineptas para el uso que se les dé, perniciosas para el medio ambiente o la vida que se desarrolla en el agua o álveos o que por su olor, sabor, temperatura o color causen molestias o daños.

Ley N° 9172 Código de Aguas de la provincia de Entre Ríos. Art. 50. El Poder Ejecutivo impondrá servidumbres administrativas cuando ello sea necesario para la realización de estudios, obras, ordenamiento de cuencas o sistema, protección o conservación de aguas, tierras, poblaciones u obras, control de inundaciones, anegamiento y desecación de pantanos o tierras anegadizas y no sea posible o conveniente el uso de bienes del dominio público.

Ley N° 4869 Código de aguas de Santiago del Estero, Título IV. Desecación de pantanos. Art. 195. Desecación. Los dueños de terrenos pantanosos que quieran desecarlos o sanearlos podrán extraer de terrenos del dominio público o privado del Estado, previo permiso, la tierra, arena o piedras necesarias para las labores. Art. 196. Desecación por el estado o los interesados. Cuando se declare insalubre un terreno pantanoso, la autoridad de aplicación dispondrá su desecación teniendo en cuenta el balance hídrico y condiciones ecológicas de la zona. Si el terreno pertenece a un solo propietario, éste puede optar por proceder a su desecación en el plazo que se le fije; si no la realizara, la hará el Estado previa expropiación.

Ley N° 2952 Código de Aguas de la provincia de Río Negro. Art. 196. Se impondrá servidumbre administrativa cuando sea necesario para la realización de estudios, obras, ordenamiento de cuencas; la protección y conservación de aguas, tierras, edificios, poblaciones y obras; el control de inundaciones; el avenamiento y desecación de pantanos o tierras anegadizas cuando resulte de interés público; como también para garantizar el ejercicio del derecho de uso común y libre acceso a las aguas y sus costas y para permitir el ejercicio regular de derechos privativos sobre aguas públicas otorgados regularmente y no sea posible o conveniente el uso de bienes públicos.

Esta simple selección aleatoria de códigos recursistas dan una pauta de la modalidad de gestión y valoración de los humedales en lo que fue la principal normativa que los incluía.

En la actualidad los nuevos Códigos de Aguas (o las modificaciones de los existentes) -sin dejar de ser recursistas- incluyen una perspectiva ambiental en la gestión de las aguas. En tal sentido en la Ley N° 1126/16 -nuevo Código de Aguas de Tierra del Fuego- incorpora los humedales en particular y entre las funciones de la Autoridad de Aplicación incluye la de inventariar y monitorear los humedales siendo objetivos de la ley protegerlos o restaurarlos.

Por otra parte, mediante la Ley 13932/20 de Santa Fe - “Preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los Humedales”, se establece específicamente su tutela:

Art. 1. Declárase de Interés Provincial, a los fines de esta ley, la preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los humedales y sus elementos constitutivos que, por sus funciones y características, mantienen y contribuyen a sostener el orden de dicho ecosistema.

Art. 4. Considéranse Servicios Ambientales de los Humedales, a los beneficios tangibles e intangibles derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas.

Art. 6. Podrán realizarse en los humedales todos aquellos aprovechamientos tradicionales que no afecten su funcionamiento y sean compatibles con los objetivos de la presente ley.

Art. 7. Ante cualquier hecho o acto de alteración o degradación que afecte directa o indirectamente al humedal, se procederá al accionar inmediato por parte de las autoridades correspondientes, impidiendo cualquier tipo de avances en tal sentido, conforme la normativa vigente y aplicando, en caso de corresponder, lo dispuesto por la Ley Nacional N° 25675.

Como una ley ambiental específica para humedales en línea a los PMA complementarios, es relevante citar su importancia en torno al tratamiento de los mismos (más allá del análisis que pudiera hacerse de su contenido); de allí la relevancia de la norma citada.

III. ¿Qué es un Humedal?

Los humedales ofrecen a la sociedad múltiples servicios (en línea a nuestro derecho al ambiente sano y equilibrado) tales como -entre otros- suministro de agua dulce, alimentos, mantenimiento de la diversidad biológica, control de crecidas, recarga de aguas subterráneas, purificación del agua, amortización de las inundaciones, captación de dióxido de carbono, producción de oxígeno y mitigación del cambio climático.

Hasta hace no muchas décadas atrás no se hablaba de humedales sino de un pantano infecto cerca del hábitat humano. El término “humedales” es “novedoso” en la sociedad, como algo que no hay que destruir ni transformar, con conciencia de su valor en relación a los servicios que brinda y reconociendo su función en el sistema.

Pero, ¿Qué es un Humedal? Según el Convenio Ramsar⁸:

Art. 1. 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. 2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

Conforme al “Documento Marco para el Desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina”, “humedal” es:

(...) (U)n ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos pro-

⁸ La Ley N°25335 aprueba las enmiendas a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar 1971, adoptadas por la Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes en la ciudad de Regina, Canadá; y el texto ordenado de la Convención sobre los Humedales.

⁹ “Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina”, *Marco Conceptual Definición y características de los humedales*, p. 10; <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventarionacional/marco-conceptual-metodologico>

prios 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". (En el marco del inventario nacional)¹⁰ humedal es un 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 hidromorfismo¹¹.

Según *Wetlands International* (Fundación Humedales):

Los humedales son las áreas donde el agua se encuentra con la tierra. Son áreas donde se acumula el agua o se inundan en algunos períodos. Los animales y plantas que viven en estos ambientes están acostumbrados al agua y forman un ecosistema muy particular. Los humedales están entre los ambientes más productivos del mundo, llenos de biodiversidad. Son el hogar de numerosas especies de flora y fauna y además brindan importantes beneficios económicos y sociales a las personas. De ellos podemos obtener comida, agua, materiales para construcción y producción, esenciales para quienes viven en su entorno¹².

¹⁰ V. Marco conceptual y metodológico Marco del Inventario Nacional de Humedales y Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos. En 2002, la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales adoptó el "Marco de Ramsar para el Inventario de Humedales" (Resolución VIII.6), que brinda orientación para el diseño de un programa de inventario de humedales. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventarionacional/marco-conceptual-metodologico>

¹¹ KANDUS, P. - MINOTTI, P. *Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales*, Informe final elaborado por solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 3iA-UNSAM, 2018; V. MAYDS: *Inventario Nacional de Humedales Propuesta de marco conceptual y lineamientos metodológicos*, p. 25 (<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventario-nacional/marco-conceptual-metodologico>).

¹² Fundación Humedales (*Wetlands International*) (<https://www.humedales.org.ar/institucion-al/2018/09/14/hablamos-de-humedales>).

Ello, más allá de la adhesión a la formal definición de Ramsar. No agotamos en esta muestra lo que se entiende por humedales -en particular desde el punto de vista científico-, si bien, a los fines de este trabajo nos permiten orientarnos en línea a sus componentes esenciales.

Tipologías de los humedales

Es significativo mencionar las principales tipologías de humedales (en este caso según Ramsar): “En general, se reconocen cinco tipos de humedales principales:

- marinos (humedales costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral);
- estuarinos (incluidos deltas, marismas de marea y manglares);
- lacustres (humedales asociados con lagos);
- ribereños (humedales adyacentes a ríos y arroyos); y
- palustres (es decir, “pantanosos” - marismas, pantanos y ciénagas). Además, hay humedales artificiales, como estanques de cría de peces y camarones, estanques de granjas, tierras agrícolas de regadío, depresiones inundadas salinas, embalses, estanques de grava, piletas de aguas residuales y canales”¹³.

Ello nos permite comprender la vinculación de los distintos tipos de humedales a los diferentes tipos de cursos y cuerpos de agua y la asociación de estos con la clasificación de aguas del CCC.

¹³ La Convención de Ramsar ha adoptado el Sistema Ramsar de Clasificación de Tipos de Humedales que incluye 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales (RAMSAR. Documento informativo Ramsar Nro. 1. p. 1 <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007sp-01.pdf>).

IV. La tutela de los humedales mediante su declaración de bienes de dominio público¹⁴

Es en el CCC donde se establece la naturaleza jurídica de las cosas, los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. Ha sido una decisión del legislador otorgar una u otra categoría. En este caso de los humedales, público, para aislarlo de la apropiación privada y someterlo a un régimen jurídico público. Las leyes de PMA regulan lo público y lo privado, sin embargo no pueden sustraer lo privado a las normas de lo público, más allá del deber observar las mismas especialmente en la gestión.

Un humedal es un tipo muy particular de ecosistema, que no es ni terrestre, ni acuático. Un humedal posee propiedades que lo hacen diferente. Su estructura y funcionamiento es dependiente del régimen hidrológico, si bien no es su única característica tipificante. Un humedal no es un lago, ni es un río, ni es mar, ni una extensión de terreno. Jurídicamente un humedal no es nada de lo señalado, sin embargo, forma parte de estos -en la mayoría de los casos- ya que algunas de las características que los definen como bienes de dominio público los integran.

Los humedales hasta tanto no tengan una entidad jurídica que los incluya en una u otra categoría no podrán separarse de la gestión privada ni de la pública, y -en vistas a una gestión sustentable de ellos- sin que con los “usos” pierda sus características esenciales.

Conforme al CCC -por ejemplo- un río es agua, cauce, playa y línea de ribera; un lago es agua, lecho, playa y línea de ribera. Así, el art 235 del CCC expresa:

¹⁴ Viene proponiéndose: “Regular en materia específica de ‘Masas de agua de nueva consideración’ (esteros, humedales, glaciares fósiles, glaciares, aguas de transición en general, etc.) incorporando explícitamente al dominio público a través de la legislación sustantiva a los *humedales*; como asimismo considerar la situación específica de los cauces que se infiltran, desaparecen y vuelven a surgir aguas abajo (diferentes de los subálveos, que se consideran aguas subterráneas)”. “(...) (E)n términos generales son públicas todas aquellas aguas que corran por sus cauces naturales (art. 2340 inc.3) por lo que algunos tipos de aguas no especificados particularmente en el CC se entienden también consideradas como aguas de dominio público, ya que cuentan con cauce o lecho y sus aguas corren por sus cauces naturales, entre ellos los: torrentes; ventisqueros (neveros y glaciares); humedales, esteros (los que sí corren por cauces naturales estarían incluidos en las aguas públicas). Asimismo, conforme al texto del art. 2578 CC, podrían considerarse equiparados a las aguas durmientes: los lagos y lagunas)” (DEL CAMPO, C. *Nueva Concepción de La Línea de Ribera en Base a Criterios de Desarrollo Sustentable Línea de Ribera Ambiental*, Tesis doctoral UNC, Córdoba-Argentina, 2007).

Art 235 CCC. Son bienes pertenecientes al dominio público (...). Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos (...).

¿Y el humedal? El humedal es algo más. Es un ecosistema específico que incluye otros componentes que lo distinguen (de otra manera estaríamos refiriéndonos a un río, lago, o mar, por ejemplo) que lo diferencian de un genérico curso o cuerpo de agua. En esa diferenciación, de ser declarado de dominio público, sería necesario que se incluyan jurídicamente sus componentes específicos; entre ellos, la vegetación típica dependiente (si bien la fauna dependiente y específica también es un componente, debe agregarse, entre otros).

Es precisamente allí donde el humedal puede definirse jurídicamente conforme sus componentes esenciales: agua, lecho y vegetación caracterizaste. Claro está que para que ello sea así, al menos para que se le reconozca la entidad de bienes de dominio público debe ser declarado como tal en el cuerpo normativo en el que se establezca qué bienes son de dominio público y qué bienes de dominio privado. Por ahora el humedal -como tal- no es un bien de dominio público ni es un bien específico por lo cual no puede tutelárselo como algo diferente a un río, lago, mar -de integrarlo-, pero si puede llegar a ser tratado como suelo (con agua) en su calidad de bien de dominio privado.

Estos componentes mínimos no logran definir un humedal, como tampoco a un río lo termina por definir el CCC, pero sí importa la incorporación de sus componentes esenciales, de manera tal que si se altera alguno de ellos se altera la esencia del mismo y, en consecuencia, hasta donde pueden ser intervenidos por los usos -por ejemplo- sin que ello conlleve a una alteración relevante.

Ensayando algunas características para su definición no se puede dejar de acordar que es un sistema, un ecosistema en particular, especificidad dada por sus características esenciales que lo identifican como tal. Más allá de los componentes jurídicos esenciales o de sus características hidrobiológicas específicas pueden señalarse como componentes esenciales en su integración jurídica a los bienes de dominio público:

- Agua
- Lecho
- Vegetación característica (presencia de biota adaptada a esas condiciones)
- Baja profundidad
- Flora y fauna interdependiente
- Línea de ribera (de incorporarse como bien de dominio público).

La inclusión podría plasmarse en el CCC. Señalamos en negrita nuestra propuesta¹⁵:

CCC. Art. 235. *Bienes pertenecientes al dominio público. Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales:*

- a) el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo;*
- b) las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso;*
- c) los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial; los **humedales** y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos; **por Humedal se entiende el agua, su lecho y la vegetación característica, delimitado por la línea de ribera (...)**¹⁶.*

¹⁵ DEL CAMPO, C. Nueva Concepción de La Línea de Ribera en Base a Criterios de Desarrollo Sustentable; *Línea de Ribera Ambiental*, Tesis doctoral UNC, Córdoba-Argentina, 2007.

¹⁶ La línea de ribera variará en sus criterios según sea el humedal (mar, lago, río, por

V. Algunas notas sobre diferentes proyectos de Presupuestos Mínimos Ambientales sobre Humedales¹⁷

En la Argentina no hay actualmente una ley de humedales. Se han venido presentando varios proyectos en los últimos años, algunos de ellos fueron votados favorablemente en el Senado, otros han tenido dictamen favorable de tratamiento (pero que luego perdieron estado parlamentario) en la Cámara de Diputados y otros jamás fueron tratados. Mientras tanto, las organizaciones vinculadas a la protección de humedales, los organismos públicos pertinentes, los organismos interjurisdiccionales y las provincias con interés en el tema no han logrado acuerdo en aspectos medulares, ello no por falta de unanimidad de razones, sino muy por el contrario por la falta de encuentro (voluntad de) en el objetivo final.

De los fallidos intentos para tratar la ley de humedales, para el trabajo de investigación se han seleccionado aquellos proyectos que lograron superar instancias de tratamiento (media sanción; moción de preferencia, etc.) en los últimos años¹⁸. Para el análisis de los proyectos de PMA sobre humedales utilizamos una técnica comparativa. Aquí citamos los principales ítems que generaron las mayores controversias y que consideramos pueden servir de llamada de atención para los proyectos presentados o para los proyectos a presentar en el Congreso (ejemplo).

¹⁷ En el encuentro del IDARN 2020 correspondiente; en mi exposición sobre el tema, he tratado específicamente sobre cada proyecto, sus potencialidades y desventajas. Hoy, con la expectativa de que muchos de esos desencuentros en torno a la ley estén diluidos, sólo mencionaré algunas de las grandes líneas que fueron motivo de tales desencuentros.

¹⁸ Para el análisis comparativo de los proyectos me basé en los siguientes criterios: -Proyectos con media sanción / dictamen de preferencia sobre PMA humedales; -Propuestas de organismos interjurisdiccionales y propuestas desde la mirada de recurso (COHIFE. Talleres SAYDS. COFEMA. Comisiones Senado-de agricultura); -Antecedentes previos: Trabajo en diferentes equipos (COHIFE. COFEMA. Basterra/dip). Entre esos proyectos: 1) Expte S 3487/13 expte. de senadores. Cuando diputados recibió la media sanción del Senado del texto unificado de los senadores María Díaz (Nuevo Encuentro-Tierra del Fuego) y Rubén Giustiniani (Socialista-Santa Fe). Expte. 3487/13, Senado De La Nación. Proyecto de ley Giustiniani: Proyecto de ley de régimen de presupuestos mínimos para la conservación de los humedales de origen natural. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3487.13/S/PL>; 2) Expte S 4279/15, Solanas y Odarda. Con media sanción de senado y a borde de perder estado parlamentario, volvieron a insistir con la misma propuesta, pero una vez más perdió vigencia. En 2018, el mismo, con dictamen de preferencia perdió este año estado parlamentario. Fecha de moción de preferencia: 10-08-2016. Enviado al archivo: 19-02-0019.

Nacional. Además, acompañamos un breve análisis de las fuentes de dichas controversias.

En los primeros proyectos¹⁹ -que luego se volvieron a presentar- el principal conflicto se mostró a partir de la definición de humedales adoptada, que consistía en una remisión a la definición de humedal de la Convención Ramsar. Las objeciones se centraron en que era una definición enumerativa y orientada a la gestión, por lo que incluye ecosistemas que, desde el punto de vista científico, son acuáticos. La extensión de los mismos y lo que incluían (provincias enteras) llevó a que ese punto incidiera en la balanza política de algunas provincias. Igualmente, este convenio (Ramsar) se centra en un sistema de listados por lo cual, si bien lo genérico les es aplicable a los humedales, la tutela concreta comienza con la incorporación del humedal específico (listas). Este punto llevó mucha discusión en talleres y en eventos de organismos específicos donde en términos generales se coincidió en que era importante acordar una definición operativa basada en conceptos científicos. Ya que, adoptar la definición Ramsar, importaba llevar el sistema de listados a los PMA.

Como resultado de dichas controversias y en tal sentido en el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales” organizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 14 y 15 de septiembre de 2016 se opta por una definición de humedales consensuada; por la cual:

humedal es un 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 hidromorfismo²⁰.

La definición pone en evidencia que es la presencia de agua y su dinámica, en términos generales el régimen hidrológico, lo que determina la ocurrencia del humedal. A su vez, se entiende que la misma es apropiada tanto para am-

¹⁹ Expte S 3487/13 senadores Giustiniani /Díaz; media sanción. Art. 2º- A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales aquellos definidos por el Art. 1.1 de la Convención sobre los Humedales, aprobada por Ley N° 23919 y su texto ordenado por Ley N° 25335.

²⁰ En el marco del proceso del Inventario Nacional de Humedales (INH) en nuestro país, se ha adoptado una definición acordada en el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales”, organizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en septiembre de 2016 Inventario Nacional de Humedales (KANDUS, P. - MI-NOTTI, P. *Propuesta de marco conceptual y lineamientos metodológicos*. Ob. cit., p. 27).

bientes de origen natural, como a aquellos que derivan de la acción del hombre. O sea que todos los ambientes antrópicos que cumplan con los criterios de hidrología, sustrato o biota²¹.

El contenido de la definición importaba centrarse en su extensión, calidad, clasificación. Asimismo, entre las coincidencias, estuvo la de optar por la herramienta de inventarios (al modo de bosques y glaciares, por ejemplo).

Con posterioridad en el Proyecto aprobado en 2016 y c/dict fav. 2018 Fernando E. Solanas - María M. Odarda se acoge la definición del taller²²:

Art. 2º- A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a los ambientes en los cuales 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. Entiéndase por características ecológicas de los humedales, a la combinación de los componentes físicos... 2 químicos y biológicos y las funciones ecosistémicas que permiten la provisión de los servicios ecosistémicos que proveen los humedales a la sociedad. Entiéndase por integridad ecológica, el estado del humedal que conserva sus características ecológicas permitiendo el sostenimiento de la provisión de los servicios ecosistémicos a la sociedad. Considérense servicios ecosistémicos de los humedales, a los beneficios tangibles e intangibles derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas.

²¹ Ibídem.

²² En la Versión Taquigráfica se lee: "Sr. Solanas. Ese proyecto fue aprobado acá, en el Senado, después pasó a Diputados y perdió estado parlamentario. Este año fue retomado con dos iniciativas: una, de la senadora Odarda, de quien les habla y del senador Linares; otra iniciativa de la senadora Teresa Luna, de la senadora Kunath y del senador Ruperto Godoy". V. VERSIÓN TAQUIGRÁFICA del CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN Período 134º 20ª Reunión - 10ª Sesión ordinaria - del 30 de noviembre de 2016. <https://www.senado.gob.ar/uploa/d/20815.pdf>

Ya en los últimos proyectos²³ (con estado parlamentario) y solo a modo de ejemplo ya se adoptan definiciones que se alejan de Ramsar y se acercan a la consensuada, si bien con notas diferenciadoras que no resultan menores, ya que se aleja de una definición estrictamente técnica para dar lugar al “federalismo”. Así, por ejemplo en este proyecto (Expediente S 2640/20)²⁴ se entiende por humedales:

Art. 2. A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a los ambientes naturales cuya formación se debe a procesos de la naturaleza, en los cuales la presencia de agua superficial, sea de carácter permanente o no, estancado, corriente, surgente, dulce, salobre o salado, causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgo distintivo que deberá encontrarse en estos ambientes es la presencia de biota adaptada a estas condiciones. Asimismo, cada jurisdicción podrá definir otros rasgos distintivos, a cumplimentar por dichos ambientes naturales, con la finalidad de establecer qué zonas son susceptibles de protección en los términos de esta ley. Los humedales alcanzados por esta ley serán definidos con carácter específico en cada jurisdicción.

En términos generales en estos proyectos surge, además -en directa relación con la definición adoptada- el cuestionamiento sobre la extensión de los “humedales” alcanzados por la ley; los que están incluidos y los que no; y la posibilidad -o no- de ser definidos con carácter específico en cada jurisdicción.

²³ Los últimos proyectos presentados al momento (abril 2021) están en Exptes: 2640/20 PL S Mayans y Otros: Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Humedales. 2372/20 PL S Giacoppo: Proyecto de Ley sobre Presupuestos Mínimos para la Protección y Uso Racional Los últimos proyectos presentados al momento (abril 2021) están en Exptes: Y Sostenible De Los Humedales. 1768/20 PL S Rodas y García Larraburu: Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental, Restauración Ecológica, Salvaguarda, Uso Racional y Sostenible de los Humedales. 1709/20 PL S Luenzo: Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Los Humedales. 1564/20 PL S Gonzalez G. y Otros: Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sustentable de los Humedales.

²⁴ Expte S 2640/20-Senado De La Nación-Proyecto de Ley Mayans y Otros: Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos Para La Protección De Los Humedales.

Por otra parte, del análisis y de la comparativa surge que no en todos los casos se incluyen los *salares de altura* ni los extinguidos -entre otros-.

La clasificación que se adopta en cada proyecto se vincula por lo general con las actividades permitidas y prohibidas. La posibilidad de realizar obras en el humedal se suele sujetar a las atribuciones de la Autoridad de Aplicación (y según sea, será para bien o mal de la integridad del humedal del que se trate).

El punto referido a la *Autoridad de Aplicación* fue y sigue siendo muy controvertido, así como la asignación en la ley de Fondos y su manejo. Para el caso, es de resaltar el vínculo de humedales con su componente esencial (agua), que transfiere la temática dificultosa (recursos naturales) a las provincias para su tratamiento, haciendo surgir la discusión relativa a las facultades constitucionales. Es de recordar el conflicto que en su momento se suscitó en torno a ley de PMA sobre aguas (Ley N° 25688) por lo que la posibilidad de entremezclarse lo referido a los recursos naturales y la jurisdicción legislativa en materia de presupuestos mínimos ambientales fue y seguirá siendo una temática de tratamiento sensible que no puede dejar de considerarse en la redacción de los proyectos de PMA que involucren recursos naturales.

VI. Conclusiones

La atención a los humedales en nuestro país se ha ido dando a partir de la aparición del conflicto, generado por una arraigada mirada a los humedales como algo que molesta, de lo que hay que deshacerse, que carece de importancia. Así, la transformación por actividades humanas concretas fue dejando de lado -por lo general, sistemáticamente- la integridad de los humedales (lo que luego sería parte de los derechos de incidencia colectiva), despreciando los impactos sobre los mismos. Son ejemplo de ello los emblemáticos casos del Canal Federal; Gualeguaychú; Desembocadura Río Luján; Empreendimientos inmobiliarios Estuario del Río de la Plata; bordos en los Esteros del Iberá e incluso las inundaciones de importantes urbes y los recientes -y recurrentes- incendios. En esta situación, la regulación recursista de aguas tuvo un papel preponderante.

Argentina cuenta con 11 regiones de humedales (23 son sitios Ramsar). La transformación de humedales en áreas productivas o en zonas urbanizadas -entre otros- implica una movilidad continua, entre su existencia y su desapari-

ción que sigue sin detenerse. Una futura ley de PMA sobre humedales no implica garantizar de inmediato un freno a su desaparición o alteración; sí, en cambio, permitiría establecer una tutela uniforme para todo el país en materia de conservación y uso sustentable, de base preventiva, de equidad intergeneracional que permitiría el ordenamiento ambiental territorial (OT) a partir de su clasificación en base a las mayores o menores restricciones en sus usos y de la concreción de un inventario de nivel de PMA²⁵. Sería como un camino para redireccionar las relaciones entre usos y alteraciones relevantes en el sendero hacia un mayor nivel de protección como sería su declaración como bienes de dominio público en su integridad como tales.

Los distintos proyectos de ley, así como las propuestas de sectores tanto técnicos como institucionales (como COHIFE y COFEMA, entre otros) y de ONG han incurrido en extremos (tanto hacia un lado como hacia el otro) que fueron impidiendo un consenso sobre aspectos medulares de la ley. Es entendible que principalmente las provincias mesopotámicas (que cuentan su territorio surcado en gran parte por humedales) resistan los criterios no flexibles de conservación. Sin embargo, ni con una mirada recursista inflexible ni con la intransigencia de sectores proteccionistas podrá concretarse una ley de tutela que contenga las bases para una gestión ambiental de los mismos (con criterios que reflejen un balance entre los de gestión ambiental y los de gestión recursista) y permitan - entre otros- la sostenibilidad de los servicios eco sistémicos y la promoción para la aplicación de prácticas ambientalmente sustentables.

La dificultad en el logro de un equilibrio entre diferentes derechos de base constitucional no puede seguir siendo la base del desamparo en el que están los humedales (y en consecuencia de los derechos constitucionales involucrados). La preocupación de muchas provincias por el contenido de la ley sigue siendo una realidad tan atendible²⁶ como la de la desprotección de los humedales²⁷. De

²⁵ El inventario de humedales en Argentina genera información de base y es una herramienta que jerarquiza la valoración de los humedales y la regulación de las actividades. Como herramienta que posibilita una política de ordenamiento ambiental territorial y para conocer qué tipo de humedales tenemos en el país, dónde están ubicados y en qué estado de conservación se encuentran, se destaca la importancia de generar mecanismos de coordinación y articulación fluida entre los equipos técnicos involucrados en proceso de INH. (V. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventarionacional>).

²⁶ Por ejemplo, en la actualidad, Expte 12/21 CV. OV. Cámara de Senadores de La prov. de Corrientes: Expresa su preocupación por el tratamiento de los proyectos de ley sobre presupuestos mínimos ambientales en materia de humedales (V <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/avanzada>).

²⁷ Ver: 29/21 CV OV Concejo Municipal de Rafaela, Prov. De Santa Fe.: Solicita el tra-

hecho, los proyectos de leyes de PMA en materia de humedales han fracasado por múltiples motivos, pero fundamentalmente por no encontrarse aún el límite entre la tutela de los mismos y los sistemas productivos.

Al momento de tutelar y gestionar los humedales (en particular atención de lo susceptible de impactar en sus funciones) se requieren políticas públicas claras con estrategias de gestión hídrico ambientales. Una política específica de ordenamiento ambiental del territorio que sea consensuada, pero sin perder los horizontes técnicos en vistas a intereses sectoriales. Para ello no pueden dejar de considerarse los límites políticos y lo que ello implica a la hora de gestionar áreas y recursos en un país federal donde muchos de los grandes sistemas de humedales son interjurisdiccionales e involucran -en muchos casos- cuencas que se integran por varias provincias y según el caso, por más de una jurisdicción.

Resulta paradójico que toda la discusión -que terminó frenando una ley- se haya centrado en una definición que en la actualidad -ante la inexistencia en el nivel de base CCC y PMA sectorial- es la única definición de humedales con nivel normativo en vigor en nuestro país: *Ramsar*.

tamiento de la ley de presupuesto mínimos de protección ambiental de los humedales. 16/21 CV OV Concejo Deliberante De Villa Constitución, Prov. De Santa Fe: Solicita el tratamiento sobre el proyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales.

12/21 CV OV Cámara de Senadores de la Prov. de Corrientes: Expresa su preocupación por el tratamiento de los proyectos de ley sobre presupuestos mínimos ambientales en materia de humedales.

4/21 CV OV Legislatura de Río Negro: Solicita el tratamiento de una ley de manejo y conservación de humedales.

**Delta del Paraná y (des)ordenamiento ambiental:
entre privatización y paradigma eco-céntrico en la gestión de humedales**

*Paraná Delta and environmental (de) ordination:
Between privatization and the eco-centric paradigm in wetland management*

ALICIA MORALES LAMBERTI*

Resumen: El propósito de este trabajo es exponer, por una parte, las recientes estrategias judiciales frente a las problemáticas planteadas por la creciente antropización y ‘pampeanización’ del Delta del Paraná. Por otra parte, se examina la contradicción intrínseca entre el proceso histórico jurídico de privatización de las islas y albardones, con los principios y estándares de gobernanza ambiental de los humedales gestados por la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, todo lo cual permiten vislumbrar la emergencia de un (des)ordenamiento ambiental en la gestión de los humedales del Delta del Paraná.

Palabras-clave: Gestión de Humedales - Paradigmas - Delta del Paraná.

Abstract: *The purpose of this paper is to expose, on the one hand, recent judicial strategies in the face of the problems posed by the growing anthropization and ‘pampeanization’ of the Paraná Delta. On the other hand, it examines the intrinsic contradiction between the historical legal process of privatization of the islands and wetlands, with the principles and standards of environmental governance of wetlands developed by the judicial doctrine of the Supreme Court of Justice of the Nation, all of which allow us to glimpse the emergence*

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba/UNC. Cate-
drática de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho de la UNC.
Profesora y expositora en numerosas instituciones académicas del país y del extranjero. Autora de
numerosas publicaciones en la especialidad. Miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental
y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

of an environmental (dis)regulation in the management of the wetlands of the Paraná Delta.

Keywords: *Wetlands Management - Paradigms - Paraná Delta.*

Sumario: I. Planteamiento - II. Los humedales de la cuenca del Paraná - III. Principios *in dubio pro ambiente* y *pro agua* - IV. (Des)ordenamiento ambiental, antropización y ‘pampeanización’ del delta del Paraná - V. Los humedales y las islas del delta del Paraná - VI. Dominio público y privatización de islas y humedales - VII. Integridad ecosistémica y jurídica de las cuencas hídricas y humedales.

I. Planteamiento

El término humedal se refiere a una amplia variedad de hábitats interiores, costeros y marinos que comparten ciertas características. Es un término que “aún sorprende” por ser nuevo en el mundo de la ciencia y de la conservación, incluyendo a muy diversos ambientes acuáticos como lagos, lagunas, cañadas, esteros, bofedales, pantanos, turbales, ríos o arroyos, además de muchos otros nombres regionales¹. Se los identifican como áreas que se inundan, donde el agua subterránea aflora en la superficie o en suelos de baja permeabilidad cubiertos por agua poco profunda.

Existen varias definiciones del término humedal algunas basadas en sus aspectos ecológicos y otras más vinculadas a su manejo. La Convención de Ramsar² los define de una forma más amplia como: “*las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas incluidas las extensiones de agua de profundidad en marea baja no exceda de 6 metros*”.

Por su parte el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), se expidió por Resolución 229/2016, sugiriendo que, a los fines de su regulación, se defina

¹ CANEVARI, Pablo - BUCHER, Enrique H. *Los humedales de la Argentina. Clasificación, situación actual, conservación y legislación*, Wetlands International, Buenos Aires, 1998.

² La Ley 23919 (1991) ratificó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas suscripta en Ramsar (1971) y modificada según el Protocolo de París de 1982. Luego, la Ley 25335 (2000) aprobó las Enmiendas a los Arts. 6° y 7° de la mencionada convención.

el término humedal como: “*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*”.

El delta del Paraná es un humedal que además de albergar una rica diversidad biológica, cumple funciones ecosistémicas diversas y fundamentales como el control de inundaciones, la retención de sedimentos y nutrientes, la estabilización de costas, la protección contra la erosión, la regulación del clima y brinda una extensa lista de bienes y servicios al hombre, además de poseer valores intrínsecos, cuya preservación y gestión requieren concertación entre varias provincias y los Estados nacionales de los cinco países de la cuenca del Plata.

La compleja génesis de esta llanura, se encuentran además de los cauces principales, cauces secundarios, temporarios, diferentes tipos de lagunas, islas nuevas, en formación y albardones que permiten generar ambientes lóticos, lénticos y terrestres que le confieren al valle una gran heterogeneidad ambiental. El régimen hídrico de estas islas está condicionado por el régimen del río y no por el de las precipitaciones locales. El patrón pulsátil de inundación³ produce impacto sobre las características geomorfológicas y biológicas de las islas, sumándole a la heterogeneidad geomorfológica, temporalidad ecológica, lo cual se refleja en la vegetación.

El delta del río Paraná es parte del sistema socioambiental de humedales Pantanal-Paraguay-Paraná. Se trata de una unidad natural de características biogeográficas y ecológicas únicas, que puede ser definido como un extenso humedal costero sujeto a mareas de agua dulce. Como humedal⁴, su estructura y funciones ecológicas están condicionadas por el régimen hidrológico⁵. La Ama-

³ NEIFF, J.J. 1996. “Large rivers of South América: toward the new approach”, *Internationale Vereinigung für Theoretische und Angewandte Limnologie: Verhandlungen* Volume 26-1 (1996), pp. 167-180.

⁴ El complejo fluvio-litoral del Paraná, es un humedal que comprende a varios tipos, entre ellos: ribereños (adyacentes a ríos y arroyos); palustres (pantanosos), lacustres (asociados a lagunas) y en alguna medida, estuarino en el extremo distal de su delta. Esta diversidad promueve una importante complejidad de ambientes, paisajes y atributos, como la diversidad biológica y funcional. Un ambiente de altísima heterogeneidad, diversidad y complejidad que se manifiesta en áreas con alta recurrencia de inundación, así como en otras que no se inundan, bosques, pastizales, vegetación flotante o sumergida y suelos arenosos a limo arcillosos.

⁵ KALESNIK, Fabio - KANDEL, Carina. *Reserva de biosfera Delta del Paraná: Formación en educación para el ambiente y el desarrollo*, Municipalidad de San Fernando, Impresora

zonía, es esencial para el ciclo hidrológico de la región⁶. La lluvia que hace caudaloso al Río Paraná, que corre a través de Brasil, Paraguay y Argentina, es producto, entre otros, de un fenómeno único: los ríos voladores de la Amazonía⁷. Se trata de flujos aéreos masivos de agua en forma de vapor que transportan más agua que el propio Amazonas: “sin los ríos del cielo, se secan los de la tierra”. El fenómeno de los ríos voladores no se produce en las sabanas. Por ello, la creciente deforestación de la Amazonía, que reduce a cenizas áreas de este ecosistema, para reconvertir sus suelos a actividades agrícola-ganaderas y extractivas, no solo hace desaparecer una diversidad biológica única, sino también las lluvias, por cuanto los ríos de vapor también son vulnerables a la perturbación humana⁸.

Los humedales de régimen hidrológico complejo, como el Delta del Paraná, también son un laboratorio de campo para evaluar aspectos jurídicos interrelacionados y condicionantes de la fuerte presión antrópica en la última centuria, en razón que en relación a los humedales fluviales, los paradigmas antropocéntricos dominantes, generan una creciente “pampeanización” por acción humana,

del Plata, Buenos Aires, 2004. Los factores ambientales que estructuran el paisaje actual, son diferentes según las subzonas del complejo que consideremos. El ciclo de inundación y sequía es tal vez el más influyente, pero este ciclo posee mayor influencia mareal en el tramo inferior, mientras que el fluvial lo hace en el tramo superior y medio. La topografía interna a la vez juega un papel fundamental en regular la frecuencia e intensidad de las inundaciones, los tipos de vegetación, y por consiguiente, la fauna asociada a ella. Incluso los depósitos sedimentarios, para no llamarlos suelos, están condicionados en su génesis por el flujo del agua.

⁶ NEIFF, J.J. 1996, Op. ult. cit.

⁷ Este proceso se inicia cuando la selva en la cuenca amazónica, a través de la evaporación, libera a la atmósfera alrededor de 20 millones de toneladas de agua al día en estado gaseoso, es decir, como vapor de agua. Al llegar a una cierta altitud, al chocar con la cordillera de los Andes, el vapor se enfría y se condensa formando nubes que son arrastradas por los vientos alisios hacia el interior del continente, liberando el agua en forma de lluvia en buena parte de América del Sur.

⁸ Según un estudio del Instituto Nacional de Investigación Espacial de Brasil, (INPE). División de Observación de la Tierra y Geoinformática (2020), la Amazonia liberó, en nueve años, más dióxido de carbono (CO₂) de lo que absorbió, advirtiendo que este bosque selvático comienza a funcionar más como emisor del gas de efecto invernadero que como sumidero. Además, hallaron que la parte sureste y este del bosque (la región del arco de deforestación), está funcionando más como emisor que como sumidero de carbono. Esta región es responsable de 72 por ciento de las emisiones totales de la Amazonía, donde 62 por ciento es de incendios. La deforestación está estrechamente relacionada con los incendios, principal causa de emisiones de CO₂. Solo 18% de las emisiones de las quemas son absorbidas por el bosque amazónico.

mediante ecosistemas artificiales que destruyen la propia complejidad de sistemas abiertos y con alta variabilidad en los flujos de materiales y de energía que poseen estos ecosistemas.

Esos ecosistemas ayudan a mitigar los efectos que provocan las sequías y las fuertes lluvias, regulando el clima. Pero están amenazados por actividades como la agricultura intensiva, la ganadería a gran escala, mega proyectos inmobiliarios y mineros. A modo de ejemplo, sólo algunos humedales ubicados en el valle del Paraná aún poseen colectividades vegetales resistentes al fuego y a la sequía prolongada⁹, con mecanismos adaptativos que no se observan en la mayoría de las especies en la planicie inundable. En el Delta del Paraná estos canales de agua ayudaban a prevenir incendios. Pero sin humedales se vuelven incontrolables. Los más de veinticinco mil focos registrados sólo en el año 2020, no hacen más que evidenciar la incidencia predatoria del desarrollo de proyectos de inversión, sin un marco de ordenamiento ambiental de los humedales y una efectiva protección jurídica.

Con ese marco, el propósito de este trabajo es examinar, por una parte, los recientes aportes generados por la legislación, doctrina y jurisprudencia ambiental frente a las problemáticas planteadas por la creciente antropización del Delta del Paraná, con especial referencia a los impactos ambientales adversos más significativos provocados por la sequía, incendios intencionales y avance de la frontera inmobiliaria, extractiva e industrial.

Por otra parte, se expone la contradicción intrínseca entre el proceso histórico jurídico de privatización de las islas existentes (y las que están en permanente formación, como las islas aluvionales que se forman naturalmente) y los principios y estándares de gobernanza ambiental de los humedales gestados por la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permiten vislumbrar la emergencia de un (des) ordenamiento ambiental en la gestión de humedales.

La amplitud de temáticas y diversidad de fallos, requiere limitar el objeto de este relevamiento a la selección de doctrina judicial que -gestada en la aplicación de la Ley General del Ambiente N° 25675 (LGA) y otras leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental-, es susceptible de ser analizada desde su aporte a la teoría general del derecho ambiental de aguas, entre los que se incluyen los humedales como ecosistemas, auscultando su grado de innovación y correspondencia con las más modernas tendencias doctrinarias.

⁹ NEIFF, J. J., 1990. "Ideas para la interpretación ecológica del Paraná", *Interciencia* 15 (6), pp. 424-441.

II. Los humedales de la cuenca del Paraná

El delta del Paraná, fue el primer sitio Ramsar interjurisdiccional administrado por las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y la Administración de Parques Nacionales. Esta designación implica proteger un corredor biogeográfico que comprende humedales continentales de origen fluvial asociados a la llanura de inundación del río Paraná, en sus tramos medio e inferior. Son 240.000 hectáreas que incluyen los territorios de dos Parques Nacionales, el Predelta de Diamante e Islas de Santa Fe.

La cuenca del Paraná, se divide en tres regiones pertenecientes administrativamente a las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires y, a su vez, en esta última en secciones que corresponden a diferentes partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹⁰. Políticamente la jurisdicción del Delta comprende a dos provincias, Buenos Aires y Entre Ríos. El Delta bonaerense se encuentra a su vez dividido en seis secciones y depende cada una de ellas a los Partidos de Tigre, San Fernando, Escobar, Campana, Zárate, Baradero y San Pedro respectivamente. El delta entrerriano está dividido en siete secciones que dependen todas del Departamento de Gualeguaychú.

En general, en la región del Delta del Paraná coexisten diversas jurisdicciones provinciales, con sus respectivas legislaciones locales (municipales) en materia de ordenamiento territorial, políticas de aprovechamiento, producción y diversidad de políticas ambientales. Sus regulaciones, a lo largo del siglo, muchas veces han presentado criterios dispares y muchas veces contradictorios, aplicables a un mismo ámbito cuya supervivencia obedece a una lógica completamente distinta, ya que obliga a pensar al Delta como una unidad que no reconoce fronteras políticas.

En la región del delta del río Paraná, los bienes y servicios ecosistémicos que provee este humedal benefician al desarrollo y la calidad de vida de más de 15 millones de personas. Sin embargo, al analizar los impactos adversos producidos, se observa que son de origen antrópico, en aspectos ecológicos, económicos, sociales y culturales y, por lo tanto, también contiene esas dimensiones las crecientes protestas sociales y los litigios judiciales en torno a la defensa y protección de humedales.

¹⁰ En el tramo final de la Cuenca se forma el Delta del Paraná, que está compuesto por un triángulo geográfico que comprende los ríos Paraná de las Palmas, Carabelas, Paraná Miní y Paraná Guazú.

La Constitución de Entre Ríos establece que “(...) *los sistemas de humedales se declaran libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados*” (art. 85).

Por Ley N° 9485 la Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, declaró al Río Paraná en el sector denominado Paraná Medio dentro del territorio de la Provincia de Entre Ríos, área natural protegida, incorporándose al sistema provincial de áreas naturales protegidas. Asimismo, declaró a la cuenca del Paraná de interés provincial, cultural, ambiental y científico y consecuentemente invitó a las municipalidades cuyos ejidos se encuentren comprendidos, a adherir a la misma dictando las ordenanzas pertinentes. En igual sentido, ordena iniciar las gestiones correspondientes ante las autoridades de las provincias de Chaco, Santa Fe y Corrientes a los efectos de que se adopte igual modalidad legislativa y acordar los respectivos tratados interjurisdiccionales, con la finalidad de establecer un sistema de protección y gestión socio ambiental sustentable del Río Paraná, en su sector medio, de conformidad a lo normado en los Arts. 41, 121 y 124 de la Constitución Nacional¹¹.

En provincia de Buenos Aires, se ha declarado “Paisaje Natural Protegido”¹² a las Islas Aluvionales en formación, existentes y a formarse naturalmente, con la finalidad de lograr una protección ambiental integral, evitar la degradación por acción humana, la intervención de terceros y las ocupaciones ilegales, así como también realizar tareas de vigilancia y control en cumplimiento de estos objetivos. En igual sentido, por Ley provincial N° 15185 (2020) se declara “Reservas Naturales Integrales” a las islas existentes, a las islas en formación y a formarse de la Primera Sección del Delta del Río de la Plata a en jurisdicción del partido de San Isidro.

¹¹ El río Paraná junto al Uruguay y a los demás cursos de aguas en la Provincia de Entre Ríos han sido declarados por Ley N° 9092 (1997) bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible. En consonancia con una explotación limitada de las islas del delta entrerriano el Estado de la Provincia ha dictado la Ley N° 9603 (2005): Régimen de arrendamiento de Islas Fiscales que regula: “Los predios arrendados deberán destinarse al desarrollo de actividades ganaderas controladas, apícolas y/o aquellos propios de proyectos de inversión para la prestación de servicios turísticos quedando prohibido el uso para la explotación agrícola intensiva que requiera la aplicación de agroquímicos o plaguicidas” (art. 4°).

¹² Ordenanza N° 9114 (2020) vigente dentro de los límites jurisdiccionales del Partido de San Isidro.

En particular, en la Provincia de Entre Ríos, se han declarado “Área Natural Protegida - Parque Natural” a las Islas “General De Hornos”, “Florida”, “Pepeaji”, “Boca Chica”, “Del Marinero”, “Banco de Caraballo” y “Pelada” del departamento Colón¹³; Reserva de Uso Múltiple la isla “La Aurora del Palmar”¹⁴ y “Área Natural Protegida - Reserva de Uso Múltiple” el inmueble denominado “Estancia El Potrero de San Lorenzo”, ubicado en los Departamentos de Uruguay y Gualaguaychú¹⁵, incorporándose al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas conforme Ley Provincial N° 10479.

La Municipalidad de Victoria, por su parte, zonificó su territorio y restringió en una zona el uso del suelo; no admitiendo actividades industriales, hotelería, despacho y almacenaje de combustible, desarrollo de barrios cerrados y agricultura¹⁶. Este Municipio tiene por misión y función administrativa concurrente, velar por el estricto cumplimiento de la Ley provincial de áreas naturales protegidas en el río y en las islas ubicadas en el curso medio del río Paraná dentro de su jurisdicción territorial, (Ley N° 8855), declaradas área natural protegida y clasificada como reservas de uso múltiples.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, la Ley N° 13932 (2020) declara de Interés Provincial, “la preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los humedales y sus elementos constitutivos que, por sus funciones y características, mantienen y contribuyen a sostener el orden de dicho ecosistema” (art. 1°). Se entiende por 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 ex-

¹³ Ley Provincial N° 10735 (2019).

¹⁴ Ley provincial N° 10717 (2019).

¹⁵ Ley provincial N° 10519 (2017). Cfr. Asimismo, Ley N° 10778 (2019): Declara de interés provincial la conservación, defensa, preservación, mejoramiento, aprovechamiento y protección de los pastizales naturales, que se encuentren bajo el dominio público o privado, por constituir un patrimonio natural de importancia socioeconómico; así como toda política pública que genere incentivos para el cuidado de los pastizales naturales en todo el territorio de la Provincia. Se entiende por Pastizales Naturales (art. 2°) todo ecosistema definido como campo natural, en el que la comunidad herbácea está dominada por distintas especies nativas de la familia de las gramíneas (poáceas), con cobertura de especies leñosas que no supere el treinta por ciento (30%) del ecosistema observado, a excepción de las consideradas especies exóticas invasoras según Ley N° 10485 y Ley N° 10650 (2018) de Declaración de Interés Provincial y sujeto a manejo conservacionista los suelos que manifiesten síntomas o susceptibilidad de degradación.

¹⁶ “B. A. B. V. c/ Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ contencioso administrativo”, Cámara en lo Contencioso Administrativo de Paraná, Sala I, 22.05.2018.

tensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis (6) metros, así como también sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, y las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis (6) metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas (art. 2°).

La Autoridad de Aplicación gestionará los humedales bajo los objetivos establecidos en la misma ley y los principios ambientales establecidos en la Ley Nacional N° 25675 (art. 10), debiendo:

- a) establecer un ordenamiento territorial de humedales, identificando a tales áreas como de gestión especial, realizando estudios de impacto ambiental ante la posibilidad de realización de obras de infraestructura, emplazamiento o actividades que realice el hombre;
- b) determinar cuáles son las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, garantizando el mantenimiento y preservando sus características ecológicas;
- c) determinar e identificar los servicios ambientales que prestan;
- d) convenir la limitación de desarrollos urbanos, agropecuarios e industriales; y,
- e) prohibir el vuelco de desechos contaminantes de cualquier índole en humedales y áreas adyacentes, que puedan afectar las características ecológicas de los humedales.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), ha sostenido reiteradamente que la cuenca hídrica es un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales¹⁷. Por tratarse de la protección de una cuenca hídrica y, en especial, de un humedal¹⁸, se debe valorar la aplicación del principio

¹⁷ CSJN: “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/Acción de Amparo Ambiental”, 2019. Fallos 342:1203.

¹⁸ Según la Convención de Ramsar (1971), los humedales son ecosistemas donde el agua es el principal factor controlador del medio y la vida vegetal y animal asociada a él. Son considerados recursos naturales de valor estratégico, en tanto constituyen grandes reservas de agua dulce. Además, los humedales almacenan más carbono que cualquier otro ecosistema por lo que se consideran grandes aliados en la mitigación y la adaptación al cambio climático. La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar, deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año (ap. 2).

precautorio y el principio *in dubio pro natura*. Se trata de un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales (Sitios Ramsar)¹⁹.

La relevancia de la sentencia de la CSJN, da cuenta de la multiplicidad de variables jurídico- ambientales implicadas: licencia ambiental viciada de nulidad, otorgada ex post facto de sucesivos avances del proyecto constructivo por vía de hechos consumados; omisión técnica y estatal de reconocer y preservar humedales y áreas naturales protegidas; omisión estatal de control, fiscalización e inobservancia de exigir una evaluación de ambiental previa, integral y acumulativa del impacto ambiental y social del proyecto, ante el peligro de daños graves o irreversibles; así como la apropiación ilegal por un particular, de bienes del dominio público hídrico.

Además de esas connotaciones relevantes, el Tribunal reitera la importancia del ciclo hidrológico para el funcionamiento ecológico; la interconexión entre los sistemas de agua subterránea y superficial; así como la importancia de enfrentar los retos del agua dulce a nivel de cuenca²⁰, subrayando implícitamente las condiciones que deben cumplirse para alcanzar una evaluación ambiental que incorpore un enfoque multidimensional y policéntrico y tenga en cuenta la complejidad de las relaciones socio-ecológicas subyacentes. En particular, la sentencia evidencia la importancia y fragilidad ecosistémica de los humedales y la necesidad de su protección, al establecer la aplicación del principio precautorio en esta materia.

III. Principios *in dubio pro ambiente y pro agua*

El paradigma ambiental evoluciona y reconoce una transformación progresiva. Esta transformación, como hemos visto, abandona su contenido central “antro-

¹⁹ Cfr. En igual sentido, Cámara II de Apelaciones de Paraná, Sala 2, *in re* “Fundación Cauce, Cultura Ambiental - Causa Ecologista c/Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otros s/ Acción de Amparo”, 25.04.2019, donde se dirime el riesgo real e inminente para la conservación y protección del ambiente del Delta del Río Paraná en general, y puntualmente, de la zona de amortiguación del Parque Nacional Pre Delta, el corredor biológico que lo conecta con el Parque Nacional Islas de Santa Fe y el Sitio RAMSAR.

²⁰ Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua, Justicia hídrica a través de la aplicación de la legislación sobre el agua y el Estado de derecho en materia ambiental, Octavo Foro Mundial del Agua celebrado en Brasilia, 21 de marzo de 2018.

pocéntrico”, para transitar hacia una dimensión “bio” y “eco-céntrica”. El paradigma ecológico, presenta un giro ontológico en el derecho ambiental. Asimismo, la “lectura” eco-céntrica, sistémica y holística de las normas de presupuestos mínimos, tal como si se trataran de auténticas leyes federales, ingresan dentro de las normas que reglamentan la Constitución, desarrollando supuestos fácticos y epistemológicos que colaboran a definir la solución del conflicto jurídico ambiental. La definición, aplicación y alcance de los nuevos principios *emergentes In dubio pro natura* e *In dubio pro agua*, en sus diversas dimensiones sistémicas, hermenéuticas y axiológicas, parte de la premisa que aconseja, para casos de duda en la aplicación de una norma o en la resolución de un caso, estar siempre a aquella solución más favorable para los bienes colectivos. La noción de *in dubio pro ambiente* se erigirá en el norte a seguir para los jueces que se enfrenten a casos dudosos en los cuales la relación causal escapa a los parámetros habituales del derecho²¹.

Con ello, el principio *in dubio pro natura* fija un nuevo “mandato de optimización” constitucional a modo de criterio sistemático, valorativo y de interpretación jurídica de las decisiones normativas y judiciales. Propone “medir” la racionalidad de las decisiones contra la diversidad biológica y la biósfera, como el único “acuerdo” posible para seguir viviendo sobre la tierra. Plantea un orden público ambiental de coordinación federal, basado en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales.

En ese sentido, resaltan el Art. 2° inc. e) de la LGA, que ordena “mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; el art 6° *in fine*, que prescribe “garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, su capacidad de carga en general y asegurar la preservación ambiental”. Con ello, la noción de territorialidad federal se relativiza, emergiendo la de territorialidad ambiental, como bien lo establece la Ley General del Ambiente²². Consecuencia de esta cosmovisión, conviven “derechos a la naturaleza” y “derechos de la naturaleza”, donde “cada ser humano y otros seres vivos tienen derecho a la conservación, protección y restauración de la salud e integridad de los ecosistemas. La naturaleza posee un derecho intrínseco a existir, prosperar y evolucionar”²³.

²¹ LORENZETTI, R. *Principios e instituciones de derecho ambiental*, Wolters Kluwer, Madrid, España, p. 340.

²² CSJN, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/uso de aguas”, 01/12/2017, Fallos: 340:1695.

²³ Declaración Mundial de la UICN acerca del Estado de Derecho en materia ambiental,

Fue en la causa “Majul” donde el voto de Ricardo Lorenzetti sostuvo la necesidad de que los jueces consideren el principio *in dubio pro natura* como pauta hermenéutica genérica²⁴:

“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 y no se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos”²⁵.

Como se observa, cuando se menciona “en caso de duda” como precondition a la operatividad del principio *in dubio pro natura*, evidenciaría una conexión entre el principio precautorio y el principio *in dubio pro natura*, por el hecho de que ambos principios actúan ante la duda o incertidumbre. La aplicación del principio precautorio, como principio jurídico de derecho sustantivo, es una guía de conducta también para la administración que “(...) requiere una reflexión profunda, científicamente probada, socialmente participativa y valorativamente equilibrada”²⁶.

En consecuencia, si el ambiente “no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario”²⁷, el cambio de paradigma ha implicado un redimensionamiento de los principios de política ambiental, bajo el criterio superior de *in dubio pro natura* e *in dubio pro agua*, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la protección y restablecimiento de la integridad de los ecosistemas, el mantenimiento y mejora de la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos y la garantía y disfrute de un ambiente sano²⁸, respecto de aquella que la vulnere, limite o altere.

Brasil, 2016.

²⁴ Siguiendo expresamente los términos del Principio 5 (*In Dubio Pro Natura*) de la Declaración Mundial de la UICN acerca del Estado de Derecho en materia ambiental (2016) y de la Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua (2018).

²⁵ Cfr. “Majul” (Fallos: 342:1203).

²⁶ CSJN: Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Catamarca, Provincia de y otros s/amparo ambiental (Fallos 335:387), disidencia del Ministro Ricardo L. Lorenzetti.

²⁷ Vid. CSJN, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/uso de aguas” (Fallos: 340:1695, considerando 5°).

²⁸ “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales”,

Por su parte, bajo el principio *in dubio pro aqua*²⁹, las controversias en torno al “recurso estratégico agua” no pueden ser atendidas como la mera colisión de derechos subjetivos³⁰. El giro ontológico en la doctrina judicial se ratifica al distinguir el papel del agua en el mantenimiento de la vida y los ecosistemas, así como de la importancia de reflejar la interdependencia entre el agua y otros elementos del ambiente natural, especialmente los suelos, el subsuelo, humedales y los bosques, incluyendo las conexiones ecosistémicas relevantes, en las decisiones judiciales sobre controversias relacionadas con el agua dulce y la administración de justicia hídrica³¹: el Delta del Paraná y del Río de la Plata son humedales y estuarios de carácter interjurisdiccional, que se rigen por el paradigma eco-céntrico y sistémico en su gestión.

La definición genérica del principio *in dubio pro natura* adoptada por la Corte Suprema, no integra expresamente el elenco de principios ambientales de la LGA (art. 4°), pero como hemos visto, se ve reflejada claramente entre los objetivos de dicha ley. En el campo del derecho ambiental, su recepción normativa implicaría una precedencia lógica del principio protectorio ambiental con clara influencia en el juicio de ponderación (porque opera como un metavalor)³², estableciendo una relación de precedencia condicionada al indicar, haciendo referencia al caso, condiciones bajo las cuales un principio precede al otro³³.

Fallos 344:174.

²⁹ UICN. *Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua* (2018): “Principio 6 - *In dubio pro aqua*: 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”.

³⁰ Cfr. Fallos: 340:1695: “La solución de un conflicto ambiental, como un litigio entre dos provincias por el uso y aprovechamiento de un río interprovincial, requiere de conductas que exceden tanto los intereses personales, como los provinciales, en tanto, entre otros, hay que tener en cuenta no solo la cantidad de agua que debe ser destinada a la conservación del ecosistema interprovincial para que mantenga su sustentabilidad, sino también el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

³¹ UICN. *Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua*, Octavo Foro Mundial del Agua celebrado en Brasilia, 2018.

³² LORENZETTI, Ricardo L. *Teoría del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 29.

³³ Sin embargo, la definición y alcance de este principio no ha sido unívoca en Latinoamérica, ya que el principio *in dubio pro natura* en algunos casos se asocia a la duda científica, ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles, inherente al principio precautorio; mientras en otros sistemas judiciales, la duda se cir-

Por su parte, el principio *in dubio pro aqua*, consistente con el principio *in dubio pro natura*, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos³⁴.

Como se observa, son diversas las dimensiones y funciones valorativas, sistémicas y hermenéuticas de los principios *In dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*, en su condición de principios ambientales “emergentes” del marco de los principios generales del derecho ambiental. En ese marco, una primera aproximación permite inferir que, en dichos principios, subyace una primacía que determina que, en casos de conflictos de fuentes, el juzgador hace valer una “prevalencia” lógica y axiológica, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

IV. (Des)ordenamiento ambiental, antropización y ‘pampeanización’ del delta del Paraná

No obstante la vigencia de la citada doctrina judicial de la Corte Suprema, en las últimas décadas se inició un proceso de construcción de mega urbanizaciones, en base a territorios que tienen como principal atractivo el paisaje que brindan los humedales. Los desarrolladores inmobiliarios dedicados a este tipo de emprendimientos, además de aprovechar el paisaje, vieron la oportunidad de aumentar la rentabilidad del suelo elevando la cota de los terrenos adquiridos a bajo costo por su condición de inundables. Paradójicamente, estos emprendimientos, mayormente emplazados en islas, humedales y terrenos inundables cuyo valor monetario originalmente era bajo, persiguen la obtención de una renta urbana valorizando el proyecto con los servicios ecológicos que estos ecosistemas brindan, aunque su construcción implica, en la mayoría de los casos, una degradación tal del ecosistema, que provoca la desaparición de tales servicios.

Por tratarse de ecosistemas inmaduros debido a su permanente formación evolutiva y por su riqueza de flora y fauna nativa, las islas del delta del Paraná

cunscribe sólo asociada a la duda interpretativa de la ley. Cfr. MORALES LAMBERTI, Alicia. “Justicia hídrica ambiental. Doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *Jurisprudencia Argentina*, 2021 vol. 13, pp. 9 - 29.

³⁴ CSJN, *in re* “Majul”, Fallos 342:1203.

constituyen una de las principales áreas prioritarias de conservación³⁵. A modo de ejemplo, el Delta Superior del Río Paraná se extiende desde Diamante (Entre Ríos) hasta Villa Constitución (Santa Fe) aunque algunos estudiosos en la materia lo llevan hasta Baradero (Buenos Aires). Esta particular formación de islas registra la constante modificación de su geografía con el aporte más o menos constante del material que el río transporta. Es así que, originadas por deposiciones en suspensión se forman nuevos bancos que son colonizados por distintas y variadas especies vegetales que, con sus raíces, consolidan el suelo. El aporte de la fauna y el clima completan la acción de la naturaleza creando un nuevo ámbito que se integra al ecosistema isleño ya existente.

Sin embargo, por tratarse de territorio virgen, su conservación se encuentra amenazada por la construcción de grandes emprendimientos urbanísticos de modalidad “barrio cerrado”, desarrollados en su gran mayoría, sin evaluaciones de impacto ambiental previas³⁶ y que implican movimiento de tierras, trabajo de topadoras, endicamientos o “polderización”, dragados y secado de arroyos, canalizaciones, desmontes, rellenos para elevar la cota y cambio de curso de las corrientes de agua³⁷, que generan un fuerte impacto negativo en el ecosistema destruyendo humedales, con la consecuente pérdida de sus servicios ecológicos asociados. De alguna manera se cumple la advertencia de David Harvey³⁸ en sus postulados de “acumulación por desposesión”, en cuanto se trata de un proceso de expansión geográfica que impulsa la “destrucción creativa”, provocando expulsión de población, nuevas geografías y espacios de mercantilización.

Frente a este fenómeno recurrente, desde la actuación jurisdiccional, se ha ordenado a los municipios que abarcan la planicie de inundación del río Luján

³⁵ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL., *Plan de Manejo de las Islas del Delta*. Documento Base, 2011.

³⁶ El Defensor del Pueblo de la Nación, dictó la Res. N° 141/2010, en la cual en su Art. 1° exhorta a las municipalidades de Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando a adoptar las medidas: “a) Realizar un estricto control en el cumplimiento de la exigencia legal de Estudio de Impacto Ambiental, para los emprendimientos urbanísticos o industriales en las zonas continentales vecinas al Delta de Río Paraná. b) Sólo autorizar emprendimientos residenciales, industriales o agropecuarios en humedales cuando su necesidad se encuentre fundada en imperiosas razones de estricto interés público y no existan opciones menos perjudiciales”.

³⁷ “Ferreo c/ Emprendimiento Inmobiliario Colony Park y Parque La Isla s/ Amparo”, Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín, 25.08.2008.

³⁸ HARVEY, David. *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

y del Delta del Paraná³⁹ que “hasta tanto el tribunal cuente con las conclusiones del estudio pericial acumulativo ordenado y además se disponga lo contrario, se abstengan de autorizar la construcción de nuevos emprendimientos inmobiliarios o ampliaciones de los ya existentes que impliquen una o más tareas de endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños”.

Una de las evidencias de los criterios dispares y muchas veces contradictorios en relación a humedales que han sido reconocidos como reservas naturales, ha sido el estatus judicial conferido a la Reserva natural Otamendi. El co-demandado Estado Nacional (Administración de Parques Nacionales) opuso en su defensa que en una Reserva Natural Estricta como la que se constituyó por el Decreto 2148/90, se debe reducir al mínimo posible la interferencia humana. Agregó, que el juzgador mal interpreta la categorización de bienes del dominio público “natural” y “artificial” del Estado Nacional al incluir a la reserva Otamendi en esta última categoría por estimar que surgió de la voluntad de legislador, cuando hay una creación de la naturaleza anterior al citado decreto y cuyo desconocimiento por sentencia afecta la división de poderes y el régimen jurídico constitucional, por cuanto dicha reserva ha sido incluida en la lista de “Humedales de Importancia Internacional”⁴⁰. La Reserva Natural Otamendi, bajo el régimen jurídico de la Ley N° 22351 pasó a ser de dominio público de la Nación, por eso quedó fuera del comercio, no siendo susceptible de servidumbres⁴¹. Sin embargo, el Tribunal de Alzada estimó que al no haberse constituido la Reserva Natural Otamendi por ley (sic), sino por un Decreto nacional, quedó fuera del dominio público que el art. 2° de Ley N° 22351 establece para las Reservas Nacionales y por ende dentro del comercio; además, sostuvo, que “siempre debe prevalecer la necesidad de la servidumbre del inmueble del particular para no condenar un predio a la esterilidad” (sic).

³⁹ “Ferrecio Altube, Enrique Carlos s/ denuncia” (Causa N° 8951), Juzgado Federal N° 1, Secretaría N° 2, de San Isidro, 2008.

⁴⁰ “Paraje los Ciervos S.A. c/ Estado Nacional (Adm. de Parques Nacionales) s/ sumarisimo”, Cámara Federal de Apelaciones de San Martín - Sala I - 18/11/2008.

⁴¹ “Paraje los Ciervos S.A. c/ Estado Nacional (Adm. de Parques Nacionales) s/ sumarisimo”, citado anteriormente.

Como contrapartida, se ha entendido que ciertos emprendimientos inmobiliarios generan cambios de gran magnitud ambiental en la geomorfología, topografía e hidrología de una isla, comprometiendo la integridad estructural y funcional del ecosistema de tipo humedal.

Al respecto, se consideró que la implantación de este modelo de emprendimientos, genera -entre otros efectos- un grave daño al ecosistema deltaico, alterando la dinámica natural hidrológica local y regional, impidiendo el libre escurrimiento de las aguas superficiales y subterráneas, inundando de forma más severa otras áreas del Delta y poniendo en riesgo al continente, acelerando la escorrentía, provocando la erosión y el desmoronamiento de costas linderas y modificando el curso natural de los ríos. De lo que se sigue que no puede evaluarse el daño provocado sobre los ríos y demás cursos y aguas de uso público, escindiéndolo del ecosistema de tipo humedal, precisamente por el impacto que en forma directa genera sobre la hidrología de la región y el ambiente en general, puesto que el agua forma parte, precisamente, del ambiente.

Comprobado el avance de la construcción en gran parte del predio, se apreció una gran transformación en el sector de la isla, debido a las obras de movimientos de suelo, dragado, refulado, terraplenado, perfilado y tablestacado de costas, desmalezado y desmonte del terreno, para concluir en que ya habían iniciado cambios que modificaban el ecosistema, la geomorfología e hidrología de la isla⁴², habiendo eliminado casi la totalidad del bosque ribereño, mientras que los bosques, pastizales, cursos y cuerpos de agua del interior de la isla fueron arrasados casi en su totalidad para constituir lagos interiores y amplias superficies emergidas. Concluyendo que las acciones llevadas a cabo por la empresa implicaron afectación del ecosistema del tipo humedal; la alteración del escurrimiento natural de la región por movimiento de suelos, relleno y elevación de la cota de nivel; desvío y desaparición de ríos y arroyos, desmonte y eliminación de comunidades vegetales nativas y de fauna asociada, y desplazamiento de pobladores originarios de la zona, entre otros impactos ecológicos y sociales de gravedad, se confirmó el procesamiento de sus directivos.

Debido a la creciente modalidad de ubicar proyectos urbanísticos en valles de escurrimiento o humedales, se ha planteado la necesidad de abordar el estudio

⁴² “Ferrecio Altube, Enrique Carlos s/ denuncia” (Causa N° 8951, del Juzgado Federal N° 1, Secretaría N° 2, de San Isidro), Cámara Federal de San Martín, 04.09.2013 y “N.N. s/recurso de casación”, FSM 44266/2019/1/CFC1, Cámara Federal de Casación Penal, 10.12.2020.

de esta temática, en la preocupación de las posibles consecuencias ambientales de orden regional que estas obras pueden implicar⁴³. Con esa línea de base, y constatado que ninguna de las empresas demandadas había obtenido la licencia ambiental a través de un proceso de evaluación de impacto ambiental previo, y que las autoridades competentes, constataron que las profundidades del proyecto a alcanzar durante el dragado autorizado fueron superadas ampliamente pasando de 5,50 metros a más de 12, lo que evidentemente implicó la modificación de la geometría y volúmenes de material a remover aprobados oportunamente para la realización de los trabajos, se ordenó la clausura definitiva del proyecto de inversión.

Tratándose de un emprendimiento urbanístico ubicado en la franja costera de los Municipios de Quilmes y Avellaneda, delimitados por el Río de la Plata y el relleno del CEAMSE que corresponden al bosque nativo denominado “Bosque Ribereño” (sitio Ramsar), se calificó al bosque ribereño y sus humedales en los Municipios de Quilmes y Avellaneda, como única en América Latina por tratarse de la zona de conectividad de la ruta de dispersión biótica Paraná-Uruguay-Plata, conectividad que hace a la interjurisdiccionalidad del recurso afectado⁴⁴. Por su parte, la Ordenanza del Municipio de Quilmes N° 9348/02 y su modificatoria N° 9508/03, declara parque natural y zona de reserva ecológica a la selva marginal quilmeña, lo que implica el reconocimiento expreso de las características ambientales únicas del área que se pretende proteger.

La zona constituye un pilar fundamental en el equilibrio ambiental de la región y debe ser abordada integralmente en tanto forma parte del bosque ribereño Uruguay-Paraná-Plata⁴⁵. Pero en dicho lugar se realizaron tareas de desmonte a propósito de dicho emprendimiento, y en aplicación de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, la Ley Ge-

⁴³ “Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida c/Colony Park S.A s/ordinario. Incidente s/solicitud de cese de obras”, Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Sala I, Sec. Penal I, 05/05/2011.

⁴⁴ “Asoc. para la Protec. del Medio ambiente y Educación c/ Inversiones Urbanas Nuevo Milenio S.A. y otro s/ daños y perjuicios”, Cámara Federal de la Plata - Sala III, 17/12/2013.

⁴⁵ Existe acuerdo sobre la vulnerabilidad del bosque ribereño y sus humedales, identificándose las causas que motivaron el cuadro de su situación actual (falta de planificación urbanística, permitiendo aglomeraciones urbanas en zonas inundables; desforestación indiscriminada del bosque costero y depredación de humedales; errónea administración del sistema costero que produjo salinización; mal manejo de la infraestructura, etc.). La Autoridad Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, ha clasificado la zona preliminarmente como categoría I (sectores de muy alto valor de conservación) hasta 150 mts. de la línea de costa.

neral del Ambiente 25675 y la Ley 23919 de aprobación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas suscripta en Ramsar, se ordenó el cese de la actividad y la inscripción registral de la prohibición de innovar decretada⁴⁶.

Los problemas de emisiones y vertidos de sustancias y residuos contaminantes, tampoco resultan ajenos a la supervivencia de los humedales del Delta del Paraná, como ocurrió con vertidos de efluentes líquidos del proceso productivo al curso del Río Paraná de Las Palmas, y efluentes gaseosos o residuos especiales en contravención a la normativa⁴⁷ y el vuelco de efluentes cloacales que sin previo tratamiento, se realiza sobre el cauce del río Paraná desde el Emisario Sur de la ciudad de Rosario, que recolecta los líquidos de la red cloacal del Gran Rosario⁴⁸. También en relación al dragado y ensanchamiento del sector denominado “Cuatro Bocas”, ubicado en la desembocadura del Río de la Plata y el vuelco de los sedimentos y barros extraídos de aquél sin tratamiento técnico, en humedales de la misma cuenca, se dictó una medida cautelar de no innovar, ordenando el cese de dicha actividad⁴⁹.

En la causa “Majul”⁵⁰, el Máximo Tribunal hizo lugar al recurso de queja interpuesto por la actora y revocó la decisión dictada por el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos que había revocado la sentencia que ordenaba el cese del proyecto inmobiliario “Amarras de Gualaguaychú”⁵¹ y condenaba solidariamente a la firma “Altos de Unzué S.A.”, a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y al Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos a recomponer el

⁴⁶ “Asoc. para la Protec. del Medio ambiente y Educación c/ Inversiones Urbanas Nuevo Milenio S.A. y otro s/ daños y perjuicios” - Cámara Federal de La Plata. Sala III, 17/12/2013.

⁴⁷ “Asociación Civil para la Protección Ambiental del Río Paraná Control contaminación y restauración hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro” (del Juzgado Federal N° 1 de San Nicolás), 09/10/2020.

⁴⁸ “Asociación Civil con Persona Jurídica Cuenca Río Paraná c/ Aguas Santafesinas y otros s/ Amparo Ambiental”, CF de Rosario - Sala B, 22.08.2019.

⁴⁹ “Fundación Agronegocios y Alimentos c/ Exolgán SA s/ Amparo”, Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Sala I, Sec. Civil 1, 12.07.2013.

⁵⁰ CSJN, *in re* “Majul”, 11/07/2019. (Fallos 342:1203).

⁵¹ Se trata de un barrio náutico con unos 335 lotes residenciales, más 110 lotes residenciales con frentes náuticos, más complejos multifamiliares de aproximadamente 200 unidades y un hotel de unas 150 habitaciones-. El proyecto se encuentra en el Municipio de Pueblo General Belgrano -es decir, en la ribera del Río Gualaguaychú, lindero al Parque Unzué, en la margen del río perteneciente al Municipio de Pueblo General Belgrano, frente a la Ciudad de Gualaguaychú.

daño ambiental. Dicho proyecto, se emplazaría dentro del valle de inundación del Río Gualaguaychú (humedal), que permite evacuar los importantes caudales que pueden sobrevenir en épocas de creciente, y su ejecución afectaría negativamente el ambiente, al Parque Unzué y otras naturales áreas protegidas⁵² así como la Municipalidad de Gualaguaychú.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte descalificó la sentencia porque se había producido una alteración negativa del ambiente, aún antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, agregó, que dicha resolución judicial no tuvo en cuenta que la provincia de Entre Ríos tiene a su cargo la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas y “los sistemas de humedales que se declaran libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados” (Art. 85 Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

En el caso, el Tribunal Superior de Entre Ríos, omitió ejercer el control de razonabilidad y legalidad en la actuación de los otros poderes del Estado, dando por cierto que no se habían producido daños irreversibles casi imposibles de recomponer, como la desaparición de especies arbóreas, del bosque y del humedal, la alteración del curso natural de un río y un gran movimiento y sobre elevación de suelos, lo cual evidenciaba su contradicción con una tutela judicial efectiva. Tampoco consideró que el objeto del amparo deducido, no sólo buscaba la paralización de las obras, sino también la recomposición del ambiente al estado de hecho anterior.

De manera simultánea, en las islas del delta se produce desde hace años un fenómeno conocido como “pampeanización”, esto es, el traslado a estos humedales de una serie de actividades productivas propias del bioma de pampa húmeda. Estas actividades, desplazadas de esa zona central por la generalización de otras de mayor rentabilidad, ocasionan un complejo proceso de cambio de uso del suelo, visible

⁵² Cfr. Ley provincial N° 9687, art. 1°.- Decláranse “Área Natural Protegida” a los Humedales e Islas del Departamento Uruguay, Gualaguaychú e Islas del Ibicuy, sitios en el territorio de la Provincia de Entre Ríos, incorporándose al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas conforme lo normado en la Ley Provincial N° 8967; Art. 2°.- Declárase al territorio de Humedales identificado en el Art. anterior precedente, de Interés Provincial, Cultural, Ambiental y Científico y consecuentemente sujeto a las normas correspondientes de la Ley Provincial N° 8967 y Art. 3°.- Clasifícase al Área Natural declarada en el Art. 1° dentro de la modalidad de manejo “Reserva de Uso Múltiple”, la que se denominará “Reserva de los Pájaros y sus Pueblos Libres”.

en la aparición de endicamientos o terraplenes, cuyo objetivo es impedir el libre ingreso del agua y evitar que los campos se inunden naturalmente.

Situaciones similares se plantean en relación a islas ubicadas en el ámbito declarado sitio Ramsar a pedido de la República Argentina, por lo cual las decisiones estatales, incluidas las judiciales, que afecten dicho espacio podrían acarrear responsabilidad frente a la comunidad internacional. En el caso de la Isla Irupé, en el departamento Victoria (Entre Ríos), una explotación agropecuaria realizó una obra de terraplén de contención de 19 kilómetros de extensión para manejar los excesos hídricos superficiales y subterráneos en una superficie de 560 hectáreas, no obstante que la normativa municipal prohíbe la explotación agrícola intensiva que conlleva el uso de agroquímicos o plaguicidas incompatibles con la conservación de la fauna y flora del humedal⁵³.

Tratándose de un mega emprendimiento de cultivos agroindustriales⁵⁴, no obstante que la obra proyectada era sobre recursos hídricos que nacen y concluyen dentro del territorio de una provincia, la Corte Suprema consideró que las autoridades nacionales resultan competentes para adoptar un temperamento protector del medio ambiente en ejercicio de facultades precautorias ante una situación de peligro. Existe la necesidad de adoptar una perspectiva que considere al agua como un soporte vital e inescindible del ambiente, por cuanto el proyecto productivo producirá una afectación relevante por los residuos peligrosos que derivan del uso de fertilizantes y agroquímicos utilizados en el cultivo agrícola, por las alteraciones que produce la inundación de grandes extensiones de bosques nativos, por la pérdida de la diversidad biológica y de especies migratorias, por la desaparición de humedales⁵⁵.

Se configura una restricción razonable al derecho real de dominio sobre inmuebles insulares, limitar su uso a la explotación de actividades ganaderas, basado en razones ambientales a la par que prohibirlo para las tareas agrícolas, siendo que en el caso la explotación agropecuaria proyectada por el actor sustituye la totalidad de la flora silvestre y en la medida del impacto negativo que

⁵³ “Bema Agri B.V. c/ Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo”, Cámara en lo Contencioso Administrativo de Paraná, 22.05.2018.

⁵⁴ El objetivo del emprendimiento conocido como “Proyecto Productivo Ayuí Grande” consistía en inundar un área aproximada de ocho mil (8000) hectáreas y tendría como propósito la conformación de un reservorio de agua para riego de unas setenta y siete mil (77.000) hectáreas, que se destinarían al cultivo del arroz y otros granos.

⁵⁵ CSJN, “Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, 11/03/2021 (Fallos: 344:251).

ocasiona el uso de plaguicidas, afecta la fauna autóctona⁵⁶, por lo cual la restricción permite concretar la obligación estatal de preservar y conservar ciertas zonas del territorio insular y de humedales provincial.

También los recursos ictícolas se ven comprometidos, en la medida que, por las diversas causas concurrentes y acumulativas señaladas anteriormente, sumado a la madurez, tamaño y tasa de extracción inadecuada, la fauna ictícola ribereña del Paraná, incluyendo los recursos pesqueros más relevantes, está críticamente comprometida⁵⁷. En igual sentido, en defensa de la riqueza ictícola, se dispuso la prohibición de la pesca comercial en aguas de los Ríos Paraná y Paraguay de jurisdicción provincial⁵⁸ y de acopio de productos de pesca 5 días a la semana.

En sentido tutelar similar, en defensa de la fauna ictícola, se ordenó incorporar nuevas tecnologías en el tratamiento de efluentes e instrumentar sistema de aguas regeneradas en un plazo razonable, así como reformular la normativa que establece parámetros para el vuelco de efluentes en la zona, teniendo en cuenta la morfología del estuario y la cantidad de empresas radicadas en el Delta⁵⁹.

Por otra parte, frente a la reducción del cupo de exportación de las especies de importancia económica asignado de manera mensual en un 50%, decidida en conjunto con autoridades nacionales y provinciales en respuesta concreta a la bajante histórica del río Paraná⁶⁰, se dispuso una limitación del nivel de captura o extracción que esté en sintonía con la reducción del cupo de exportación dispuesta, para que atendiendo la finalidad que se busca, cual es la de disminuir el esfuerzo pesquero, no queden abstraídos de esta reducción -dirigida solo al comercio exterior- lo que corresponde al mercado interno. Esto es así, en la medida que cupo de exportación y cupo de extracción no son términos iguales⁶¹,

⁵⁶ “B. A. B. V. c/ Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ contencioso administrativo”, Cámara en lo Contencioso Administrativo de Paraná, Sala I, 22.05.2018.

⁵⁷ “Bascolo, Roald O’iar y otros c/ Poder Ejecutivo Provincial y otros s/ amparo”, Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de la Cuarta Circunscripción Judicial de Reconquista (Santa Fe) - 09/04/2008.

⁵⁸ Ranz, Adolfo Emilio; Rojas, Susana y Otros c/ Secretaría de Desarrollo Territorial Ambiental y/o Provincia del Chaco y/o quien corresponda s/Acción de Amparo, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 4°, 29/03/2021.

⁵⁹ “Legajo N° 1 - Querellante: Asociación de Pescadores Artesanales de la Ría de Bahía Blanca. En Autos: ‘Oiltanking Ebytem S.A. y Otros s/Legajo de Apelación”, Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, 13.05.2021.

⁶⁰ “Federación Entrerriana de Clubes de Pesca y Lanzamiento c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otro s/ Acción de Amparo Ambiental”, 07.07.2020.

⁶¹ Además, resulta lógico que la concentración de peces ante la bajante del río facilita su

y que quedan fuera del primero de ellos las capturas destinadas a la comercialización en el mercado interno como así también las destinadas a la subsistencia.

De acuerdo a lo anterior, el tribunal estableció un cupo de extracción o volumen de captura de peces para la actividad comercial en gran escala y deportiva, reduciendo en la misma proporción en que se redujo el cupo de exportación, por el término de 120 (ciento veinte) días. Siendo un recurso compartido con la provincia de Santa Fe, se impuso de inmediato, la adopción de acciones conjuntas con dicha provincia a fin de garantizar la recuperación y uso sustentable del recurso ictícola.

Por otra parte, las actividades mineras y extractivas (areneras y canteras) es otra de las actividades productivas, que -con la aplicación de técnicas de fractura hidráulica en reservorios no convencionales de hidrocarburos, se han visto potenciadas, no obstante que en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos, mediante Ley N° 10477 (2017) se prohibió la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica (fracking). Por la misma ley, la Provincia se compromete a ejercer “las acciones preventivas pertinentes y oportunas que garanticen la demanda de protección de las aguas pluviales, superficiales y subterráneas, incluyendo el Acuífero Guaraní”.

Respecto de la producción de este tipo de arenas silíceas⁶², Entre Ríos es la provincia que exhibe el primer lugar en el país (75%) y abastece no sólo a la industria hidrocarburífera⁶³ sino también a la del vidrio, que exige ciertas especificaciones técnicas, a fundiciones e industria cerámica.

extracción en abundancia, lo que ante la situación en la que se encuentra el recurso pesquero, conspira gravemente en contra de su sustentabilidad.

⁶² Las arenas silíceas están formadas por cuarzo alfa, es decir, la forma cristalina termodinámicamente estable de la sílice a temperatura ambiente y presión normal. La madurez mineralógica y de textura de estas arenas está en función de las distancias recorridas: a mayor transporte de los sedimentos, aumenta su madurez mineralógica. Las arenas silíceas también conocidas en el sector como arenas de fracturación, se usan como agente de soporte en la exploración y producción de petróleo y gas. Se trata de arenas naturales con especificaciones mineralógicas y físicas precisas que actúan con agentes de sostén, manteniendo abiertas las fracturas inducidas.

⁶³ SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO MINERO. DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS DE LA MINERÍA. *Panorama de Mercado de Rocas y Minerales Industriales. Arenas para Fracking*, octubre 2019.

La mayor producción de arenas silíceas se concentra en el Departamento Islas del Ibicuy, coincidiendo espacialmente con un frágil ecosistema de humedales e islas. En este contexto, se han planteado reiteradamente solicitudes de acceso a la información ambiental y acciones preventivas de daños, cuya pretensión se centran -entre otros- en la protección de la salud, los ecosistemas de humedales, las fuentes de agua, el agua potable, las cuencas hídricas, las aguas superficiales y subterráneas y los acuíferos⁶⁴.

La escala y magnitud del reciente desarrollo e instalación en el Departamento Islas del Ibicuy de areneras y canteras de arena, así como la necesidad de prohibición de nuevas construcciones con capacidad para alterar el ecosistema (terraplenes y endicamientos), se justifican particularmente porque las explotaciones areneras denunciadas, se encuentran en una zona geográfica que el Estado de la Provincia de Entre Ríos declaró por Ley N° 9718 (2006) “Área Natural Protegida”, lo que obliga a la administración a integrar la conservación y el uso sostenible del área; a proteger el ambiente natural, los ecosistemas y particularmente los cursos de agua; a conservar los recursos genéticos y minimizar la erosión de los suelos, entre otros objetivos previstos en el Art. 4 de la Ley N° 10479 (2007) del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas⁶⁵.

Por otra parte, como parte de este fenómeno de “pampeanización”, todos los años, en épocas otoñales e invernales, el delta sufre quemadas mayormente intencionales de pastizales con diferentes grados de intensidad. El fuego es utilizado para eliminar vegetación de nulo valor para la práctica de la ganadería intensiva, pero que es esencial para el desenvolvimiento del humedal. En el transcurso de 2020 y hasta la actualidad, persiste un contexto de bajante histórica del río Paraná, que generó mayor cantidad de suelos secos en humedales, se registraron la mayor y más grave cantidad de focos de incendios de los últimos nueve años, exponiendo, otra vez, la persistencia de este grave problema socioambiental.

Ante la recurrencia de incendios intencionales, los nuevos usos de las tierras por el avance de la urbanización, las prácticas agrícolas intensivas, la quema indiscriminada de humedales y las variables climáticas que alternan prolongados

⁶⁴ “Cooperativa de Agua Potable y otros Servicios Públicos de Ibicuy Ltda. c/ Gobierno de la Provincia de Entre Ríos. Secretaría de Ambiente s/ Acción de Amparo”, Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, 18.01.2021.

⁶⁵ “Cooperativa de Agua Potable”, STJ de la Provincia de Entre Ríos, 18.01.2021, citado anteriormente.

períodos de sequía con alto riesgo de incendios incluso espontáneos, el Máximo Tribunal ha reconocido la existencia de prueba suficiente de carácter público y notorio de que los incendios, irregulares, masivos y reiterados causan alarma en la población y amenazan gravemente al ambiente. Admite la configuración de un peligro concreto sobre el ambiente, los incendios representan la pérdida de bosques, vida silvestre, flora, fauna y biodiversidad, además se afecta la función de los humedales, se cambia el uso del suelo, desaparecen especies y causa un riesgo de alteración significativa y permanente del ecosistema del Delta del Río Paraná.

En ese marco, diversas medidas cautelares urgentes se han dictado, atento regir en materia ambiental los principios precautorio y de prevención, se ha dispuesto en los términos del art. 32 in fine de la Ley N° 25675 la prohibición absoluta de acciones humanas con capacidad para alterar el medio ambiente, especialmente nuevas construcciones con capacidad para alterar el ecosistema; la quema de recursos naturales, actividades que impliquen riesgo de incendio aún de carácter accidental; construcción de diques y terraplenes de cualquier naturaleza o realización de actividades que pongan en riesgo el ecosistema⁶⁶. En la causa “Equística”⁶⁷, la Corte califica a las actuales quemas de pastizales como actividades manifiestamente ilegales, violatorias del art. 41 de la Constitución Nacional y de las Leyes N° 26562 (Control de Quema), N° 26815 (Manejo del Fuego), N° 26331 (Bosques Nativos), N° 25675 (Ley General del Ambiente), N° 23919 (Protección de los Humedales, RAMSAR), N° 24295 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), y N° 27520 (Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global). Establece la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental colectivo continúe o se agrave la degradación del ambiente, como lo prevén la Ley N° 25675, y arts. 1710 y 1711, del Código Civil y Comercial de la Nación.

El fallo de la Corte Suprema *in re* “Equística”, sintetiza la doctrina del proceso cautelar ambiental, ante una afectación severa de un recurso ambiental o ecológico de naturaleza interjurisdiccional, con efectiva degradación ambiental o afectación del Delta del Río Paraná que compromete seriamente su funcionamiento y susten-

⁶⁶ “Asoc. Civil Con Personería Jca. Cuenca Río Paraná y otro c/Baggio Rufino, Pablo y otros s/Expedientes Civiles”, Juzgado Federal de Paraná 2, 01.07.2020.

⁶⁷ CSJN, “Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil”, 11/8/2020. Fallos 343:726.

tabilidad⁶⁸, en tanto su conservación es prioritaria, no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las generaciones futuras⁶⁹.

Al comentar su voto, Ricardo Lorenzetti reflexionó:

“Esta breve descripción es suficiente para llegar a la conclusión de que existe una Constitución, un Código, una ley general del ambiente, una ley de protección de bosques, una ley de prohibición de quemas y de incendios, así como un plan estratégico referido a la Conservación del Delta del Paraná. Todo ese completo sistema legal no impidió que se llegara a la situación actual, en la que se han quemado miles de hectáreas, con un daño ambiental tremendo y graves consecuencias para la salud humana. La cuestión es la aplicación, o como se dice actualmente, el proceso de implementación de las leyes”⁷⁰.

En este contexto, y frente a la opacidad en la gestión de políticas ambientales concretas por parte de las autoridades de aplicación, juegan un rol importantísimo los principios ambientales reglados del Art. 4º y 5º de la LGA que introducen los principios de prevención del daño ambiental, de integración y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles. Ellos modifican la morfología del proceso ambiental, delineando su contorno.

Es a la luz de estos principios -que apuntan a constituir a las medidas cautelares en medios idóneos para hacer efectivos los propósitos y fines perseguidos por el art. 41 de la CN- que deben entenderse las amplias facultades que el art. 32 que la LGA otorga a la autoridad judicial interviniente para disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.

⁶⁸ A su vez, nuestro Máximo Tribunal de la Nación ya declaró su competencia originaria y exclusiva para entender en una causa con similar objeto en el año 2008, donde la Municipalidad de Rosario inició una acción de amparo contra las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires “...a fin de que cese el daño ambiental producido por las quemas de pastizales que se realizaban de manera indiscriminada, reiterada y sistemática, en las islas del Río Paraná” (CSJN, “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo daño ambiental”).

⁶⁹ CSJN, Ibidem Fallos 343:726. Con similares pretensiones procesales, la Corte Suprema intervino con anterioridad, en virtud de esa misma competencia: a) CSJ 853/2008 (44-M)/CS1 “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo -daño ambiental-” y b) CSJ 84/2008 (44-U) “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo - daño ambiental”.

⁷⁰ LORENZETTI, Ricardo, “Incendios: un fallo clave de la Corte para cuidar el Delta del Paraná”, en <https://www.ricardolorenzetti.com/incendios-un-fallo-clave-de-la-corte-para-cuidar-el-delta-del-parana-por-ricardo-lorenzetti/>. 24.08.2020.

El Tribunal, asimismo, solicitó a la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, a la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, al Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos y a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, informar sobre la existencia de causas judiciales relacionadas con el objeto de este amparo ambiental, las medidas adoptadas y el estado de esos procesos.

En la actualidad, la declaración de la Emergencia Ambiental⁷¹ primeramente, alcanzó a todas las cuencas hídricas que atraviesan el territorio provincial de Entre Ríos, que están atravesando una etapa de estrés hídrico a causa de la disminución del caudal de los ríos y sus afluentes, fenómeno climático de origen natural inducido por un déficit histórico de precipitaciones en el área de captación a nivel regional. En particular, la zona del Delta entrerriano que comprende los Departamentos de Diamante, Victoria, Gualaguay e Islas del Ibicuy, se encuentra especialmente afectada por bajante del Río Paraná y la sequía de lagunas y humedales característicos de la zona exponiendo material orgánico que funciona como combustible para incendios que afecta a las ciudades entrerrianas y santafesinas ubicadas en la ribera del Río Paraná y la elevada degradación ambiental de la zona de humedales producto de los incendios intencionales, hacen necesaria la adopción de medidas tendientes a mitigar y a prevenir la propagación de los efectos perjudiciales al ambiente.

Más recientemente, atento que el déficit de precipitaciones en las cuencas brasileñas del río Paraná, del río Paraguay y del río Iguazú es uno de los factores determinantes para la bajante histórica actual, considerada la más importante en nuestro país en los últimos setenta y siete (77) años, mediante Decreto nacional N° 482/2021 se declaró el “Estado de Emergencia Hídrica” por el término de ciento ochenta (180) días corridos en aquellos sectores del territorio abarcado por la región de la Cuenca del río Paraná, que afecta a las Provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y Buenos Aires, sobre las márgenes de los ríos Paraná, Paraguay e Iguazú.

V. Los humedales y las islas del Delta del Paraná

Las islas del Delta del Paraná deben su existencia a la gran cantidad de sedimento que acarrea el agua del Paraná. Los bancos de sedimento son colonizados por

⁷¹ Decreto provincial N° 1.096/2020.

juncos, ceibos, pajonales y otras especies que contribuyen con sus raíces a consolidar las islas que posteriormente son colonizadas por otras especies.

El Delta del Paraná se divide en tres grandes regiones: el Delta Superior, el Delta Medio y el Delta Inferior o en formación, y se la considera como “zona de transición” entre la Mesopotamia y la llanura pampeana. De este modo va avanzando, por colmatación, sobre el estuario del Río de la Plata. Las islas que se forman poseen costas o riberas más elevadas (por albardones naturales) que sus centros, donde suelen existir pantanos y pequeñas lagunas, ricos en biodiversidad.

En particular, la riqueza de los recursos del Delta contrasta con la marginalidad con la que se ha tratado a estos ambientes, más como áreas “improductivas” sobre las que avanzar insertando actividades típicamente terrestres (interviniendo en su naturaleza intrínseca), que como un ecosistema a conservar debido a la importancia estratégica como reservorio de agua dulce.

Como hemos visto, los humedales del Delta son ecosistemas que poseen un alto grado de vulnerabilidad frente a la actividad humana, tanto por las obras que provocan modificaciones en el ambiente, como endicamientos, terraplenes, excavaciones, rellenos y caminos, como por las actividades que se realizan en zonas contiguas, como la agricultura, el pastoreo, la deforestación y el desarrollo urbano e industrial⁷²; o incluso aquellas que, aun siendo incompatibles con la naturaleza del lugar, se pretenden realizar dentro del área del Delta, como agricultura a gran escala o ganadería intensiva.

La complejidad ambiental propia del área, asociada al sistema federal de gobierno a partir del cual coexisten distintas jurisdicciones provinciales con sus respectivos municipios y con diferentes marcos normativos e institucionales, se conjuga con una dinámica social con baja participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, planteando un intrincado escenario regional.

En las últimas décadas han ocurrido diferentes procesos tanto en la región como en su área circundante, los cuales han hecho que el Delta del Paraná, que estaba relativamente aislado de la influencia antrópica, haya comenzado a sentir un mayor impacto de las actividades humanas. Por un lado, el avance de la frontera agrícola ha ido desplazando el ganado de la región pampeana hacia otras

⁷² QUINTANA, R. D. - BÓ, R. F. “Caracterización general de la región del Delta del Paraná”, en BLANCO, D.E. - MÉNDEZ, F.M. (eds). *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: Situación, efectos ambientales y marco jurídico*, Fundación Humedales/ Wetlands International, 2010.

zonas, como las islas del Delta, y también ha generado aidez por encontrar nuevas tierras para cultivar⁷³. Asimismo, como hemos analizado precedentemente, en los últimos años también se manifiesta un lento proceso de ingreso de emprendimientos inmobiliarios de gran envergadura en la región, con impactos que van desde la pérdida y degradación de humedales hasta la contaminación del agua por efluentes cloacales⁷⁴ y residuos de agroquímicos. Con estas obras los ambientes que se ven más afectados son las depresiones anegables, los centros de islas, que cumplen un rol clave en la regulación hidrológica, ya que son los que frenan la velocidad del agua y por lo tanto amortiguan las crecientes.

El grave impacto ambiental acumulativo de estas obras sobre el funcionamiento del ambiente isleño y los humedales del Delta del Paraná, también contempla la Hidrovía Paraná-Paraguay, la que si bien constituye un corredor primordial para el Mercosur, los permanentes trabajos de dragado y balizamiento alteran la topografía, y por ende la hidrodinámica, generan re-suspensión de sedimentos destruyendo hábitats locales, alterando el equilibrio físicoquímico y aumentando la biodisponibilidad de contaminantes, resultando en un cambio en la naturaleza y diversidad de las comunidades bentónicas (densidad de individuos, abundancia y biomasa).

Por otra parte, la falta de planificación, ordenamiento ambiental del territorio y humedales, así como la situación de precariedad de los títulos de propiedad y los vaivenes en las políticas públicas de uso de las tierras e islas fiscales, impactan negativamente sobre los pobladores locales. La problemática de la indefinición de una política de uso de las islas mal nominadas “fiscales”, cuando en realidad integran el dominio público del Estado, resulta en una pérdida para toda la sociedad, y representa una ventaja para actividades oportunistas, intrusivas y con beneficios a corto plazo.

⁷³ Asimismo, la pesca del sábalo ha pasado de ser artesanal y estacional a industrial y permanente. Las industrias forestales han tenido gran desarrollo en la región, principalmente en el bajo Delta, donde las plantaciones se realizan bajo dique, modificando los patrones de drenaje natural del humedal.

⁷⁴ MACHAÍN, Natalia y otros. *Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná*, 1a ed., Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, Buenos Aires, 2013.

VI. Dominio público y privatización de islas y humedales

Las islas del Delta del Paraná han sido objeto de varias decisiones políticas para fomentar su colonización. Históricamente, mediante leyes provinciales, incluso meros Decretos y resoluciones administrativas se ha regulado y otorgado la concesión, venta y/o arrendamiento de “terrenos de islas” (terrenos de aluvión depositados por las aguas del Paraná entre sus costas y los diversos canales que forman su delta), hasta el Río de la Plata.

Ello hace poner la mirada sobre los mecanismos jurídicos que facilitaron su poblamiento, tenencia, posesión y dominio. La (actual) lucha por el “espacio”, el reconocimiento de los ríos, humedales e islas como ecosistemas, el descubrimiento y aceptación de sus funciones ambientales y las tensiones en el campo jurídico y político entre los intereses y derechos individuales y patrimonialistas con los intereses comunes y ambientales, han impulsado la necesidad de analizar bajo qué bases jurídicas se condujo este proceso privatizador de riquísimas extensiones de territorio, tierra y ambientes públicos⁷⁵.

Las tierras de las islas del Delta han recibido un doble impulso por las condiciones señaladas, las que dieron un marco jurídico aún más especializado a la colonización. De hecho, en el Código Rural bonaerense vigente, en la Sección Segunda del Régimen de Transformación Agraria tenemos un Título I para la Colonización y un Título II de Régimen de Venta de Tierras Fiscales en el Delta del Paraná Bonaerense⁷⁶.

Ya en el año 1856, mediante Decreto de julio 23 de 1856 (firmado por Pastor Obligado y Dalmacio Vélez Sarsfield), “habiéndose suscitado litigios sobre la posesión de las islas de la desembocadura del Paraná, con retardo de su cultivo, graves daños y entorpecimiento de los pobladores de buena fe, y no habiendo ley escrita que determine las condiciones de la posesión”, el Gobierno provincial otorgó al subdelegado de marina de San Fernando, a cuya jurisdicción estaban sometidas las islas, la función de otorgamiento y registro de posesiones.

Con las mismas firmas, por Decreto del 18 de febrero 1857, se ordenó que a los fines que la concesión de la posesión de las Islas del Paraná pueda hacerse con el mayor conocimiento posible de su localización y extensión, evitando las

⁷⁵ PASTORINO, Leonardo F., “Islas: ¿de quién? La colonización de las islas del Delta y la falta de potestad provincial de desafectarlas y consentir el dominio privado por parte de los particulares en ellas”, en *Repositorio Institucional SeDiCi*, de la UNLP, 2019.

⁷⁶ *Ibidem*.

cuestiones judiciales que ya se habían presentado, se autorizó a los jueces de paz de San Nicolás, Dan Pedro, Baradero y Zárate para conceder la posesión de las Islas del Paraná a los que las solicitaren, en los términos de la autorización al juez de paz de San Fernando.

Un nuevo Decreto del 11 de julio 1887, asumió que: “la simple concesión de la posesión que hoy se acuerda a los particulares, con retención por parte de la Provincia de la propiedad que le pertenece sobre las tierras de islas que existen dentro de sus límites, no es eficaz para propender a la mejora y progreso de que los mismos terrenos son susceptibles”, dejando sin efecto el sistema de concesiones de uso, por el de venta directa.

Esa mutación de régimen, fue ratificada mediante Ley N° 2072 (1888) de “Ventas de terrenos de islas”, por la que dispuso que el Poder Ejecutivo procederá a vender los terrenos de islas (art. 1°), considerados como “los terrenos de aluvión depositados por las aguas de Paraná entre sus costas y los diversos canales que forman su delta, hasta el Río de la Plata y límites divisorios con la provincia de Entre Ríos” (art. 2°) a los entonces poseedores de islas, que las hubiesen adquirido por concesiones acordadas, con arreglo a los decretos de 1856 y 1857, citados anteriormente.

No obstante esos antecedentes, el art. 2340 del Código Civil (Ley N° 340 modificada por la Ley N° 17711) establecía que “*Quedan comprendidos entre los bienes públicos ... 6°: Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares...*”. Cabe aclarar que el Código Civil y Comercial actual -Ley N° 26994- en su art. 235 inc. “d” establece una disposición similar, incluyendo a inmuebles que se encuentran dentro (o forman parte) de las islas formadas en los ríos como bienes pertenecientes al dominio público.

La reforma de 1968 (Ley N° 17711), agregó al inc. 6 del art. 2340 del Código Civil, la frase “*cuando ellas no pertenezcan a particulares*”, refiriéndose a las islas como dominio público del Estado, modificación que respondió precisamente, al conocimiento del legislador de la situación particular de las islas del delta bonaerense y entrerriano, ya que cierta doctrina había admitido la eficacia de los títulos de propiedad existentes sobre dichas islas, admitiendo también que la desafectación podía realizarse por ley provincial⁷⁷.

⁷⁷ LLAMBÍAS, Jorge J. - ALTERINI, Jorge H. *Código Civil Anotado, Doctrina y Jurisprudencia*, Tomo IV-A, Derechos Reales, arts. 2311-2755, Abeledo Perrot, Buenos Aires,

El reconocimiento del carácter de bienes de dominio público de la Nación o las provincias, según la jurisdicción donde se encuentren las islas, no ha impedido que en la provincia de Entre Ríos se configure una situación jurídica compleja hasta la actualidad: a partir del dictado del Decreto Ley N° 6047, del 22/11/1977 (durante el gobierno militar de facto), se estableció un régimen de adjudicación para el arrendamiento o la venta de tales terrenos de islas a particulares, con preferencia respecto de quienes las estuvieran ocupando.

Similar situación se plantea con el vigente Código Rural de la provincia de Buenos Aires y con los precedentes normativos locales de la provincia de Santa Fe desde el año 1884 y hasta 1984: se autorizaba la venta de las tierras en las márgenes del río Paraná “que se conocen con el nombre de islas o anegadizos”. A partir del Decreto 3806/1984, entró en vigencia un régimen de arrendamiento con opción de compra mediante subasta pública, por el que se establece la “no responsabilidad de la Provincia, por la precisión de los datos relativos a las tierras o islas licitadas” y habilita a toda persona a efectuar la denuncia de un inmueble “mostrenco” (sic).

Como es posible evidenciar, existieron desde el año 1856 un conjunto de normas regulatorias del uso, la concesión y la venta de las islas del Delta del Paraná, con criterios diferentes a la concepción ecosistémica inherente al paradigma ambiental sostenido por La Corte Suprema de Justicia y una mayoría doctrinaria.

Así resumidos los antecedentes, se aprecia entonces, que una de las cuestiones a dilucidar radica en deslindar si los inmuebles que se encuentran dentro (o forman parte) de las islas formadas en el Delta del Paraná, pertenecen al dominio público o privado del Estado.

Para ello, se selecciona la evolución jurisprudencial generada en Entre Ríos, la que a instancia de su Fiscalía de Estado⁷⁸, actuando en defensa de sus intereses que podrían verse afectados, en mérito a que en base al Decreto Ley N° 6047, del 22/11/1977, posteriormente derogado por el art. 15 de la Ley N° 9603 (2004) que instruye un nuevo régimen de adjudicación de la explotación de las islas de

1981, p. 52. En antiguos fallos la Corte Suprema ha mantenido argumentos similares Vg. CSJN, “Barceló, Arturo L. v. Nación” (Fallos 285:78); “Gobierno Nacional v. Franco Mercedes, Elena y Enrique” (Fallos 151:272); CSJN, “Ceriani, Angel S. c/ Nación”, 1935 (Fallos: 174:210) y “Cardile, Pancrancio v. Provincia de Buenos Aires” (Fallos 191:328).

⁷⁸ La Ley N° 10100 (2012), encomienda a la Fiscalía de Estado la elaboración de un registro de inmuebles que pertenecen al dominio público y al dominio privado del Estado indicando estado de ocupación y ubicación; asimismo, profundizar las acciones penales y civiles contra los ocupantes ilegales de bienes del dominio público provincial.

la provincia por la vía del arrendamiento, ha generado una permanente litigiosidad por parte de particulares, que invocan el carácter de poseedores que pretende prescribir, de tal manera que, en caso de obtener aprobación de planos, tendrían expedita la vía para perseguir la declaración judicial de adquisición del dominio por usucapión.

De acuerdo a lo preceptuado por el art. 2340, inc. 6º) del Código Civil, los terrenos inmuebles en islas formadas o que se formen en los ríos y que no pertenezcan a particulares (al momento de su afectación por el Código Civil), están comprendidas entre los bienes de dominio público del Estado, ya sea nacional o provincial, según el territorio en el cual se encuentren ubicados. El Código Civil y Comercial vigente (Ley N° 26994) en su art. 235 inc. “d” establece una disposición similar, incluyendo a inmuebles que se encuentran dentro (o forman parte) de las islas formadas en los ríos como bienes pertenecientes al dominio público.

Los bienes del dominio público no integran el patrimonio de los respectivos Estados, en el sentido de “hacienda estatal” o “fisco”, el cual solo está compuesto por los bienes privados del Estado. De allí que a los bienes del dominio público no cabe designarlos como bienes “fiscales” o “tierras fiscales”, en tanto dicha calificación remite a los bienes del dominio privado del Estado; sino que debe denominárselos “bienes dominiales” o “bienes dominicales”, lo cual debe tenerse presente atento al manejo equivocado que se advierte de dicha terminología al aludir a “islas fiscales” tanto en las leyes locales que han regido sobre la materia, como de parte de los organismos competentes al respecto.

Al no integrar el patrimonio del respectivo Estado en sentido estricto, se entiende que tales bienes públicos se encuentran “fuera del comercio”, de donde se desprenden sus dos caracteres esenciales: la “inalienabilidad” y la “imprescriptibilidad”.

Con respecto a los efectos del Decreto Ley N° 6047, del 22/11/1977, posteriormente derogado por el art. 15 de la Ley N° 9603 (2004)⁷⁹, en algunos casos se ha interpretado que a partir de su dictado se produjo la “desafectación” de las islas del dominio público del Estado, en atención a que se autorizó a venderlas a particulares. El acto administrativo atacado por “lesivo” fue dictado en el

⁷⁹ Quedan sometidas al régimen de la presente Ley todas las Islas Fiscales de la Provincia de Entre Ríos, fracciones o lotes de las mismas y anegadizos, que al presente pertenezcan al patrimonio provincial o que en lo sucesivo ingresen al mismo por cualquier título o modo, en la forma y a los fines de esta Ley.

marco de un gobierno de facto y fue emitido en violación de preceptos con jerarquía superior que tutelan el orden público y, como tal, no son de disposición entre las partes de un contrato. En base a ello, los bienes del dominio público no integran el patrimonio disponible de los Estados⁸⁰.

Asimismo, cabe aclarar, que debe entenderse, más allá de la terminología empleada, como del nomen de la figura implementada para adjudicar el uso a partir de la Ley 9603 (el denominado contrato de “arrendamiento”) debe ser en realidad considerado como un contrato de “concesión de uso” del dominio público, sujeto a las reglas y principios propios que para tal figura ha elaborado el derecho administrativo.

Sobre el particular, si bien es cierto que el Estado puede “desafectar” bienes del dominio público por un acto de igual naturaleza y jerarquía que el que dispuso su afectación, la competencia para desafectar bienes del dominio público depende según se trate de bienes públicos “naturales” o “artificiales”, correspondiendo en el primer caso a la competencia del Congreso de la Nación, mientras que en el segundo, la competencia para disponer la desafectación del bien público corresponde a las Legislaturas provinciales o al Congreso Nacional, según los bienes recaigan en una u otra jurisdicción. Las islas constituyen bienes naturales, a las que el legislador nacional ha calificado del dominio público, por ser del resorte de su competencia el estatuir sobre a condición jurídica de las cosas y los bienes, de manera tal que sólo el Congreso de la Nación podría disponer la desafectación de los bienes públicos “naturales”, como son las islas, para que pasaren a revestir como bienes del dominio privado de la Nación o de las Provincias, a partir de lo cual, estas últimas recién estarían autorizadas para disponer su venta a particulares.

Por tal razón, se comprende la posición de autores como Marienhoff, que califican de inconstitucionales a las leyes locales por medio de las cuales se hubiera autorizado la venta de islas o parcelas de islas del dominio público provincial, por invadir potestades legislativas de la Nación en materia expresamente reservada a su competencia conforme a la Constitución Nacional.

En función de las consideraciones precedentes, no obstante los derechos que pudieron haberse adquirido a partir de las ventas autorizadas por el Decreto

⁸⁰ “Estado Provincial c/ Florizu S.R.L. s/ Acción de Lesividad”, Cámara en lo Contenc. Administrativo N° 1 de Paraná, 30.06.2017.

Ley N° 6047, u otras leyes similares⁸¹, cabría inclusive analizar la factibilidad jurídica, como la oportunidad y conveniencia de propiciar la revisión judicial de los títulos creados al amparo de dicha ley, ya que al estar viciada de inconstitucionalidad, ello determinaría la invalidez de tales títulos, y correlativa reversión al dominio público provincial de los terrenos insulares ilegítimamente transferidos a particulares⁸².

Como consecuencia de lo expuesto, y a modo de criterio general:

- a) Todas las islas, o las porciones de éstas, situadas en territorio de la Provincia de Entre Ríos, que a la fecha de entrada en vigencia de la ley no pertenecieran de un modo irrevocable a la propiedad privada de los particulares (la cual solo puede entenderse perfeccionada cuando concurren: título (escritura pública), modo (posesión), e inscripción registral)⁸³; no obstante se encuentren ocupadas por simples tenedores precarios o por quienes se pretendan poseedores *animus domini*, son del dominio público perteneciente a las provincias, en los términos del art. 2340, inc. 6) del Código Civil y del vigente Código Civil y Comercial vigente Art. 235 inc. “d”; y por tanto, no forman parte de la hacienda o patrimonio del Estado Provincial que integran exclusivamente los bienes privados del Estado, sino que se encuentran “fuera del comercio” - de derecho privado- y por ello resultan “inalienables” e “imprescriptibles”⁸⁴.
- b) Tales bienes inmuebles se encuentran sometidos al régimen establecido por ejemplo, de la Ley 9603 de Entre Ríos, que ordena la adjudicación de su uso y aprovechamiento a favor de particulares y de modo privativo, por un procedimiento de selección de ofertas; con destino a fines específicos y determinados; por un plazo determinado y por un precio determinable; características todas éstas que más allá del nombre dado a la figura implementada como “arrendamiento”, refieren sin lugar a dudas al negocio de derecho

⁸¹ Vg. el Decreto-ley N° 14577/1956 a nivel nacional. En el mismo sentido, las citadas Leyes N° 4207 y N° 4276 de Buenos Aires, la Ley N° 2605 de Chaco, el Código Rural bonaerense vigente, en su Título II de Régimen de Venta de Tierras Fiscales en el Delta del Paraná Bonaerense, entre otras.

⁸² Cfr. “Estado Provincial c/ Florizu S.R.L. s/ Acción de Lesividad”, Cámara en lo Contenc. Administrativo N° 1 de Paraná, 30.06.2017.

⁸³ “Eraso Carlos Orlando s/ Usucapición (Pieza Separada)”, Sala en lo Civil, Comercial y Laboral de la Cámara de Apelaciones de Gualeguaychú, 05.11.2009.

⁸⁴ Cfr. “Los Hornillos S.A. s/Usucapición” (2011) y “González Manuel Aparicio y otro s/ usucapición” (2012) ambos de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de Gualeguaychú, Entre Ríos.

público conocido como “concesión de uso de bienes de dominio público”.

c) En este sentido, debe tenerse presente que los bienes inmuebles del dominio público ni siquiera deben figurar matriculados en el Registro de la Propiedad Inmueble, tal como lo dispone el art. 10 de la Ley Nacional N° 17801 a la que se avienen necesariamente las leyes registrales locales; lo cual es indicativo de la imposibilidad de asentar derechos de propiedad a favor de los particulares en la medida que no sean desafectados y pasados al dominio privado previamente. En consecuencia, no es válido cualquier acto que tienda a la enajenación de esos bienes, sin su previa desafectación idónea⁸⁵.

d) Así, se concluye que los inmuebles involucrados en los actos administrativos cuya nulidad se pretende mediante la acción de lesividad interpuesta por el Estado Provincial⁸⁶, se encuentran dentro (o forman parte) de una isla formada en el río Paraná, y por tanto constituyen bienes integrantes del dominio público, conforme el inc. 6 del art. 2340 del Código Civil argentino - Ley N° 340 modificada por Ley N° 17711 - (y 235 inc. “d” del Código Civil y Comercial vigente).

e) Se trata de inmuebles que forman parte del dominio público natural. La autoridad para afectarlas y desafectarlas es el Poder Legislativo de la Nación. Ni la autoridad administrativa (nacional o provincial), ni la legislativa provincial, ni menos aún la judicial, podrían cambiar la condición jurídica de estos bienes del dominio público. En igual sentido ha sido la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* “Escalada, Félix G. y otros s/Usucapión” (2017)⁸⁷: “Los bienes de dominio público del Estado, enumerados por el art. 2340 del C. Civil (actual 235 CCyC), en tanto se encuentran fuera del comercio, resultan inalienables, inembargables, inejecutables e imprescriptibles, siendo necesario el dictado de una ley del Congreso de la Nación para posibilitar su desafectación y mutar su naturaleza, pasando al dominio privado del Estado”⁸⁸.

⁸⁵ “Los Hornillos S.A. s/Usucapión”, Juzgado Civil y Comercial de Gualaguay N° 1, 08/09/2010.

⁸⁶ “Estado Provincial c/ Florizu S.R.L. s/ Acción de Lesividad”, Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 de Paraná, 30.06.2017.

⁸⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación en fecha 09/05/17 convalidó el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Entre Ríos, al declarar que la queja que originara su intervención era inadmisibile apelando al uso del certiorari (Art. 280 del CPCyCN).

⁸⁸ Le corresponde a la legislación nacional determinar cuáles bienes son públicos y cuáles privados, más allá que la Legislación provincial puede regular su uso; se indica como carácter inherente al dominio público la inalienabilidad, de lo que derivan dos “notas dis-

VII. Integridad ecosistémica y jurídica de las cuencas hídricas y humedales

La Corte parte de la premisa que el Delta del Paraná y del Río de la Plata son humedales y estuarios de carácter interjurisdiccional, que se rigen por el paradigma eco-céntrico sistémico⁸⁹ en su gestión. La competencia federal en el párr. 2º del art. 7º, Ley N° 25675 (LGA), es en razón de la materia: Se debe delimitar el ámbito territorial afectado, a efectos de evaluar la naturaleza del recurso ambiental de que trata el conflicto, que debe ser “interjurisdiccional”: las características del curso de agua receptor de la contaminación, su influencia directa en la cuenca, las características del elemento contaminante y la escasa distancia a recorrer.

La cuenca hídrica es la unidad, en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular, es un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales. Ello requiere un enfoque multidimensional y policéntrico que tenga en cuenta la complejidad de las relaciones socio-ecológicas subyacentes.

Así como el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas (individual y colectivamente), razón por la cual debe ser tutelado por los jueces; bajo el paradigma eco-céntrico y sistémico, en el campo de los derechos de incidencia colectiva, “es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia”⁹⁰.

También el Máximo Tribunal, con votos de Ricardo Lorenzetti, resaltó en varios conflictos judiciales que tenía una consideración central el derecho humano al agua potable⁹¹, la capacidad de resiliencia como condición de supervivencia de los sistemas ecológicos. La consideración del agua como microsistema ambiental,

tintivas”. Por un lado, la imposibilidad de que estos bienes puedan adquirirse por prescripción, y por otro, su inembargabilidad. También se señala que esta condición jurídica exime de actos administrativos de afectación de estos bienes, ya que el mismo hecho de tener carácter público vale automáticamente su afectación.

⁸⁹ La LGA establece que la aplicación y la interpretación de la ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los principios, establecidos en el Art. 4º LGA, que se deben integrar (art. 5º), en todas las decisiones de carácter ambiental.

⁹⁰ Cfr. LORENZETTI, Ricardo. “*The Conflict over the Atuel River in Argentina*”, *Environmental Law Reporter* 48 (2018), ELR pp. 10220-10223.

⁹¹ CSJN, “La Pampa, Provincia de el Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”. 01/12/2017. Fallos: 340:1695.

parte de la tesis de Lorenzetti, que el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible. Además del ambiente como macro bien, el uso del agua es un micro bien ambiental y, por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible⁹².

Por ello, el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente⁹³. La trascendencia del concepto y características del abordaje de los problemas ecológicos y jurídicos de las cuencas hídricas, se define en el campo de la justicia ecológica: es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de “resiliencia”⁹⁴.

De esa concepción integral sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con votos de Ricardo Lorenzetti, es posible destacar relevantes estándares ecosistémicos y jurídicos en la teoría de la decisión judicial ambiental:

- a) Se entiende por cuenca hidrográfica “el espacio geográfico delimitado por la línea divisoria de las aguas que fluyen hacia una salida o depósito común”⁹⁵. Las cuencas hídricas “son ámbitos físicos dentro de los cuales los distintos usos y efectos de los recursos hídricos y los demás recursos naturales son naturalmente interdependientes y por tal motivo deben ser usados y conservados de manera integrada”⁹⁶.
- b) La cuenca hídrica es “la unidad que comprende al ciclo hidrológico en su conjunto ligado a un territorio y a un ambiente en particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua”⁹⁷.
- c) “La cuenca hídrica es la unidad en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular, es

⁹² CSJN, *in re* “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe”, 03/12/2019. Fallos 342:2136.

⁹³ CSJN, *in re* “Majul”, 11/07/2019. Fallos 342:1203.

⁹⁴ “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A y otros s/ amparo”, 02/12/2014. Fallos: 337:1361.

⁹⁵ CSJN, *in re* “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, 01/12/2017, Fallos: 340:1695.

⁹⁶ CSJN, *in re* “Fernández, Miguel Ángel s/ infracción ley 24.051”, 22/08/2019 (Fallos: 342:1327) y CSJN: “Servicio de agua y mantenimiento empresa del Estado Provincial s/ infracción Ley N° 24.051 (art. 55)”, 11/06/2020 (Fallos: 343:373).

⁹⁷ Cfr. CSJN, *in re* “Majul”, 11/07/2019 (Fallos: 342:1203) y “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, 03/12/2019. Fallos 342:2136.

un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales”⁹⁸ incluyendo a inmuebles que se encuentran dentro (o forman parte) de las islas formadas en los ríos como bienes pertenecientes al dominio público.

d) “La concepción misma de la cuenca hídrica es la de unidad, en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular”⁹⁹. Es por esto que los daños ambientales generados por eventuales casos de contaminación de acuíferos y humedales, se aparta precisamente del principio rector establecido en materia de derechos propietarios, ya que “se atiende a la custodia del ambiente como un todo y no una parte de cada uno de los daños localizados dentro del ámbito exclusivo de las propiedades de los demandados”¹⁰⁰.

e) Conforme los parámetros ecológicos y jurídicos anteriores, la cuenca “es un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua”¹⁰¹. Una comprensión amplia de la compleja situación general que se plantea a nivel de gestión de cuencas hídricas “demanda conjugar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural”¹⁰².

⁹⁸ CSJN, *in re* “Majul” (Fallos: 342:1203).

⁹⁹ “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, 01/12/2017 (Fallos: 340:1695).

¹⁰⁰ CSJN, “Mendoza, Beatriz S. y Otros c/ Estado Nacional y otros”, 19/02/2015 Fallos: 338:80.

¹⁰¹ CSJN, “La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, 01/12/2017 (Fallos: 340:1695).

¹⁰² CSJN, “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe”, 03/12/2019. Fallos 342:2136.

Las políticas ambientales sobre humedales en Argentina: la situación de protección en la provincia de Córdoba

*Environmental policies on wetlands in Argentina:
The protection in the province of Córdoba*

MARTA SUSANA JULIÁ*

Resumen: El presente artículo se propone profundizar en las políticas ambientales asociadas a la protección de los humedales en Argentina. Realiza el análisis a partir de su definición, indagando en el significado y alcance del término, en los instrumentos jurídicos que definieron su protección a nivel internacional, su incorporación en el marco normativo ambiental nacional, observando la regulación que los implementa. Las políticas públicas de protección ambientales, que directa o indirectamente, involucran los humedales se describen en su manifestación a través del tiempo. En particular, hace hincapié en la precisión de su alcance en la protección a partir de la Convención Ramsar, con las condiciones que lo caracterizan. Las políticas ambientales de protección y su definición en la provincia de Córdoba en el área de la Laguna Mar Chiquita y Bañados del río Dulce (sitio Ramsar) muestran un camino de preservación para llegar a la situación actual y la proyección como Parque nacional de Ansenuza.

Palabras-clave: Políticas ambientales - Protección de humedales - Sitios Ramsar en Córdoba.

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora en Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Nacional de San Luis (grado y posgrado). Autora de numerosas publicaciones. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Correo: dramartajulia@gmail.com

Abstract: *This Article aims to deepen the environmental policies associated with the protection of wetlands in Argentina. It carries out the analysis based on its definition, investigating the meaning and scope of the term, the legal instruments that defined its protection at the international level, its incorporation into the national environmental regulatory framework, observing the regulation that implements them. Public policies for environmental protection, which directly or indirectly involve wetlands, are described in their manifestation over time. In particular, it emphasizes the precision of its scope in protection based on the Ramsar Convention, with the conditions that characterize it. Environmental protection policies and their definition in the province of Córdoba in the area of Laguna Mar Chiquita and Bañados del Río Dulce (Ramsar site) show a preservation path to reach the current situation and the projection as Ansenusa National Park.*

Keywords: *Environmental policies - Protection of wetlands - Ramsar Sites in Córdoba.*

Sumario: I. Introducción - II. Humedales, concepto y significados - III. Momentos y definición de las políticas formuladas en normas - IV. Marco normativo ambiental nacional - V. Las políticas de protección de humedales en la provincia de Córdoba - VI. ¿Futuro parque nacional? VII. Reflexiones finales.

I. Introducción

Los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo, como áreas que están directamente vinculadas al agua, están conformados por una variedad de ecosistemas de gran relevancia, a los que -por sus particularidades- los países acordaron su protección a nivel internacional a través de la Convención Ramsar y luego se desarrollaron en diferentes lugares del planeta como sitios bajo la protección de la convención y cada estado incorporó entre sus áreas de protección lugares con estas particularidades.

Entre las temáticas relevantes en materia ambiental se encuentra la protección de los humedales y “(a) pesar de la importancia que tienen los humedales para la humanidad, la existencia de muchos de estos ambientes se halla com-

prometida. Si bien no existe información suficiente para documentar la pérdida de humedales a nivel mundial, se estima que su degradación y pérdida está ocurriendo más rápidamente que la de otros ecosistemas. Igualmente, el estado de las especies de agua dulce y, en menor grado de las marino-costeras, se está deteriorando con mayor rapidez que las especies pertenecientes a otros tipos de ecosistemas”¹.

La situación en Argentina está descrita claramente al afirmar que: “(u)n país con la enorme geografía y heterogeneidad de ambientes como la Argentina, posee un extraordinario abanico cualitativo y cuantitativo de humedales. Para ilustrar lo dicho, la superficie ocupada por humedales en nuestro país fue estimada en 600.000 km², lo que representa el 21,5% del territorio nacional (Kandus *et al.* 2008). Este valor resulta muy superior a la media mundial, estimada entre 5-8% (Junk *et al.* 2013). Argentina es un país de humedales”².

Los países en su historia de protección de ciertos áreas, ambientes o ecosistemas han utilizado a través del tiempo distintos marcos legales, cuyos objetivos iban cambiando desde la conservación absoluta para mantener el estado prístino del lugar seleccionado hasta diferentes figuras como las reservas de uso múltiple que compatibilizan la protección y preservación con los usos de los recursos involucrados. Es por ello, que es importante tener en cuenta los desarrollos en las áreas objeto de estudio y las regulaciones que las protegen.

Existen numerosas referencias al rol de los humedales, en este caso se destaca su importancia en materia climática y hacer referencia al humedal de la provincia de Córdoba ya que “Grandes humedales como Mar Chiquita y los Bañados del río Dulce, así como las grandes lagunas pampeanas y sus humedales asociados, contribuyen a la atemperación de las condiciones climáticas extremas a nivel local y regional”³.

¹ GRUPO DE TRABAJO DE RECURSOS ACUÁTICOS. *Informe Humedales de Argentina*, Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2012.

² BALA, Luis Oscar. “Humedales argentinos: estados de conservación, conflictos y gestión”, en BALA, L.O. (Comp.), Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

³ BENZAQUEN, L. - D.E. BLANCO - R. BO - P. KANDUS - G. LINGUA - P. MINOTTI - R. QUINTANA (Editores) *Regiones de Humedales de la Argentina*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable, Fundación Humedales/Wetlands International, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires, 2017.

En el presente trabajo pretendemos brindar un panorama de las políticas de protección formuladas en normas sobre los humedales. En primer lugar, haremos referencia al concepto, su significado y alcance terminológico, su conceptualización legal en los instrumentos legales más relevantes que regulan su protección a nivel internacional y nacional. En segundo lugar, los momentos y las definiciones en las políticas formuladas en normas de protección de los humedales. En tercer lugar, cómo se observa la temática en las definiciones políticas del marco normativo ambiental a nivel nacional en las leyes de presupuestos mínimos.

Las políticas de protección de humedales en la provincia de Córdoba en sus formulaciones legales a través del tiempo, tanto de la provincia como en la cuenca.

Por último, la propuesta de realizar un parque nacional en el área de protección, en este marco realizar algunas reflexiones.

II. Humedales, concepto y significados

Para considerar los humedales, partimos del significado etimológico y las definiciones generales. Consideramos cuál es su importancia y cómo ha sido la protección de estos sitios a través del tiempo y de esta forma entender las políticas específicas de Argentina y de la provincia de Córdoba.

Ante el interrogante sobre ¿Qué son los humedales? En el diccionario de la real academia se menciona “1. m. Terreno de aguas superficiales o subterráneas de poca profundidad” (<https://dle.rae.es/humedal>).

En la página del área ambiental nacional se conceptualiza como áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo. Si bien este término engloba una amplia variedad de ecosistemas, todos los humedales comparten una propiedad primordial: el agua es el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones.

El agua de los humedales puede provenir del mar, de los ríos, las lluvias o de napas subterráneas. El régimen hidrológico puede ser muy variable en cuanto a la frecuencia e intensidad de la inundación y permanencia del agua. Los humedales se distinguen también por las características particulares de sus suelos y por la presencia de plantas y animales adaptados a las condiciones de inunda-

ción o de alternancia de períodos de anegamiento y sequía. De esta manera, los humedales no son necesariamente transiciones entre los sistemas acuáticos y terrestres, sino que poseen características estructurales y funcionales propias, que los diferencian de unos y otros (<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales>).

Destacamos y compartimos que “(e)xisten muchas definiciones del término humedales, algunas basadas en criterios principalmente ecológicos y otras más orientadas a cuestiones vinculadas a su manejo”⁴.

El estudio realizado por Levrant sobre el tema ha profundizado en el desarrollo conceptual del término, ha formulado en una línea de tiempo desde 1880 a 1990 sobre los diversos cambios que se han ido operando, destaca como va modificándose y adecuándose a los territorios, como se observa en Argentina, destacando diferentes hitos como el Curso Taller sobre bases ecológicas para clasificar e inventariar humedales realizado en 2002, donde ya este concepto se incorpora en los proyectos de leyes posteriores⁵.

La Red de Sitios Ramsar nuclea a aquellos humedales considerados de importancia internacional en el marco de la Convención sobre los Humedales. En la Argentina, se han designado hasta el presente 23 Sitios Ramsar, que abarcan una superficie total de 5.687.651 hectáreas de ambientes diversos, tales como lagunas alto andinas, zonas costeras marinas, lagunas endorreicas, turberas y llanuras de inundación, entre otros⁶.

Los valores involucrados para la protección de los humedales son numerosos y diversos, se enumeran entre otros los siguientes: Bienestar humano, Diversidad biológica, Valores culturales, Amortiguación de las inundaciones, Abastecimiento de agua, Provisión de alimentos, materiales y medicina, Recreación y turismo, Estabilización de costas y protección contra tormentas, Cambio climático.

En la misma línea se destaca que: “los humedales se encuentran entre los ecosistemas más vulnerables al cambio climático. Además, afectan los niveles de carbono atmosférico de dos maneras diferentes: por una parte, muchos hu-

⁴ SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO. *Conceptos y criterios para la evaluación ambiental de humedales*, Centro de Ecología Aplicada, Santiago de Chile, 2006.

⁵ LEVRAND, N. E. Científicos activistas, activismos epistémicos y gestión pública del ambiente en la gestión del Sitio Ramsar Delta del Paraná 2016-2020, Ponencia presentada en JORNADAS Derechos y naturaleza, Debates en torno al problema ecológico.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales>

medales son importantes reservorios de carbono, resultado de miles de años de acumulación de materia orgánica, y por otro, liberan CO₂ y CH₄⁷.

La convención Ramsar, aprobada por la Ley N° 23.919 en Argentina, define como 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. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales” (Art. 1 Ley N° 23919).

Una excelente síntesis realizada por Bucher, quien ha trabajado intensamente en el área, sobre el valor del humedal en el caso de Mar Chiquita es la siguiente:

“El valor que le asignamos a las áreas protegidas (como parques, reservas, etc.) ha ido cambiando a través del tiempo a medida que el proceso mundial de degradación ambiental se acelera y las investigaciones científicas se amplían y revelan nuevas y a veces complejas interacciones ambientales. En la actualidad, la valoración de los ecosistemas incluye tres aspectos básicos: los valores económicos, los valores de conservación y los servicios ambientales o funciones ecológicas que brindan a la humanidad”⁸.

III. Momentos y definición de las políticas formuladas en normas

Nos planteamos para la descripción de las políticas nacionales tomar en cuenta el origen de las regulaciones y el desarrollo alcanzado. Toda la legislación asociada en forma directa a la protección de los recursos naturales en determinadas áreas del territorio como son los parques nacionales, reservas o zonas de valor natural, cultural o ecosistémico, tienen una historia legislativa propia. Por ello,

⁷ QUINTANA, R. “Humedales, biodiversidad y servicios ecosistémicos. ¿Hacia dónde vamos?”, en ABRAHAM, Elena M. - Rubén D. QUINTANA - Gabriela Mataloni (Comp.), UNSAM EDITA, 2018. (<https://core.a.c.uk/download/pdf/299817865.pdf>).

⁸ BUCHER, E.H. n- CORIA R.D. - CURTO E.D. - LIMA, J.J. “Conservación y uso sustentable”, en BUCHER E.H. (Ed.) *Bañados del río Dulce y laguna Mar Chiquita (Córdoba, Argentina)*, Academia Nacional de Ciencias (Córdoba, Argentina), 2006, pp. 327-341.

es que organizamos tres momentos relevantes en la determinación de las políticas formuladas en leyes nacionales orientadas:

- a) la protección bajo el formato de parques nacionales,
- b) la protección de los humedales como sitios Ramsar, y
- c) la protección en las leyes de presupuestos mínimos.

Los momentos los vamos indicando a continuación para sistematizar a grandes rasgos las políticas formuladas en normas que tienden a proteger sitios o áreas específicas en el territorio nacional.

a)-En nuestro marco normativo nacional, en un primer momento las políticas de protección de los recursos naturales, orientadas sobre territorios específicos, se habían regulado en la Ley N° 22351 de parques nacionales sancionada en 1980, y en muchas provincias se habían dictado leyes que regulaban las áreas naturales protegidas que brindaban políticas de protección a una diversidad de ambientes de diferentes características, pero no se incluían los humedales como tales.

La Ley N° 22351 establece en el art. 1 que:

“A los fines de esta ley podrán declararse Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley”.

Los parques nacionales constituyeron áreas de conservación importante en el territorio nacional y quedaban bajo la jurisdicción nacional en toda su gestión. El 8 de abril de 1922 se creó, bajo el mandato presidencial de Hipólito Irigoyen, el Parque Nacional del Sud con una superficie total de 785.000 hectáreas. El 30 de septiembre de 1934 se sancionó, bajo la presidencia del general Agustín Justo, la Ley N° 12103 que constituye el basamento legal para la creación de las áreas protegidas nacionales⁹.

b)-A las políticas públicas en Argentina vinculadas a los humedales las podemos encontrar inicialmente en la Ley N° 23919 promulgada en abril de 1991, iniciando un segundo momento como regulación específica. En la referida ley podemos observar en su art.1 que establece: “Apruébase la Convención relativa

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional/historia>

a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas”. Fue firmada en Ramsar el 2 de febrero de 1971, la que fue modificada según el Protocolo de París, del 3 de diciembre de 1982. Argentina aprueba la convención, a través de la mencionada ley, a veinte años de RAMSAR y diez del protocolo de París.

En la forma de implementación de la convención cada parte elabora una lista de humedales en su territorio, es uno de los aspectos importantes a destacar, ya que efectiviza en los territorios las áreas de protección.

La convención establece las principales obligaciones de los Estados con relación a la aprobación y el resguardo de los humedales en su territorio, especificando las modalidades que se deben tener en cuenta. La Ley N° 25335, promulgada en noviembre de 2000 establece:

“Apruébanse las enmiendas a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar 1971, adoptadas por la Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes en la ciudad de Regina, Canadá; y el texto ordenado de la Convención sobre los Humedales”. La Conferencia se llevó a cabo desde el 28 de mayo al 3 de junio de 1987 (Regina, Provincia de Saskatchewan, Canadá).

La nación va a establecer en el decreto 766/14 el procedimiento que debe cumplirse para solicitar la inclusión de un sitio en la lista de humedales de importancia internacional. El anexo contiene un instructivo de cómo debe realizarse la lista correspondiente según las exigencias de la convención.

c)-Al tercer momento lo podemos observar a continuación a partir del dictado de leyes de presupuestos mínimos dentro del marco normativo ambiental nacional.

IV. Marco normativo ambiental nacional

A partir de la reforma constitucional de 1994, destacamos un tercer momento en la formulación de políticas. Se fijan las competencias para legislar en materia ambiental, en el tercer párrafo del art. 41, que establece que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. Las políticas ambientales formuladas en leyes

de presupuestos mínimos inician un proceso que aún se encuentra en desarrollo estableciendo el piso o umbral en materia ambiental en todo el territorio.

En las leyes de presupuestos mínimos vigentes podemos destacar qué referencias se realizan sobre los humedales en las menciones que destacamos a continuación.

En la ley de presupuestos mínimos general de ambiente N°25675, en el Art. 1 se establece el objeto de la norma: “el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”.

En el Art. 2 cuando fija los objetivos de la política ambiental nacional podemos vincular de forma directa los siguientes enunciados:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
- f) Asegurar la conservación

La Ley N° 25688 de presupuestos mínimos de gestión ambiental de aguas no se refiere específicamente a los humedales, pero sus criterios deben tenerse en cuenta.

Ley N° 26331 bosque nativo, en el anexo que fija los criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos:

El punto 9 establece que el: “Potencial de conservación de cuencas: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de “bosques nublados”, las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc. de la diversidad biológica”.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27520 establece entre sus objetivos:

Art. 2° - Objetivos. Son objetivos de la presente ley: a) Establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas. b) Asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país. c) Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

Han existido proyectos de leyes de presupuestos mínimos para proteger los humedales los que tenían por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación¹⁰.

Se presentaron proyectos en el Congreso Nacional. Desde 2013 se presentaron proyectos, habiéndose presentado entre 2015 y 2018 8 proyectos, pero todos perdieron estado parlamentario¹¹.

El consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ámbito donde se discuten las políticas ambientales y se coordina la política ambiental nacional ha tenido actuaciones en el marco de la temática de los humedales. El tema de humedales también tuvo su lugar en el análisis de propuestas normativas nuevas y de modificación de normas como ejemplo de ello podemos considerar: -COFEMA Res. 327/16 solicita una mayor discusión sobre los proyectos de ley en trámite que tratan la temática de humedales; -COFEMA en su Resolución N° 329/16 propone modificaciones al proyecto de ley;- Resolución MAyDS N°151/2017).

Las políticas en Argentina sobre los humedales se han formulado en normas a partir de la aprobación de la convención Ramsar de manera directa y algunos humedales han contado con la protección como áreas naturales de acuerdo a las normativas existentes y luego desde 2002 en adelante se hacen algunas referencias en las leyes de presupuestos mínimos ambientales. Si bien podemos observar un amplio marco de regulación no siempre estas áreas de importancia ambiental han estado protegidas.

¹⁰ Una descripción detallada sobre el derrotero de las iniciativas legales sobre humedales en el Congreso Nacional puede leerse en Machain, Natalia: "Es mentira que les interesa una ley de humedales", en FARN: *Informe Ambiental 2018*, Buenos Aires, pp. 100-101.

¹¹ Antecedentes destacados en el proyecto 3819-D-2020.

V. Las políticas de protección de humedales en la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba cuenta con un sitio Ramsar en su territorio, pero la protección de su humedal más importante viene de largo tiempo contando con distintas formas de protección.

El sitio Ramsar Laguna Mar Chiquita y bañados del río Dulce está ubicado en el ámbito de la cuenca Salí-Dulce, que es una cuenca conformada por varias provincias, habiéndose creado un Comité de cuenca interjurisdiccional, el que desde sus inicios tuvo por objeto, entre otros, el de proteger el humedal.

Para conocer el marco normativo del sitio Ramsar Laguna Mar chiquita y bañados del río Dulce, este sitio forma parte del Comité creado formalmente mediante un Tratado Interjurisdiccional, integrado por representantes de las cinco provincias de la cuenca y la Nación (Ministerio del Interior, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Sub-Secretaria de Recursos Hídricos). En este marco, se promovió la realización de estudios y monitoreos. En su seno se consensuó un Plan de Gestión -que consiste en un conjunto de proyectos cuya finalidad principal es reducir la contaminación, preservar los humedales y mitigar los efectos de la erosión- y la constitución de una Unidad del Plan para ejecutarlo. El funcionamiento de la Unidad del Plan es financiado con aportes de las jurisdicciones que integran el Comité, el cual supervisa la ejecución.

Existe un grupo de normas interjurisdiccionales que forman parte de leyes nacionales, siendo algunas respuestas a la aprobación de convenios internacionales vinculados a las áreas de humedales, que se han tomado en cuenta para los sitios y que son aplicables en la provincia de Córdoba. Entre estas normativas se encuentran las siguientes:

- Convenio interprovincial para el manejo de las aguas del río interprovincial Salí-Dulce, dicho convenio fue ratificado por las provincias y por la Nación, mediante el Decreto Nacional N° 8231, de 1967.

- Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Decreto N° 89180/41).

- Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES) (Decreto N° 22344/82).

- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Ley N° 23918/91).

-Convenio sobre la diversidad biológica (Ley N° 24375/94)”¹².

En 1998, se sumaron al Comité de Cuenca las provincias de Catamarca y Salta y se incorporó explícitamente como un objetivo prioritario del Comité la solución de los problemas ambientales. Participan en el Comité Técnico de Cuenca -cuya función es negociar acuerdos y elevarlos para su aprobación al Comité de Cuenca Interjurisdiccional- las Direcciones de Agua y de Ambiente de las cinco provincias y por la provincia de Tucumán también interviene las Direcciones de Saneamiento Ambiental, de Suelos y de Recursos Hídricos y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento.

El 21/03/2007 se firma el Acta Acuerdo para la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, suscripta entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Ministerio del Interior de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y los señores Gobernadores de las Provincias de Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. (Anexo I de la Ley N° 9816 de la Provincia de Córdoba) Se establece el Estatuto del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce (a continuación de la Ley N° 9816 de la Provincia de Córdoba).

El comité destaca como antecedente al Convenio celebrado el 16 de febrero de 1971 entre la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos de la Nación y las provincias de Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y Salta ratificado por Decreto N° 4362 de la Nación el 28/09/1971.

El Acta Acuerdo para la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, firmada el 21 de marzo de 2007 fue aprobada el 7/08/2007 por Decreto 2157/2007 de la Provincia de Salta. B.O. 15/08/2007. 29/03/2010 -Decreto 435/2010 de la Nación. B.O. 11/08/2010- Ley N° 9816 de la Provincia de Córdoba. B.O. 2/09/2010¹³.

En esta síntesis, nos interesa destacar la variedad de instrumentos normativos utilizados, internacionales, nacionales, interprovinciales y provinciales, ya que la forma parte de una cuenca interjurisdiccional la protección se ha planteado desde diferentes ámbitos y legislaciones.

¹² BUCHER E.H. - CORIA R.D. - CURTO E.D. - LIMA, J.J. (2006). Conservación y uso sustentable, en BUCHER, E.H. (Ed.) *Bañados del río Dulce y laguna Mar Chiquita (Córdoba, Argentina)*, Academia Nacional de Ciencias (Córdoba, Argentina) pp. 327-341.

¹³ (http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.ns_f/85a69a561f9e_a43d03257234006a8594/ef882f745b_d03a40325_77c0007_60512?OpenDocument) (Fuente: COHIFE <http://www.cohife.org/s64/comi-tes-de-cuenc-a-sali-dulce>).

Otros antecedentes normativos de la provincia de Córdoba y el sitio Ramsar

La protección de la provincia de Córdoba cuenta con algunos antecedentes de acuerdo a las leyes provinciales, así el primer antecedente provincial fue en 1976 cuando el área fue declarada Refugio de Vida Silvestre “Depresión Salina de los Bañados del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita” (Decreto N°4906/76).

En 1994 fue declarada Reserva de Uso Múltiple “Área Natural Bañados del Río Petri (Dulce) y Laguna Mar Chiquita (Laguna o Mar de Ansenúza)” (Decreto N° 3215/94). Esta designación, de acuerdo con el marco de la Ley de Áreas Naturales de la Provincia de Córdoba (Ley N° 6964/83).¹⁴

En el resto del área del humedal de Mar Chiquita bajo jurisdicción de la provincia, la caza está permitida y se ajusta a la legislación provincial vigente. El organismo de aplicación es la Subdirección General de Fauna, dependiente de la Dirección General de Recursos Forestales y Medio Ambiente.¹⁵

La protección ambiental de la provincia de Córdoba se realizó hasta que se creó el sitio Ramsar, se puede observar en las siguientes normativas:

La Ley N° 7343 establece los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y si bien no hace referencia expresa a los humedales, ya que establece el marco general de protección al ambiente, establece la autoridad de aplicación en materia ambiental, establece contravenciones y sanciones. Configura la protección ambiental provincial.

Ley N° 6964 publicado en 1983 sobre el régimen de conservación de áreas naturales y creación del servicio provincial de áreas naturales, no considera tampoco directamente los humedales, pero se utiliza la figura de reserva provincial de uso múltiple para la protección del área de los bañados de río dulce y mar chiquita.

El área posee la categoría de “Reserva Provincial de Uso Múltiple”, lo que permite a las comunidades locales realizar actividades productivas dentro de la misma, siempre que éstas armonicen con la conservación de la vida silvestre. La economía de las poblaciones aledañas depende de la conservación de los recursos naturales de este ambiente. El Instrumento legal por el que fue constituida el área fue el Decreto N° 3215/94.

¹⁴ Fuente: BUCHER *et al*, 2006, cit.

¹⁵ Ibidem.

La provincia de Córdoba cuenta con Laguna Mar Chiquita y bañados del río Dulce como sitio Ramsar, designado con fecha 28 de mayo de 2002 con un área de 996.000 ha. El sitio cumple con todos los criterios de Ramsar (8) y es considerado uno de los humedales más importantes en Argentina y de la eco-región del Chaco por la riqueza de su biodiversidad, en un abanico de aguas que van desde dulces a muy salinas. Varias especies cumplen los Criterios relativos a aves acuáticas: (400.000 individuos), (200.000), (42.000), (60.000) y (400.000), además de por lo menos 4 especies que superan el umbral del 1% (porcentaje sobre la población conocida de una especie). Se sabe de unas 27 especies de peces que se crían en el sitio. La ganadería y la pesca son las principales actividades que se desarrollan en el sitio, más algo de silvicultura y agricultura. La zona tiene un interés antropológico enorme para el estudio de los pueblos y modos de vida antiguos y por su abundancia de yacimientos arqueológicos.

Podemos observar el uso de diferentes figuras o modalidades de protección del área, donde no puede discutirse que su importancia se ha tomado en cuenta siempre, hasta llegar en la actualidad a plantearse además del sitio Ramsar que esta área se convierta en un parque nacional.

VI. ¿Futuro parque nacional?

El camino de protección realizado por la provincia de Córdoba se inicia con la creación Refugio de Vida Silvestre “Depresión Salina de los Bañados del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita”, luego Reserva de Uso Múltiple “Área Natural Bañados del Río Petri (Dulce) y Laguna Mar Chiquita (Laguna o Mar de Ansenúza)”, declarada Sitio Ramsar en 2002. Hoy se inicia la discusión de la creación de un parque nacional¹⁶.

El futuro parque nacional Ansenúza es un proyecto que incluye a los bañados del río Dulce que se encuentran al sur de la provincia de Santiago del Estero y al norte de Córdoba. Con una superficie total de unas 800.000 hectáreas. Será el más grande de la Argentina.

Un antecedente del mismo es un proyecto de resolución presentado por la Diputada Austin: “Expresar su respaldo a la concreción de las gestiones neces-

¹⁶ Expediente 2295-D-2017 Sumario: “PARQUE NACIONAL MAR CHIQUITA”, PROVINCIA DE CORDOBA. CREACION. Fecha: 04/05/2017.

rias para la pronta creación del ‘Parque y Reserva Nacional Ansenuza’, en la zona de la Laguna Mar Chiquita y Bañados del Río Dulce, al noreste de la provincia de Córdoba”¹⁷. La misma diputada en octubre de 2020 presentó un pedido de informe sobre el estado de situación.

El proyecto forma parte de un: “proceso se inició en marzo de 2017, cuando la Administración de Parques Nacionales y el Gobierno de la provincia de Córdoba firmaron un Convenio Marco de Cooperación para el trabajo conjunto en la creación de dos nuevos parques nacionales, uno en la Estancia Pinas (Parque Nacional Traslasierra) sobre el noroeste provincial, y el otro en la Laguna de Mar Chiquita y los Bañados del Río Dulce”¹⁸.

“Los trabajos que abordan la temática son diversos y entre las conclusiones del trabajo sobre “Políticas Públicas y Citybranding: valor patrimonial y desarrollo turístico en la Mar de Ansenuza, Córdoba” nos describe que “esta transformación que identificamos como patrón de las políticas públicas en la última década, tiende entonces a someter el espacio a un conjunto de lógicas estructurantes, novedosas en lo local a nivel discursivo, que si bien corresponden a dinámicas que tranquilamente podemos advertir en cualquier “mercado de consumo”, son particularmente promovidas desde el Estado como razón de ser del ‘desarrollo’ al cual son sometidas todas las localidades por igual, más allá de su historia de conformación socio-territorial”(ESPOZ DALMASSO Y FERNÁNDEZ, 2020)”¹⁹.

En el marco de las opiniones en el momento de tratar la temática aparece el informe “Ansenuza: Primer Informe de relevamiento socio-territorial de unidades productivas campesino-Indígenas en los Bañados de Río Dulce y Mar Chiquita (2016-2018) entre Parque Nacional y Área Campesina”, que fue presentado ante los Ministerios de Servicios Públicos y de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Córdoba, con el objetivo de ofrecer insumos para la generación de políticas públicas desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de acceso a derechos humanos”²⁰.

¹⁷ Expediente:5505-D-2020. Expresar respaldo a la concreción de las gestiones necesarias para la pronta creación del Parque y Reserva nacional de Ansenuza “en la zona de la Laguna Mar Chiquita y bañado del río Dulce, provincia de Córdoba”. Presentado por Brenda Lis Austin el 16/10/2020 en el Cámara de Diputados de la Nación.

¹⁸ <https://www.avesargentinas.org.ar/parque-nacional-ansenuza>.

¹⁹ ESPOZ DALMASSO, M.B. - FERNÁNDEZ, E. “Políticas públicas y citybranding: valor patrimonial y desarrollo turístico en la Mar de Ansenuza, Córdoba”, *Revista latinoamericana y caribeña de geografía e humanidades, Patr y Terr.* vol. 3, n. 6, setembro 2020, pp. 16-34.

²⁰ [https://sociales.unc.edu.ar/content/el-informe-ansenuza-entre-parque-nacio](https://sociales.unc.edu.ar/content/el-informe-ansenuza-entre-parque-nacional-) nal-

El trabajo referenciado presenta en la Tabla 1. Sitios Ramsar de Argentina según: ubicación, superficie y conflictos registrados durante las décadas de 2000 y 2010. En el caso de la provincia de Córdoba Bañados del Río Dulce y Laguna de Mar Chiquita se visualiza como conflicto: “ONG y campesinos denuncian la amenaza a la sustentabilidad de estos humedales la construcción de proyectos hidráulicos y apropiación de tierras (mega-represas)”²¹.

En ese marco, reclaman que la propuesta para que la zona se convierta en parque nacional, es impulsada “sin la debida participación de las y los campesinos” que allí producen y habitan. “Creemos indispensable nuestra participación informada de todos los pasos que tanto Nación como Provincia vienen realizando para el destino de este territorio”, puntualiza el comunicado y expresa el reclamo para ser parte en el proceso de armado del parque²².

En la etapa actual, los aportes extranjeros de fondos para la creación del parque han puesto como límite temporal diciembre de 2021, lo que pone en riesgo su conformación. Se reclamó que la Provincia: “cumpla de manera urgente con los compromisos asumidos en el convenio marco de cooperación número 8/2017 aprobado por Ley provincial N° 10.480 y transfiera a favor del Estado nacional la jurisdicción y el dominio necesarios para crear el parque y reserva nacional Ansenúza antes del vencimiento del plazo que opera en diciembre”²³.

El momento actual nos muestra diferentes opiniones sobre el parque nacional, los requerimientos, el desarrollo del trámite y diferentes informaciones sobre el área, lo cual dificulta conocer con precisión el estado de situación jurídica sobre la creación del Parque Nacional.

VII. Reflexiones finales

Las políticas nacionales y provinciales se han orientado a través del tiempo a la

y-re-a-c ampesina-se -present-a nte-dos-ministerios

²¹ ASTELARRA, Sofia - Victoria DE LA CAL - Diego DOMÍNGUEZ. “Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: Aportes para una ecología política de los humedales”, *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, n. 22, septiembre de 2017, pp. 228-247.

²² <https://lmdiariorio.com.ar/contenido/244111/campesinos-vuelven-a-reclamar-participacion-en-el-armado-del-parque-ansenuza>

²³ <https://hoydia.com.ar/politica/80103-piden-acelerar-la-creacion-del-parque-nacional-ansenuza.html> abril 2021

protección, preservación y defensa de los diversos ambientes y recursos naturales que lo integran, formulando en leyes nacionales y provinciales las modalidades para desarrollar las políticas planteadas.

En principio, las figuras tradicionales de protección como los parques nacionales, reservas, tuvieron por objetivo proteger amplios territorios a través de restricciones en el uso, organizando la gestión y cuidado bajo la órbita nacional a través de la Administración de Parques Nacionales y en las provincias a través de las administraciones de las áreas naturales dependientes de diversos organismos según las jurisdicciones. Las figuras utilizadas: reservas, reservas de uso múltiple como es el caso de Mar Chiquita se utilizaron para su regulación.

Los sitios Ramsar como protección específica de los humedales se implementaron en la nación a partir de las aprobaciones de los convenios internacionales en 1991 y las modificaciones en 2000, fijando los criterios de selección de sitios.

La laguna Mar Chiquita y los bañados de río Dulce que se convirtieron en sitio Ramsar en 2002, siguen bajo la figura de reserva de uso múltiple y hoy con aspiraciones de pasar a ser parque nacional con las consecuencias que esto significa.

Las diferentes modalidades de regulación en las normativas, las figuras utilizadas, no tienen mayor trascendencia si no se pueden mantener los ecosistemas protegidos en las condiciones adecuadas.

Las políticas de protección formuladas en leyes son adecuadas, variadas y contienen los mecanismos necesarios, hoy supone un momento de ejecución de las políticas en el territorio que debe contener una gestión importante de los humedales en este caso objeto de análisis.

La pregunta a formular es si crear un parque nacional garantiza la protección y preservación del humedal. La provincia va a perder la jurisdicción provincial sobre el área. Lo importante sería conocer en qué mejoraría la situación actual. Tenemos la experiencia ya de parques nacionales en la provincia y se pretende instalar uno nuevo. Analizar y considerar su impacto llevará tiempo y observación de los programas y acciones que se desarrollen en el territorio cumpliendo los objetivos para los que han sido creados.

El Programa AICAs y los Bañados del Saladillo en la Provincia de Córdoba

The AICAs Program and Bañados del Saladillo in the province of Córdoba

RAFAEL CONSIGLI*

GRACIELA TRONCA**

Resumen: En este trabajo nos referimos brevemente al Programa de *BirdLife* sobre Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAs, en inglés), aceptado y reconocido mundialmente como uno de los sistemas de selección de prioridades de conservación más confiables, ya que reúne las características ideales de ser selectivo y aplicado por cada ecorregión. En particular, no detenemos en la situación de Argentina y la de los Bañados del Saladillo.

Palabras-clave: *BirdLife* - Conservación de las Aves - Situación argentina - Bañados del Saladillo.

Abstract: *In this paper we briefly refer to the BirdLife Program on Areas of Importance for the Conservation of Birds, accepted and recognized worldwide as one of the most reliable conservation priority selection systems, since it has the ideal characteristics to be selective and applied for each ecoregion. In particular, we focus on the situation in Argentina and that of the Bañados del Saladillo.*

* Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Comisario Jefe División Patrulla Ambiental de la Provincia de Córdoba (retirado el 31 de agosto de 2017). Docente Tutor en Seguridad Ambiental y Defensa Civil de la Licenciatura en Seguridad (Universidad Blas Pascal - Córdoba). Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Argentina

** Abogada. Profesora de Recursos Naturales y Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Ha cursado Maestría en Ciencias Sociales en la UNC. Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Argentina.

Keywords: *BirdLife - Bird Conservation - Argentine situation - Bañados del Saladillo.*

Sumario: I. Introducción - II. *Bird Life International* y el Programa AICAs - III. Situación en Argentina - IV. Algunas conclusiones.

I. Introducción

Los humedales se definen como aquellos ecosistemas naturales cuya dinámica está determinada principalmente por la presencia de agua (Convención de Ramsar, 1971) y pueden referirse tanto a hábitats interiores como costeros y marinos que se inundan temporariamente aflorando el agua en superficie, o áreas con suelos de baja permeabilidad que permanecen cubiertos por agua poco profunda. Las características particulares enunciadas hacen que estos ecosistemas cumplan con importantes funciones ecológicas para el entorno y de servicios para el hombre.

La Provincia de Córdoba posee en su territorio numerosas lagunas que se ubican principalmente en la región centro, sur y este. Si bien la más conocida de ellas es la laguna Mar Chiquita o Mar de Ansenúza, existen muchas otras de menor extensión pero que encierran una interesante biodiversidad y cumplen igualmente con las funciones citadas, la regulación de nutrientes y la recepción de aguas superficiales y subterráneas, sin dejar de mencionar aquellas que se relacionan directamente con el hombre como las actividades de recreación y las cinegéticas.

En este trabajo nos referiremos a los Bañados del Saladillo, humedal que representa una importante área de cría, alimentación y descanso de muchas especies de aves acuáticas, algunas de ellas de carácter migratorio.

Como ha sucedido en la mayoría de los humedales del mundo y de nuestro país, además de ser afectados por fenómenos climáticos a nivel global y regional, estos bañados han sufrido la presión de acciones antrópicas, principalmente las actividades agropecuarias, incidiendo en la reducción de su superficie original y de sus características particulares.

II. *Bird Life International* y el Programa AICAs

Bird Life International es una organización de carácter internacional dedicada a la protección de las aves y los hábitats que ocupan. Constituye en la práctica una federación mundial de organizaciones ornitológicas independientes que tienen como objetivo la conservación y el estudio de las aves. Así mismo, *BirdLife International* es una asociación global de organizaciones conservacionistas (ONG) que se esfuerza por conservar las aves, sus hábitats y la biodiversidad global. Actualmente la red mundial de *BirdLife International* es muy extensa contando con representantes en más de 100 países.

Entre sus principales objetivos podemos contar los siguientes:

- Prevenir la extinción de todas las especies de aves,
- Mejorar su estado de conservación,
- Conservar y mejorar los hábitats de las aves del mundo,
- Conservar a través de las aves la biodiversidad del planeta y la calidad de vida de las personas.

Hace unas cuatro décadas, precisamente en el año 1985, *BirdLife* desarrolló el Programa sobre Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAs, en inglés IBAs, “*Important Bird Areas*”) el que fue aceptado y reconocido mundialmente como uno de los sistemas de selección de prioridades de conservación más confiables, ya que reúne las características ideales de ser selectivo y aplicado por cada ecorregión. Este programa es una iniciativa global dirigida a la identificación, documentación y conservación de una red de sitios críticos para las aves de todo el mundo donde, además de acciones de conservación, se puedan llevar a cabo otras referidas a manejo, educación ambiental, protección legal, investigación, monitoreo, gestión y uso sustentable de sus recursos.

Las acciones de conservación están principalmente orientadas a integrar esas áreas al sistema nacional de áreas protegidas y a dotarlas de una figura jurídica adecuada y, en caso de encontrarse en propiedades privadas, promover la protección voluntaria y participativa de sus propietarios. En referencia al manejo, se procura establecer un plan con el fin de diagramar las actividades a realizar en las mismas.

Las acciones de investigación y monitoreo se llevan a cabo en aquellos sitios en donde se necesita mayor información sobre determinadas especies, las estimaciones poblacionales, sus requerimientos ecológicos y los factores que amenazan dichos sitios.

En cuanto a las actividades de coordinación en cada país hay un coordinador nacional del programa con el objeto de centralizar la información y actualizarla.

La educación y comunicación comprenden tareas de difusión con el fin de crear conciencia de la importancia de su conservación.

Con respecto a la gestión, este programa debe integrarse en las agendas políticas a nivel nacional y local sirviendo de base para desarrollar estrategias de conservación. Dado el reconocimiento del mismo a nivel mundial, también puede ser utilizado para monitorear y evaluar el desempeño de acuerdos y tratados regionales y globales como el Convenio de Diversidad Biológica¹, el Convenio Marco sobre Cambio Climático², la Convención Ramsar³, el Convenio de Especies Migratorias⁴, el Tratado sobre Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres⁵, y la Convención sobre hábitats de aves Acuáticas⁶, entre otros.

Así mismo en noviembre pasado de 2020 se redactaron en la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente de la Cámara de Diputados varios dictámenes que aún no han sido aprobados, si bien esto refleja la voluntad de regular los mismos poniendo de manifiesto cada uno de los objetivos del desarrollo sostenible establecido en 2015 por la ONU⁷ en el marco de la Agenda 2030.

¿Por qué motivo es importante la designación de un sitio como AICA? La respuesta es la siguiente: ya que las aves son buenas indicadoras de la diversidad biológica en general, los sitios que son valiosos para su conservación, probablemente también lo serán para la conservación de plantas y otras especies animales.

En cuanto a los criterios tomados para definir estas áreas, los mismos han sido acordados a nivel global y permiten la identificación de sitios que contienen poblaciones de aves pertenecientes a cuatro categorías, aplicando criterios ornitológicos sobre distribución de las especies, tamaños y tendencias poblacionales:

¹ Ley N° 24375 B.O. de 6 de octubre 1994.

² Ley N° 24295 B.O. de 11 de enero 1994.

³ Ley N° 23919 SAYDS 776/2014.

⁴ Ley N° 23918 B.O. de 21 de marzo 1991.

⁵ Ley N° 22344 Decreto 522 de 5 junio 1997.

⁶ Ley N° 25335 de 15 noviembre 2000.

⁷ Agenda 2030 New York de 10 septiembre 2016.

- Especies amenazadas a nivel mundial o cuya conservación es de interés mundial (cercanas a la amenaza),
- Especies de distribución restringida,
- Conjunto de especies restringidas a un bioma⁸,
- Aves congregatorias o gregarias (presencia de al menos 1% de la población global).

Estos criterios de selección globales garantizan que estas áreas tengan una verdadera importancia mundial para la conservación de las aves y provean una herramienta de conservación común en todo el planeta. De este modo, la aplicación de criterios estándar facilita la comparación entre sitios a escala local, nacional y regional, siendo compatibles con aquellos empleados por otras instituciones a nivel global como la identificación de humedales de importancia internacional (sitios Ramsar) y la identificación de Áreas Clave para la Biodiversidad (*Key Biodiversity Areas*), entre otras.

Un sitio ya identificado como AICA tiene ciertas características generales como las que se enumeran a continuación: es diferente del área circundante en carácter, hábitat o importancia ornitológica; existe como un área protegida real o potencial, o es un área que puede ser manejada de alguna forma para la conservación de la naturaleza; y constituye, solo o en conjunto con otros sitios, un área que provee todos los requerimientos de las aves que lo usen durante el tiempo en que están presentes.

A su vez, durante el desarrollo de este programa, se pueden diferenciar cuatro etapas o fases: en primer lugar, la fase de identificación de las áreas que cumplen los criterios internacionales de las AICAs. Luego, la designación del sitio, con su publicación y difusión. Seguidamente, se procura llevar a cabo acciones de protección y conservación de ese sitio y, por último, la actualización de la información y el monitoreo permanente.

Haciendo un poco de historia los primeros sitios AICA fueron identificados en Europa en la década del 80, publicándose el inventario inicial en 1989. A partir de allí esta metodología se difundió al resto de los países de la red *Bird Life International* y se extendió hacia los otros continentes, iniciándose en América en la década de 1990. Desde el año 1994 todos los datos recolectados en las distintas regiones del mundo pasaron a integrar un banco mundial de datos, el *World Bird Database* (WBDB).

⁸ Región de la Tierra que presenta uniformidad en cuanto al clima, flora y fauna, es decir, el conjunto de ecosistemas característicos de una zona biogeográfica.

III. Situación en Argentina

En nuestra geografía nacional se encuentra una diversidad de aves cercana a las 1.000 especies distribuidas en 18 las ecorregiones en que se divide el territorio⁹. Ya sea por el número de especies o porque muchas de ellas sólo se encuentran en estas latitudes del planeta, nuestro país contribuye en gran medida a la biodiversidad global. La coordinación nacional del programa de AICAs es llevado adelante por la Asociación Aves Argentinas, siendo presentado el inventario nacional en el año 2005.

En Argentina se han identificado un total de 273 sitios AICAs abarcando una superficie de 336.807 km², es decir, el 12% del país (excluyendo el territorio antártico y las áreas marinas). Como podemos observar en el siguiente cuadro, el número de sitios es muy variable entre provincias (de 2 a 30 sitios), como así también el porcentaje de la superficie provincial cubierta por estas áreas en cada una de ellas (3 a 60%).

Las provincias situadas al norte del país poseen el mayor número de sitios identificados debido a la presencia de ecorregiones selváticas ricas en especies y, por consecuencia, con mayor número de especies consideradas en los criterios de identificación de las AICAs.

⁹ También llamadas regiones ecológicas. Son áreas biogeográficas relativamente grandes que se distinguen por el carácter único de su ecología, clima, geomorfología, suelos, hidrología, flora y fauna. En forma abreviada, se definen como unidades geográficas con flora, fauna y ecosistemas característicos. Las provincias situadas al norte del país poseen el mayor número de sitios identificados debido a la presencia de ecorregiones selváticas ricas en especies y, por consecuencia, con mayor número de especies consideradas en los criterios de identificación de las AICAs (DI GIACOMO, A.S. - M. V. DE FRANCESCO - E.G. COCONIER. Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en Argentina. Sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, Aves Argentinas/Asociación Ornitológica del Plata, Buenos Aires, 2007

PROVINCIA	Nº de AICAs	Superficie (km ²)	Cobertura (%)
Buenos Aires	25	43.017	13,98
Catamarca	13	12.797	12,47
Chaco	10	10.205	10,24
Chubut	10	15.930	7,09
Córdoba	9	26.220	15,86
Corrientes	16	9.522	10,80
Entre Ríos	8	2.560	3,25
Formosa	15	15.240	21,15
Jujuy	27	8.342	15,68
La Pampa	5	9.996	6,97
La Rioja	5	7.300	8,14
Mendoza	5	6.007	4,04
Misiones	25	9.205	30,89
Neuquén	11	6.109	6,49
Río Negro	6	43.111	21,24
Salta	30	14.466	9,30
San Juan	2	10.605	11,83
San Luis	2	4.500	5,86
Santa Cruz	16	18.976	7,79
Santa Fe	7	31.183	23,44
Santiago del Estero	5	6.893	5,06
T. del Fuego e islas	8	22.424	59,80
Tucumán	13	2.200	9,77
Total general	273	336.807	12,04

FUENTE: Di Giacomo, A.S., M.V. De Francesco y E.G. Coconier. 2007. Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en Argentina. Sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. Aves Argentinas/Asociación Ornitológica del Plata. Buenos Aires.

Para la identificación de los sitios AICAs en nuestro país se tuvieron en cuenta, además, tres criterios a nivel nacional: las aves amenazadas, las especies endémicas de Argentina y el conjunto de especies restringidas a una ecorregión.

De todos los sitios identificados en Argentina, el 99% resultó importante para especies globalmente amenazadas, el 70% para aves de distribución restringida endémicas de las Áreas de Endemismo de Aves, un 81% para aves características de biomas sudamericanos y un 18% para especies congregatorias.

Algo más de la tercera parte de los sitios (98) se encontraron completamente incluidos en los sistemas de áreas protegidas a nivel nacional y provincial, reservas privadas y otras formas de protección. Un número importante de ellos (143) no tienen ninguna protección legal específica y, finalmente, una reducida cantidad (32) lo están en forma parcial, lo que nos indica la relativa urgencia de llevar a cabo las acciones pertinentes por las autoridades correspondientes.

En cuanto al tamaño de los sitios el mismo es muy variable, desde 10 hectáreas hasta los 3 millones, pero la mayor parte posee una superficie entre 10.000 y 100.000 hectáreas.

Otro dato interesante a mencionar, según el listado de *Bird Life International*, es que nuestro país presenta 117 especies globalmente amenazadas. Y, a su vez, los 48 AICAs identificados para aves congregatorias califican dentro de los criterios de la Convención Ramsar para la protección de humedales de importancia internacional, estando 10 de ellos ya declarados como tales.

La Provincia de Córdoba

Esta provincia se ubica en la región central de Argentina y limita al norte con las provincias de Santiago del Estero y Catamarca, al este con Santa Fe y Buenos Aires, al oeste con La Rioja y San Luis y al sur con la provincia de La Pampa. En relación a su superficie ocupa el quinto lugar en el país abarcando 165.321 km² y también es una de las que cuenta con mayor cantidad de habitantes. En líneas generales se presenta como una extensa llanura hacia el este y sur, ubicándose un sistema de sierras hacia el oeste y norte. Desde este cordón montañoso se originan casi todos los ríos que atraviesan el territorio provincial, la mayor parte de ellos dirigiéndose hacia la región oriental.

Al situarse esta provincia en el centro del país y en una zona de transición, su vegetación original era muy heterogénea, pero en la actualidad ha sufrido una gran modificación. Los pastizales naturales del sur han sido sustituidos en su mayoría por áreas cultivadas; la región del espinal que cubría un arco desde el suroeste en dirección noreste, también ha sido modificada en su mayor parte por las actividades agrícolas; y en la región oeste y norte todavía subsisten algunos bosques de carácter chaqueño y serrano. Los ambientes salinos se encuentran principalmente en la zona noroeste y en torno a la laguna Mar Chiquita.

Con respecto a la diversidad de aves se han registrado aproximadamente unas 400 especies en todo el territorio provincial, es decir, el 39% del total nacional, 19 de las cuales se encuentran en la lista roja de aves globalmente amenazadas de extinción. Posee además en su territorio dos “islas biogeográficas”, las Sierras Centrales y las Salinas Grandes, que por sus características de aislamiento han permitido la existencia de endemismos de algunos géneros y especies.

Como ya se mencionó, otra característica particular de esta provincia es

que, debido a su posición central, coincide con los principales corredores o vías de desplazamiento de aves migratorias continentales provenientes de América del Norte y de la Estepa patagónica.

A su vez, y por su ubicación latitudinal, en Córdoba se encuentra la porción más austral del Chaco Seco y una muy buena representación del Bosque Serrano, identificándose 9 sitios AICAs que cubren una superficie de 26.200 km², es decir, el 15,86% del total provincial. Estos sitios cubren, además, todos los biomas representativos y la totalidad de especies de aves globalmente amenazadas de la provincia. Ellos son:

- Salinas Grandes
- Bañados del río Saladillo
- Bañados del Arroyo Chucul y Reserva Natural de Fauna Laguna La Felipa
- Parque Nacional Quebrada del Condorito y Reserva Hídrica Provincial Pampa de Achala
- Lagunas del suroeste y relictos del Caldenal
- Sierras del Norte Cordobés
- Reserva de Uso Múltiple Bañados del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita
- Sistema Uritorco
- Chancaní y Sierras de Pocho

Cuatro de los nueve sitios nombrados son importantes para las aves acuáticas: la Laguna Mar Chiquita o Mar de Ansenusa en la región noreste, las lagunas del Caldenal y La Felipa al sur, y los Bañados del Saladillo al sureste, estos últimos objetos del presente trabajo.

En referencia a su protección, Córdoba sancionó en el año 1983 la Ley N° 6964 de Áreas Naturales Protegidas con el fin de conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la provincia en forma compatible con las necesidades de las fuentes productivas, la producción agropecuaria y los requerimientos turísticos. Esta norma establece distintas categorías de áreas, enmarcadas según el ordenamiento de los ambientes naturales -de acuerdo a sus características y aptitudes, objetivos de su conservación, métodos de administración, uso admisible y servicios que proporcionan a la vida humana- y agrupadas según:

Las modalidades de su utilización e intervención del Estado

- Uso no extractivo y rigurosa intervención del Estado:
- Ambientes de conservación paisajística y natural:

- Parques Naturales Provinciales
- Monumentos Naturales Provinciales
- Ambientes de conservación biótica:
- Refugios de Vida Silvestre

Áreas de aptitud productiva controladas técnicamente por el Estado

- Ambientes de conservación y producción:
- Reservas Provinciales de Uso Múltiple
- Reservas Hídricas Naturales
- Reservas Forestales Naturales
- Reservas Naturales de Fauna
- Reservas Recreativas Naturales
- Ambientes de conservación cultural y natural:
- Reservas Culturales Naturales

El sistema de áreas protegidas provincial tiene, en general, un buen grado de implementación, trabajando en complemento con otras áreas bajo la Administración de Parques Nacionales, como el Parque Nacional Quebrada del Condorito y recientemente el Parque Nacional Traslasierra.

Las AICAs identificadas en la provincia se encuentran parcialmente protegidas por diferentes normas legales ya establecidas, pero más de la mitad de la superficie de ellas no tiene ningún tipo de protección legal, estando amenazada su biodiversidad por diversos factores como la deforestación, el avance de la frontera agropecuaria, los incendios forestales y los desarrollos inmobiliarios en zona serrana, entre otros.

Los Bañados del Saladillo

El área de los Bañados del Saladillo abarca una superficie aproximada a las 30.000 ha. y se ubica en el sureste provincial rodeado de una zona agropecuaria por excelencia. Se puede describir como un sistema de unas 40 lagunas de agua dulce que se encuentran en una gran depresión del terreno en el Departamento Unión y cercano a las localidades de Canals y Laborde. Las lagunas y bañados

que lo componen son alimentados principalmente por el Río Cuarto¹⁰ y también por aguas canalizadas desde lagunas ubicadas hacia el suroeste del Bañado.

Dentro de las lagunas más importantes podemos mencionar: La Olla, El Gobernador, La Helvecia, Los Chañaritos, Las Gemelas y La Saladita. Son característicos los ambientes acuáticos rodeados de juncuales y totorales, praderas con pastizales y bosquечitos de chañares. La región que rodea estas lagunas es netamente agrícola ganadera. En los últimos años se han efectuado canalizaciones y drenado de algunas de ellas produciendo una retracción de los ambientes originarios y modificaciones en la dinámica de estos humedales.

Toda esta región ha sido declarada sitio AICAs de alta prioridad por las razones que detallamos a continuación: es una gran área de cría, alimentación y descanso invernal de numerosas especies; posee una representación de las aves acuáticas comparable con Mar Chiquita; constituye un hábitat complementario para aves migratorias que utilizan habitualmente Mar Chiquita como sitio de descanso e internada, conserva poblaciones de aves amenazadas de pastizal y, además, es zona de internada de algunos endemismos patagónicos y serranos. Al no existir en esta región áreas protegidas y de continuar la presión de los factores mencionados, se corre el serio riesgo de modificar estos ambientes y su biodiversidad en forma permanente.

Con respecto a la fauna silvestre, entre las aves más abundantes en las lagunas se contabilizaron hasta 10.000 individuos de tres especies de gallaretas. Se han registrado 14 especies de patos con censos que alcanzan el número de 8000 individuos de varias especies en un mismo sistema de lagunas. Las dos especies de cisnes son también residentes de este lugar, observándose unos 100 individuos de cisne cuello negro y 250 a 300 de coscoroba. La gaviota capucho café también es abundante y presenta máximos de 5000 individuos durante concentraciones invernales. El flamenco austral también se encuentra presente con unos 50 a 120 individuos.

La frecuente observación de grupos de aves playeras y el tipo de hábitat presente en estos humedales permiten suponer que esta AICA podría constituir junto con otras áreas de la provincia- un hábitat complementario para las aves

¹⁰ Este curso hídrico, también llamado con su nombre indígena Chocancharava, corre en dirección sureste y al llegar a una gran depresión del terreno, ubicada entre las localidades de La Carlota y Canals, cambia su rumbo hacia el noreste creando este humedal y continúa con el nombre de Saladillo, el cual, al unirse al río Tercero o Ctalamochita, forma el río Carcarañá.

migratorias que utilizan habitualmente como sitio de descanso o invernada el sistema bañado del Río Dulce - laguna de Mar Chiquita. Entre las especies de mayor relevancia podemos citar siete especies amenazadas a nivel mundial (ñandú, flamenco austral, playerito canela, esportillero enano, doradito pardo, capuchino garganta café y tachurí canela), una especie endémica de las Sierras Centrales (remolinera serrana), una especie endémica del sur de la Patagonia (monjita chocolate) y tres endémicas de nuestro país (yal carbonero, monjita chocolate y monjita castaña).

Otros datos no menos importantes de estos bañados:

- Conservan más del 1% de la población de una especie acuática congregatoria (Cisne coscoroba).

- Poseen más de 20.000 individuos de aves acuáticas en general (10.000 gallaretas, 8000 patos de 14 especies, 5000 gaviotas capucho café, 50-120 flamencos).

- Se han observado hasta 100.000 golondrinas rabadilla castaña en una jornada.

- Se encuentran unos 15-20 individuos de Ñandú, ave amenazada de pastizal.

Muchas de estas especies son altamente dependientes de los humedales y los ambientes que los rodean, por lo que una alteración en su superficie y calidad trae como consecuencia una disminución en la abundancia y diversidad de las mismas. Recordemos que las aves son muy sensibles a modificaciones del ambiente.

IV. Algunas conclusiones

Lamentablemente los Bañados del Saladillo no poseen en la actualidad ninguna figura de protección legal pese a ser considerados de gran importancia a nivel provincial por las razones ya expuestas. Pueden aplicarse las normativas vigentes comunes al resto del territorio provincial¹¹, pero no hay una norma que lo proteja en su totalidad.

¹¹ Citamos a modo de ejemplo las Leyes Nacionales N° 22421 (Conservación de fauna silvestre), N° 24051 (Residuos Peligrosos) y N° 25743 (Patrimonio Arqueológico y Paleontológico). Así también las Leyes Provinciales N° 10208 (Política ambiental provincial), N° 4046 (Actividades de caza), N° 4412 (Pesca), N° 8066 (Forestal), 9814 (Ordenamiento de bosques nativos), N° 8751 (Manejo del Fuego), N° 5589 (Código de aguas), N° 5040 (Náutica) y N° 5543 (Protección de los bienes culturales), entre otras.

La República Argentina se debe una regulación especial sobre los humedales. Ya la ONU alertó sobre la necesidad que se dicte tal régimen avanzando así hacia políticas de conservación y uso sostenible de los mismos.

La urgencia de una acción en este sentido se hace aún mayor debido a que los factores de presión que han modificado su morfología y funcionamiento, siguen presentes.

Además, más allá de las acciones de investigación, protección legal y control de amenazas, también consideramos de importancia trabajar en la concientización de los productores agropecuarios y la comunidad local, con el fin de generar acciones de sensibilización para la conservación de esta región y su biodiversidad.

Los humedales como instrumento de cooperación en América Latina para el logro de metas de los ODS 2030

Wetlands as an instrument of cooperation in Latin America to achieve the 2030 SDG targets

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

Resumen: En este trabajo buscamos mostrar que los humedales -en el marco de los ODS 2030- constituyen uno de los hábitats más valiosos y aptos para la cooperación en temas que superan los espacios nacionales, acordar nuevos enfoques frente a la desigualdad y el hambre, para enfrentar la crisis ambiental, las migraciones, la revolución tecnológica y reducir los conflictos transfronterizos.

Palabras-clave: ODS 2030 - Humedales - Potencialidades prospectivas.

Abstract: *In this work we seek to show that wetlands -in the framework of the 2030 SDGs- constitute one of the most valuable and suitable habitats for cooperation on issues that go beyond national spaces, to agree on new approaches to inequality and hunger, to face the environmental crisis, the migrations, the technological revolution and to reduce cross-border conflicts.*

Keywords: *SDG 2030 - Wetlands - Prospective potentials.*

Sumario: I. Aspectos introductorios - II. La Convención de Ramsar - III. El Sistema de la CR y la Cooperación en América Latina - IV. Iniciativa regional de Ramsar para la Conservación y el Uso Racional de Manglares y Corales - V. Iniciativa regional de Ramsar sobre Conservación y Uso Sustentable de la Cuenca del Plata - VI. Iniciativa regional de Ramsar para la Conservación y el Uso Racional de Manglares y Corales. VII. . Iniciativa re-

gional de Ramsar para la cuenca del río Amazonas - VIII. . Reflexiones finales y propuestas para la gobernanza

I. Aspectos introductorios

La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, presentó un examen de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) durante la tercera reunión del *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* (2019)¹ señalando que su ejecución se encontraba en un punto crítico. Ello, a pesar de que en aquel momento se consideraba que la región había avanzado en forma significativa en materia de indicadores sociales, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, si bien, luego se observó un estancamiento². Indudablemente, ese retroceso en la implementación de los ODS se ha agravado sensiblemente a causa de la pandemia de COVID-19. Particularmente, al analizar la Secretaria Ejecutiva proyecciones al 2030 de 20 indicadores de avance en 15 de los ODS en América Latina y el Caribe, manifestó las debilidades existentes para alcanzar las metas de los ODS, entre ellos el ODS 6, el que se ocupa de un elemento esencial, vital y condicionante de la vida humana: el agua³,

¹ De conformidad a la Resolución 700 (XXXVI), de la CEPAL (México, 2016) se creó el *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Posteriormente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas hizo suya la creación del Foro mediante la aprobación de su resolución 2016/12 (<https://foroalc2030.cepal.org/2019/es>).

² BÁRCENA, Alicia *et al.* (Coords.) *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2019, p.10.

³ Metas del ODS 6: *Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos; *Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables; *Para 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial; *Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez

recurso que está en la base de prácticamente todos los demás ODS. Bárcena señaló que es necesario buscar una estrategia para “*cooperar en temas que superan los espacios nacionales, acordar nuevos enfoques frente a la desigualdad, la crisis ambiental, migraciones, revolución tecnológica y reducción de los conflictos*, que exigen *nuevas formas de cooperación multilateral*” (el resaltado nos pertenece). Hemos destacado esos términos porque los humedales concentran per se esa estrategia de cooperación multilateral en todas sus dimensiones. Siguiendo el orden de la frase de la Secretaría Ejecutiva de la Cepal que acabamos de referir, podemos señalar que:

**-los humedales superan los espacios nacionales:* aun cuando muchos humedales no sean translímites afectan las reservas de agua de otros Estados, su riqueza en peces y aves silvestres, especialmente las migratorias -los peces que nacen en los humedales de un país pueden ser capturados como adultos en los de otro, o en alta mar; la mayoría de las aves acuáticas, migran a miles de kilómetros dos veces al año y necesitan de los humedales de muchos países para descansar, alimentarse y reproducirse-;

**-los humedales son un ámbito natural de lucha contra la desigualdad,* ya que, históricamente, han sido lugares desdeñados por considerarse fuente de enfermedades, residencia de parias, aspecto que con gran esfuerzo de las Organizaciones No Gubernamentales/ ONG (v.g. UICN, IWRB, WWF, BirdLife, entre otras), Estados, pueblos e individuos se está revirtiendo;

**-los humedales trabajan para mitigar las crisis ambientales,* en tanto poco sitios en el planeta realizan un aporte tan valioso a la crisis del cambio climático y a la pérdida de diversidad biológica como

de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua; *Para 2030, poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; *Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los *humedales*, los ríos, los acuíferos y los lagos; *Para 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, incluidos el acopio y almacenamiento de agua, la desalinización, el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales y las tecnologías de reciclaje y reutilización; *Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

los humedales; por ejemplo, las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el conjunto de toda la biomasa forestal mundial⁴;

**-los humedales cumplen un rol relevante en materia de migraciones/desplazamientos ambientales*, puesto que, por un lado, evitan la emigración de las poblaciones antaño pobres de los humedales mediante desarrollos prósperos en base al aprovechamiento razonable/ecosistémico de su hábitat, y por otro lado, nutren las reservas de agua prestando un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores y áreas, especialmente en los espacios amenazados por la desertificación como consecuencia de la mala gestión del agua, evitando migraciones forzadas por cambio del hábitat;

**-los humedales en su gestión aprovechan los avances tecnológicos especialmente adaptados para ellos*, así, ya en la década de los '60 del siglo pasado, las ONG que trabajaron en la elaboración de la Convención de Ramsar de 1971 relativa a los humedales presentaron documentos sobre los avances tecnológicos en el manejo de humedales y, especialmente, sobre la conciliación de los progresos científico-técnicos con la conservación de los mismos; estudios y aplicaciones en continuo crecimiento hasta la fecha⁵;

**-la regulación internacional de los humedales ha preservado a la humanidad de grandes conflictos* en tanto la adecuada gestión de los humedales conforme las normas existentes de gestión razonable-ecosistémica concertada ha contribuido a la descompresión de conflictos por el agua en muchas regiones del mundo⁶.

Hemos elegido esta gota de océano entre las 179 metas de los ODS: *los humedales*, no sólo porque 13 ODS y 75 indicadores de los ODS están relacionados

⁴ V. i.a. <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/las-turberas-poderosas-aliadas-contr-el-cambio-climatico>

⁵ V. MATTHEWS, G.V.T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*, segunda ed., Ramsar Convention Bureau, Gland-Switzerland, 2013, p. 15 y ss.

⁶ V. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. "Relación entre las Naciones Unidas y la Convención de Ramsar", *Cuaderno de Derecho Ambiental*, Vol. XI (2020), Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (en preparación) (obtenible en www.acaderc.org.ar).

a los humedales⁷, sino en tanto ellos han sido cobijo por milenios de personas

⁷ *ODS 1 - FIN DE LA POBREZA*. Los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas dependen de los humedales (principalmente en los países en desarrollo). Sus pueblos obtienen la mayor parte de su proteína animal de los humedales. La pesca en humedales es un componente importante de las economías nacionales. Al menos 35 millones de personas en el mundo directamente viven de la pesca y la acuicultura en los humedales. Más del 70% de los productos acuáticos provienen de estimaciones de que solo los humedales costeros aportan 34 mil millones de dólares de productos acuáticos cada año, y la industria pesquera crea un volumen anual de comercio internacional de 55 mil millones de dólares. Por ejemplo, durante años, los pueblos indígenas en Perú han utilizado recursos de la Laguna de Salinas y la Laguna del Indio, sitios Ramsar ubicados a una altura de 4000 m sobre el nivel del mar. Si estos ecosistemas desaparecen, los recursos de los que viven, desaparecerán. *ODS 2 - HAMBRE CERO*. El arroz, que se cultiva en arrozales de los humedales, es el principal alimento de 3.500 millones de personas. Considerando las varias especies que se encuentran en los humedales, tales como insectos, moluscos, cangrejos y camarones, los humedales son un componente esencial de la seguridad alimentaria de muchas comunidades rurales. Hace más de veinte años que los habitantes de los humedales e interesados han tomado conciencia de que las larvas de peces, camarones, langostas y otras especies que se encontraban en los manglares y pantanos eran parte de la cadena alimentaria más allá del propio humedal y que su destrucción o daño rompe esa cadena, afectando recursos esenciales y fuentes de supervivencia. *ODS 3 - SALUD Y BIENESTAR*. La mitad de los turistas internacionales eligen a sabiendas o no zonas de humedales, especialmente zonas costeras y termales, lo que impacta en el *ODS 8*. *ODS 6 - AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO*. Casi todo el consumo de agua dulce del mundo es directa o indirectamente dependiente de los humedales. Se estima que al menos 1.5-3 mil millones de personas en el mundo dependerá de los humedales directamente para obtener agua potable en unas décadas. Las enfermedades relacionadas con el agua y la falta de acceso a agua potable provocan 3,5 millones de muertes cada año en el mundo. 2.000 millones de personas todavía no cuentan con acceso a agua potable, y millones más no disfrutan de este servicio en sus hogares (www.isagua.es). Los humedales también proporcionan un filtro natural del agua. La vegetación de los humedales captura nutrientes, contaminantes y sedimentos, limpiando el agua y mejorando su calidad. Los enfoques a escala de las cuencas ofrecen un marco adecuado a sistemas-ecosistemas. Por ejemplo, en el Brasil, el río Paraná suministra gran parte del agua potable de San Pablo. Ante la disminución de la calidad del agua debido a la deforestación de la Mata Atlántica y el desecamiento de humedales un proyecto de pagos por los servicios de los ecosistemas de TNC (The Nature Conservancy) dio lugar a que los principales usuarios del agua, tales como empresas de suministro de agua e industrias, paguen una tarifa destinada a ofrecer apoyo a los agricultores y criadores de ganado para plantar árboles a lo largo de las zonas ribereñas de las cabeceras del río. *ODS 7 - ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE*. El manejo sostenible aguas arriba permite proveer energía asequible y no contaminante. Numerosas fuentes de energía limpia, como la solar, eólica y termal se encuentran en los humedales. *ODS 8 - TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Los humedales proporcionan 266 millones de puestos de trabajo en turismo y viajes relacionados con los humedales. Los humedales contribuyen a esta meta suministrando servicios valiosos para la agricultura y la producción indus-

trial, tales como reciclaje de nutrientes, protección contra las inundaciones y filtración del agua que, de otro modo, deberían realizarse por medio de procesos de ingeniería, a un costo financiero mucho más elevado y contaminante. *ODS 10 - REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES*. Los humedales saludables mitigarán el riesgo de carencias a cerca de 5 billones de personas con acceso limitado al agua para el 2050. Para el año 2050 se espera que al menos un 25% de la población mundial viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce. La sequía afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudescer el hambre y la desnutrición enlazando *ODS*. *ODS 11 - LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES*. Los desastres relacionados con el agua representaron el 90 % de todas las catástrofes de los dos últimos decenios. Las soluciones basadas en la naturaleza, como los arrecifes de coral, los manglares y las marismas de agua salada, proporcionan una protección de bajo costo para las costas, reduciendo la altura y fuerza de las olas, disminuyendo las mareas de tempestad y absorbiendo parte del agua excedente. Debe tenerse en cuenta que el 50% de las principales ciudades del mundo están situadas dentro de los 50 km de las costas, detentando densidades demográficas 2,6 veces más elevadas que las zonas continentales. Por otra parte, las ciudades también han invadido las tierras costeras, destruyendo las barreras de protección natural con serios riesgos de desastre cuando la naturaleza recobra espacios y el cambio climático alimenta tornados, huracanes, tsunamis de modo sorprendentemente frecuente y feroz. *ODS 12 - PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES*. Las zonas de humedales, gestionadas en forma adecuada, pueden prestar un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores. Si bien los humedales del hemisferio Sur se estima que mantienen aún gran parte de su biodiversidad original, el deterioro cada vez mayor se va sintiendo, así, algunos mallines patagónicos presentan daños por desecamiento, ganadería, contaminación, introducción de especies foráneas que provocan la disrupción de la ecología originaria. *ODS 13 - ACCIÓN POR EL CLIMA*. Tal como lo señaláramos, las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el conjunto de la biomasa forestal mundial. Los humedales crean climas más moderados en tanto son importantes reguladores del ciclo del agua (enfían de 1 a 3 grados el entorno). *ODS 14 - VIDA MARINA Y SUBMARINA*. Los océanos saludables y productivos dependen del buen funcionamiento de humedales costeros y marinos. Casi la mitad del planeta (3.000 millones de personas) dependen de los recursos marinos como su fuente principal de proteínas. Este objetivo, que reconoce la importancia de los recursos marinos, tiene por finalidad principal reducir la contaminación, gestionar y utilizar sosteniblemente los ecosistemas costeros, reducir la pesca excesiva y conservar las zonas costeras y marinas. *ODS 15 - VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES*. El 40% de todas las especies del mundo viven y se reproducen en humedales. Los pantanos y marismas mantienen alrededor de 126.000 especies de agua dulce. Esta cifra representa un 9,5% del total de las especies de fauna, un número significativamente alto si se considera que los cuerpos de agua dulce (lagos, ríos, acuíferos, etc.) abarcan alrededor del 0,01% de la superficie total del planeta. Los humedales involucran casi la mitad de los servicios ecosistémicos que proveen todos los ecosistemas terrestres (<https://www.losandes.com.ar/article/view/?slug=humedales-ecosistemas-estrategicos-en-el-ordenamiento-territorial>). *ODS 16 - PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS*. El manejo efectivo de los humedales transfronterizos -al igual que sus cuencas hídricas compartidas con otros Estados-

pobres, despreciadas por residir en lugares desvalorizados considerados ámbitos propicios a enfermedades y obstáculo para cualquier forma de desarrollo positivo. Sin embargo, no debe olvidarse que muchas grandes civilizaciones se desarrollaron dentro o en las inmediaciones de los humedales, como es el caso de los reinos mesopotámicos entre el Tigris y el Éufrates, Egipto en el Delta del Nilo, la Macedonia de Alejandro Magno en las marismas del Axio (Vardar), Roma en las marismas pontinas. Ello, sin recordar a numerosas y prósperas ciudades del mundo, como las de los Países Bajos en el delta del Rin (aun cuando los cursos de agua en el país hayan recibido nombres propios diferentes), Londres, numerosas grandes ciudades de la Hansa alemana (como Lübeck, Bremen, Danzig entre otras), Méjico, Buenos Aires, Recife, etc., situadas en las llanuras aluviales de grandes deltas. También lo hemos hecho porque los humedales por su propia naturaleza son “internacionales” y, además, enlazan riqueza-pobreza, hambre-supervivencia, cambio climático, diversidad biológica, desertificación, agua, ambiente sano, alimentación, salud, bienestar, producción y consumo equilibrados, desarrollo, y -por sobre todo- necesaria cooperación transfronteriza. No por nada, desde la década de los años '60 del siglo pasado hasta hoy los humedales son llamados “activos líquidos”, “recursos de recursos”⁸.

II. La Convención de Ramsar

Hacemos especialmente presente que la Convención de Ramsar (CR) de 2 de febrero 1971 (*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*) constituye el **primer** instrumento multilateral ambiental moderno, a más de ser hasta hoy el **único** acuerdo internacional ambiental por el que los Estados limitan sus derechos soberanos sobre su propio territorio para responder a intereses globales. Toda la regulación posee una **visión holística ecosistémica** a pesar de la época en que fue concebida. No se gestó en el ámbito de las Naciones Unidas, sino que fue logro de la labor in-

contribuye a la paz y seguridad internacionales. Además, la escasez de agua desestabiliza aún más las relaciones conflictivas de distintas sociedades, haciendo que tengan menor capacidad de resolver las disputas de manera consensuada (V. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wetlands_sdgs_s.pdf).

⁸ V. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. “Relación entre las Naciones Unidas y la Convención de Ramsar”, ob. cit.

cansable durante más 10 años *de organizaciones no gubernamentales* (ONG) como la UICN y el IWRB, entre otras. Se *adoptó en plena y tensa Guerra Fría* gracias a una visión superadora de las diferencias políticas en aras de la conservación ambiental en un área de la más alta sensibilidad⁹.

Decimos que es el *primer instrumento multilateral ambiental moderno*¹⁰, ya que cuando comenzaron los primeros intentos organizados de alcanzar un acuerdo internacional sobre humedales y aves acuáticas (1960, Proyecto MAR presentado por Luc Hoffmann a la UICN)¹¹ recién comenzaba en el plano internacional la denominada *Primera Revolución Ambiental*¹² iniciada en la década de los '60, enfrentando a economistas y ecologistas, los que sostenían posiciones extremas inconciliables. Los primeros, querían poner precio y mercantilizar

⁹ El 2 de febrero de 1971, en oportunidad de la adopción de la CR, a los fines de alcanzar consenso, varios países hicieron concesiones, retiraron propuestas, se abstuvieron de votar para lograr el objetivo de alcanzar una convención tan esencial y señera en materia ambiental. Esos países pertenecían tanto al sistema capitalista occidental, como al marxismo, pero supieron -a pesar de las tensiones que había dejado la invasión de la URSS y otros Estados del Pacto de Varsovia a Checoslovaquia en 1968, tomar conciencia de la existencia de valores superiores y extrapolíticos que los unían, que debían hacer prevalecer. V. MATTHEWS, G.V.T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*, ob. cit., pp-25-28.

¹⁰ En la actualidad, cuenta con 170 Estados Parte. Entre los latinoamericanos se cuentan: Argentina (04.09.1992), Bolivia (27.10.1990), Brasil (24.09.1993), Chile (27.11.1981), Colombia (18.10.1998), Costa Rica (27.04.1992), Cuba (12.08.2001), El Salvador (22.05.1999), Guatemala (26.10.1990), Honduras (23.10.1993), Méjico (04.11.1986), Nicaragua (30.11.1997), Paraguay (07.10.1995), Perú (30.03.1992), República Dominicana (15.09.2002), Uruguay (22.09.1984), Venezuela (23.11.1988).

¹¹ Es necesario tener en cuenta que ya se formaron organizaciones no gubernamentales de protección de las aves conexas a humedales en 1889 para alcanzar la primera federación internacional en 1922 con la creación del *Consejo Internacional para la Protección de las Aves* (ICBP según su acrónimo en inglés). En realidad, se trataba de la primera organización internacional de conservación del mundo, como el reconocido zoólogo sueco Kai Curry-Lindahl resaltara décadas después (14th. Session of the General Assembly of IUCN and 14th Session IUCN Technical Meeting, Ashkhabad-USSR, 26 September-5 October 1978, *Proceedings*, IUCN, Morges, 1979, p. 98). V. infra Nota 19.

¹² Uno de los hechos impulsores de la oleada ambientalista lo constituyó la obra de Bertrand RUSSELL titulada "*Has Man a Future?*", publicada por Allen and Unwin, en Nueva York en 1961. Este trabajo puso el acento en la autodestrucción de la humanidad a través del deterioro de sus recursos de supervivencia. No o menos impactantes fueron los aportes de Jean DORST, al publicar "*Before Nature Dies*" (1965) y los de Rachel CARSON en relación a la extinción de las aves en su "*Silent Spring*" (1968). Cf. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. "Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1998, pp. 163 y ss. (obtenible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artdesarrollosostenible>).

todas las relaciones humanas, inclusive las vinculadas a los recursos naturales, en tanto, los segundos, pretendieron un *statu quo* de las políticas de desarrollo en aras de la preservación del medio ambiente¹³. Era una etapa en la que la Organización de las Naciones Unidas aún no se había movilizado por el tema, no se había producido el Informe del Secretario General U Thant titulado “El Hombre y su Medio” (1969), aún no se había llevado a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano (Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972).

Lo consideramos instrumento “*moderno*” ya que su estructura es la que luego va a marcar los sucesivos instrumentos internacionales multilaterales. Algunos critican a la Convención de Ramsar por ser extremadamente sencilla, primitiva, sin embargo, ese contenido parco fue deliberado, expresa e inteligentemente concertado, ya que, en esos momentos, difícilmente, los Estados hubiesen aceptado o acordado un texto más complejo. En base a esas consideraciones y razonamientos es que se consideró y convino el modelo de tratado a elaborar ya en la Reunión preparatoria de 1966 en Noordwijk (Países Bajos)¹⁴.

Señalamos que es el *único* convenio multilateral ambiental por el que los Estados limitan sus derechos soberanos sobre su propio territorio en pos de resguardar bienes e intereses planetarios. Si bien, “(l)a inclusión de un humedal en la Lista se realiza sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal” (art. 2.3 CR), “(c)ada Parte Contratante deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional [ecosistémico] de las poblaciones migradoras de aves acuáticas, tanto al designar humedales de su territorio para su inclusión en la Lista, como al ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas” (art. 2.6 CR), y además, “(l)as Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional [ecosistémico] de [todos] los humedales de su territorio”; “(c)ada Parte Contratante fomentará la conservación de [todos] los humedales y de las aves acuá-

¹³ El período de reconstrucción masiva iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, llevó a un desarrollo expandido que hizo notorios los daños producidos por el ser humano a los equilibrios fundamentales de la biosfera (V. KISS, A.- *Droit International de l' environnement*, Pedone, París, 1989; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y otros- *Curso de Derecho Internacional Público*, Beramar, Madrid, 1992, p. 711 y ss.).

¹⁴ CARP, Erik. *A Directory of Western Palearctic Wetlands*, UNEP-IUCN, Gland-Suiza, 1980, p. 3. V. asimismo, *Proceedings of the Second European Meeting on Wildfowl Conservation*, Noordwijk aan zee 1966, IWRB, 1967.

ticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia” (art. 4.1); “Las Partes Contratantes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna” (art. 5). Todo ello en el marco de la visión preambular que reconoce “la interdependencia del hombre y de su medio ambiente”; que considera “las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas”, que se declara convencida de que “los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable”¹⁵.

El CR tiene una visión **holística, ecosistémica** en tanto toda la filosofía de Ramsar gira en torno al concepto de “uso racional” de los humedales, entendido ese uso como el mantenimiento de sus características ecológicas, mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible¹⁶. El “uso racional” se refiere no sólo a la conservación y al uso sostenible de los humedales, sino a todos los servicios que proporcionan en beneficio de las personas y la naturaleza¹⁷. Es decir, se piensa en “su uso sostenible para

¹⁵ Esta referencia nos recuerda las expresiones del conde Leon Lippens de Bélgica referidas en el prefacio de “Activos Líquidos”: “*es tan estúpido drenar nuestras grandes marismas, con su riqueza de vida salvaje, como demoler la Catedral de Chartres para plantar papas*” (Liquid Assets, UICN / IWRB, 1965, p. 2; V. POSTEL, Sandra. Liquid Assets: The Critical Need to Safeguard Freshwater Ecosystems, Ed. Mastny, State of de World Library, 2005, p. 85; MATTHEWS, Geoffrey. Ob. cit. p. 9).

¹⁶ Se ha definido a los ecosistemas como el complejo de comunidades vivas (incluidas las comunidades humanas) y del medio ambiente no vivo (componentes de los ecosistemas) que interactúan (a través de procesos ecológicos) como una unidad funcional que proporciona, entre otras cosas, una variedad de beneficios a los seres humanos (Servicios de los Ecosistemas) (V. Manuales Ramsar. Manual 1. Uso Racional de los Humedales, 2018, p. 11 (<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-01sp.pdf>)).

¹⁷ El uso racional de los humedales en su concepción actualizada es el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible. La frase “dentro del contexto del desarrollo sostenible” señala que, si bien es inevitable que se lleven a cabo actividades de desarrollo en algunos humedales, y que muchas de esas actividades generan impor-

beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema” [3ª Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar (COP3, 1987)]. La percepción holística no sólo se da a nivel de uso sostenible, sino que se refiere también al espectro organizativo del sistema Ramsar ya que, la finalidad de la Convención de promover la conservación y el uso racional de los humedales, contribuye significativamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y otros compromisos internacionales conexos.

La CR nació del *esfuerzo de Organizaciones no Gubernamentales*, al igual que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, conocida como CITES por su sigla en inglés (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), adoptada en Washington en 1973 para proteger más de 30.000 especies. A tal punto ha pesado ese origen y construcción vía ONG, que la Secretaría de la CR oficia en la sede de la UICN¹⁸. Ello, a diferencia de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, la que fue aprobada en 1972 por la propia UNESCO, organismo especializado de las Naciones Unidas.

El IWRB y la UICN estuvieron en la propuesta inicial de convenio sobre humedales, en todo su desarrollo por casi diez años, en la adopción de la CR, y

tantes beneficios para la sociedad, estas deben emprenderse de manera sostenible, en aplicación de los enfoques elaborados por la Convención, por lo que no puede darse por sentado que el “desarrollo” es un objetivo para todos los humedales (Ibidem, p. 17). V. <https://www.ramsar.org/es/ac-erca-de/uso-racional-de-los-humedales>; PRITCHARD, Dave (Ed.). “Managing Wetlands”, Ramsar for the Wise Use of Wetlands, Vol. 18, IUCN Gland-Suiza.

¹⁸ La UICN (llamada ahora Unión Mundial para la Conservación, pero manteniendo el mismo acrónimo, IUCN en inglés) fue fundada en octubre de 1948, en el marco de una conferencia internacional llevada a cabo en Fontainebleau, Francia. Su sede actualmente está en Gland, Suiza (la misma pequeña ciudad suiza de apenas 14.000 habitantes donde funciona el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund/WWF), también organización no gubernamental creada en 1961. La UICN es la organización medioambiental más grande del mundo, con más de 1.200 miembros gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11.000 expertos voluntarios en más de 160 países. Para su labor, la UICN cuenta con el apoyo de un personal compuesto por más de 1000 empleados, repartidos en 45 oficinas, y cientos de asociados de los sectores público, no gubernamental y privado de todo el mundo. Debe tenerse en cuenta que el IWRB (International Wildfowl Research Bureau) - socio de la UICN -, tuvo un papel central en la creación de la Convención, pero no pudo ser sede porque recién en 1973 obtuvo “personalidad jurídica”.

en la puesta en marcha de la Convención hasta la fecha. La CR es hija de las ONG. Ese origen muestra cuán eficaz puede ser la acción bien encausada de la sociedad civil a la hora de proteger el ambiente e impulsar la voluntad de los Estados y de las Organizaciones intergubernamentales a ello.

La ***Guerra Fría no pudo congelar el nacimiento de la CR***. El vivo entusiasmo por generar un convenio protector de los humedales y las aves acuáticas mantuvo constancia a través de casi 10 años. Ni siquiera la invasión a Checoslovaquia el 21 de agosto de 1968 por la URSS y otros países del Pacto de Varsovia dirigida a frenar la llamada “Primavera de Praga”, pudo impedir que se alcanzara la Convención sobre Humedales en Ramsar en 1971. Sin embargo, el hecho tuvo fuerte impacto. Luc Hoffmann (Coordinador del Programa de la UICN) tuvo que informar a todos los ministerios y servicios gubernamentales que habían recibido el borrador de la Convención -a tratar en la Reunión de Leningrado- que: “Como consecuencia de la penetración del ejército de cinco países del pacto de Varsovia en Checoslovaquia, el Gobierno holandés [Estado al que se había confiado la redacción del proyecto de Convención] ha cancelado su participación oficial en el Tercera reunión regional internacional sobre la conservación de los recursos de las aves silvestres, Leningrado, 25 de septiembre al 1 de octubre de 1968”.

Desde la invasión a Checoslovaquia, varios Estados dejaron de participar en las reuniones (entre ellos, Estados Unidos y Canadá a pesar de haber sido pioneros en la materia y en la participación dirigida a la adopción de la convención), por lo que tampoco estuvieron presentes en la Conferencia de Ramsar. Canadá adhirió a la CR en 1981 y EE.UU. recién en 1987 (dieciséis años después de su adopción). Los Países Bajos, si bien participaron de la Conferencia de Ramsar, atento su condición de país redactor del borrador, ratificaron la CR en 1980. Similar situación de compromiso tuvo el Reino Unido por el rol que tenía el británico Geoffrey Mathews en la preparación de la CR (reemplazó a Luc Hoffmann como director del IWRB y como coordinador del Programa dirigido a la adopción de la Convención desde la reunión de Morges-Suiza de 1968). El RU participó en la Conferencia de Ramsar y fue uno de los 7 Estados que ratificaron la CR, permitiendo su entrada en vigor el 21 de diciembre de 1975, de conformidad al art. 10 de la Convención). En la reunión de Leningrado solo unos pocos países estuvieron representados y no se registró ninguna discusión sobre la Convención de Humedales. Puede observarse que, a pesar del disgusto que causó en muchos Estados la invasión a Checoslovaquia por parte de la URSS

y otros Estados del Pacto de Varsovia, a pesar de hallarse la Guerra Fría en su apogeo, el deseo de alcanzar un acuerdo sobre humedales y protección de aves silvestres -valor perdurable a alcanzar frente a la contingencia que representaban las desavenencias políticas del momento- supo superar las tensiones en aras de la preservación de un interés superior mundial. Tampoco hoy las diferentes concepciones político ideológicas de los gobiernos en América Latina debieran perturbar las metas comunes en materia de preservación y conservación y uso razonable de estos “activos líquidos” del Sur americano¹⁹.

El CR proporciona el marco ideal para la acción nacional y la cooperación internacional para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos con visión integradora ambiental, económica y social²⁰.

III. El Sistema de la CR y la Cooperación en América Latina

El sistema de la CR está imbricado en los ODS, junto a las Metas de Aichi 2020 y las Metas de Ramsar 2024, representando un área propia ideal para la colaboración y la sinergia entre las principales convenciones sobre medioambiente (v.g. Convención sobre Cambio Climático, Convención sobre Diversidad Biológica, Convención sobre Desertificación, Acuerdo sobre Reducción de Riesgos de Desastres, etc.). Desde hace varias décadas la Secretaría Ramsar participa de las COP de otras convenciones ambientales y, a partir de 2020 -dada la condición de Observadora asignada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en

¹⁹ Es frecuente escuchar en estos últimos tiempos expresiones tales como: “*sin un cambio del estilo de desarrollo no se alcanzarán las metas de los ODS*”; “las políticas para la igualdad, la inclusión y el crecimiento son imprescindibles”, etc., las que se enmarcan en una visión político-ideológica, actuando de modo disgregante. Por nuestra parte, creemos que son posiciones de “deseo” ingenuas, ya que importan desconocer 2500 años de confrontación histórica entre paradigmas opuestos, enfrentamiento perpetuamente reinstalado (V. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. *Los Paradigmas ideológicos y la Concepción del Derecho Internacional*, Advocatus, Córdoba, 2020, passim, obtenible en www.derecho.unc.edu.ar). Seguramente ejemplos de comportamiento interestatal conciliador como el que evidenció la adopción de la CR le harían mucho bien a la humanidad y a su futuro.

²⁰ SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR, *Cooperación internacional: Lineamientos y apoyo para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar sobre los Humedales*, volumen 20, parte integrante de Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, Gland (Suiza), 2010 (<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-20sp.pdf>).

su período 74 de sesiones de 2019- puede actuar en todos los temas globales que trate el órgano onusiano.

Mucho antes de la adopción de los Objetivos del Milenio (centrados en lo social), mucho antes de la enunciación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (sociales y ambientales), el sistema Ramsar se ocupó de esos objetivos. Desde su mismo nacimiento en 1971 pasó a actuar en el Programa MAB (“El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO, MAB según su acrónimo en inglés), programa que combina las ciencias naturales y sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos, salvaguardar los ecosistemas naturales y gestionados, promoviendo así enfoques innovadores para el desarrollo económico, social y cultural apropiados y ambientalmente sostenibles. Como señalara James Dean Brown, el concepto de reserva de la biosfera -que está en el centro del programa MAB- concentra en sí el corazón mismo del manejo ecosistémico. MAB ha sido, según él, el primer esfuerzo internacional para llevar adelante el concepto de desarrollo sustentable²¹.

Hace más de 25 años, el argentino Delmar Blasco -en su calidad de segundo secretario de la CR (1995-2003)- percibió la posibilidad de utilizar Ramsar como paraguas para proyectos de cooperación internacional que involucraban a Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay con visión integradora de los distintos convenios multilaterales ambientales desde una perspectiva de preservación natural y desarrollo social, sustentada en la concepción de “uso racional” de los humedales^{22, 23}.

No deseamos hacer historia de lo desarrollado y logrado en el sistema Ramsar, más bien centrarnos en la actualidad que evidencia la cooperación en América Latina en nuestros días y visualizar propuestas para una mejor gobernanza.

La Secretaría Ramsar no dirige proyectos de conservación directamente sobre el terreno, pero la Convención mantiene tres programas de asistencia financiera para pequeños proyectos (o partes de grandes proyectos) para la con-

²¹ BROWN, J. D. “The integration of Man and the Biosphere”, *The Georgetown Int'l Law Review*, Vol. 14, p. 77.

²² *Visita de Ramsar a Sudamérica* (<https://www.ramsar.org/new s/secretary -general-pays -visit-to-south-america>).

²³ Es de observar que ya en ese momento (1997), el valor en dólares de los ecosistemas naturales era de 33 mil millones de dólares, de los cuales el 45% o sea \$ 14.9 mil millones correspondían al ecosistema de humedales (V. *Interview with Margarita Astrálagu, Ramsar Convention Adviser for the Americas*, Date: April, 2006; Interviewed by: Katiana Murrillo, Rainforest Alliance (<https://www.ramsar.org/es/ node/37617>)).

servación y el uso racional de los humedales. El personal de la Secretaría evalúa las propuestas de cada proyecto, hace recomendaciones sobre su idoneidad, realiza el monitoreo y el seguimiento para garantizar la ejecución satisfactoria de los proyectos seleccionados²⁴.

Diecinueve *Iniciativas Regionales de Ramsar* (IRR) apoyan la cooperación y la creación de capacidad en las cuestiones relacionadas con los humedales en regiones específicas²⁵.

Los grupos de Partes Contratantes de la CR de una región, que compartan un objetivo temático común, pueden solicitar la aprobación de una IRR. Las Autoridades Administrativas nacionales a cargo de la aplicación de la Convención en sus países dirigen el desarrollo y las actividades de las IRR, las que les proporcionan -y a menudo también a sus ministros- una plataforma para la colaboración con expertos técnicos y representantes de los órganos intergubernamentales, con las Organizaciones Internacionales Asociadas de Ramsar, con las ONG, con las comunidades locales y las empresas privadas.

Las iniciativas regionales de Ramsar son aprobadas por la Conferencia de las Partes Contratantes, y por el Comité Permanente durante el período entre reuniones de la COP. Esas iniciativas están administradas de forma independiente y no tienen autorización para hablar ni actuar en nombre de la Convención, pero trabajan en estrecho contacto con la Secretaría.

Las repercusiones concretas de que una IRR adopte una estructura jurídica que le confiera una personalidad jurídica nacional varían de un país a otro. No obstante, como regla general, esas entidades tienen mucha mayor capacidad para funcionar como organizaciones autónomas con independencia financiera (y, dependiendo de la legislación local, pueden ser candidatas a recibir donaciones deducibles de impuestos). En algunos casos, esas entidades también pueden solicitar formar parte de una organización no gubernamental internacional (ONG internacional) o acreditarse en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente²⁶.

²⁴ Ello, *independientemente de la Iniciativa Humedales para el Futuro*, financiada por el Departamento de Estado y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, que apoya pequeños proyectos de creación de capacidad en América Latina (V. <https://www.ramsar.org/es/actividad/inversion-en-los-humedales>) (V. <https://www.ramsar.org/es/nuevas/fondo-humedales-para-el-futuro-celebrando-20-anos-de-conservacion-y-uso-racional-de-los>). Suiza también financia iniciativas Ramsar, pero no en América Latina.

²⁵ V. <https://www.ramsar.org/es/actividad/iniciativas-regionales-de-ramsar>

²⁶ V. Examen de la condición jurídica de las iniciativas regionales de Ramsar y de las re-

Los Lineamientos Operativos estipulan que las IRR se han previsto como “medios operativos para brindar un apoyo eficaz con miras a facilitar la consecución de los objetivos de la CR y su Plan Estratégico en determinadas regiones geográficas, por medio de la cooperación internacional en las cuestiones de interés común relacionadas con los humedales”. Además, aclaran que las IRR deben establecer sus propios mecanismos de gobernanza y asesoramiento, para lo cual es “esencial” contar con el respaldo de un país anfitrión o de una organización intergubernamental anfitriona²⁷.

Hay dos clases de iniciativas regionales: *centros regionales Ramsar para la formación y la creación de capacidad y *redes para la cooperación regional. Nos interesan en este caso las segundas.

De las quince IRR para 2019-2021, cuatro corresponden a cooperación regional en América Latina:

- Iniciativa regional de Ramsar sobre Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales Altoandinos;
- Iniciativa regional de Ramsar sobre Conservación y Uso Sustentable de la Cuenca del Plata;
- Iniciativa regional de Ramsar para la Conservación y el Uso Racional de Manglares y Corales;
- Iniciativa regional de Ramsar para la Cuenca del Río Amazonas²⁸

IV. Iniciativa regional de Ramsar sobre Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales Altoandinos

Uno de los principales servicios que ofrecen los humedales altoandinos es la provisión de agua, no solamente para el abastecimiento de las comunidades humanas residentes en sus alrededores, sino también para el riego de suelos agrícolas, la generación hidroeléctrica y el consumo humano aguas abajo²⁹.

percusiones para la Convención, CR, SC55 Doc.9.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Parcialmente, también abarca a AL la *Iniciativa regional de los Humedales del Caribe (CariWet)*.

²⁹ *Los Humedales altoandinos. Ecosistemas estratégicos y frágiles que ofrecen servicios ambientales para millones de personas* (http://awsassets.panda.org/downloads/los_humedales_altoandinos_es.pdf).

Tal como lo señala Wetlands International, la IRR relativa a los Humedales Altoandinos (aprobada en 2006, continuando hasta la fecha) “es una iniciativa dirigida a mejorar el estado de conservación de cinco humedales altoandinos, de gran importancia por su biodiversidad y para los medios de vida de las comunidades locales que dependen de ellos; amenazados principalmente por la contaminación minera, y por el sobrepastoreo de ganado que repercute en la degradación de vegas y bofedales”. La región Altoandina es de importancia estratégica para más de 100 millones de personas de distintas naciones. Ubicados en las nacientes de algunos de los sistemas fluviales más importantes de la región, los humedales altoandinos almacenan y regulan el agua que fluye aguas abajo, proporcionan pastizales para la cría de ganado doméstico, proveen fibra vegetal, alimento y combustible a las comunidades locales, capturan el carbono y representan un patrimonio cultural invaluable. A pesar de su gran valor, las actividades humanas que se vienen realizando durante siglos, junto a la minería y al cambio climático, afectan el equilibrio de la vida en estos ecosistemas y las comunidades que dependen de ellos para su subsistencia. La *primera fase* de la iniciativa de cooperación peruano-argentina [con el apoyo de ONG, entre ellas, Ecosistemas Andinos ECOAN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación YUCHAN y de los gobiernos de los dos países (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina, Ministerio del Ambiente, Perú, Administración de Parques Nacionales, Argentina, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Perú, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) EEA Abra Pampa, Argentina), INTA IPAF, Argentina, Subsecretaría de Agricultura Familiar (Coordinación Jujuy), Argentina, Ministerio de Ambiente de la provincia de Jujuy, Argentina] se extendió entre el año 2017 y principios del 2019, con distintas experiencias piloto a otras áreas como la Reserva Nacional Lago Junín en Perú (Sitio1) y el Monumento Natural Laguna de los Pozuelos en Argentina (Sitio 2). En esa fase temporal se ha trabajado en ambos sitios, replicando acciones exitosas en otros tres lugares: Carapoma-Marcapomacocha en el Perú (Sitio 3), Salinas Grandes-Laguna de Guayatayoc (Sitio 4) y el Altiplano de Catamarca (Sitio 5), estos últimos, ambos en el noroeste de Argentina.

Entre los logros de la fase 2017-2019 se cuentan:

- Plan de manejo sustentable del pastoreo del ganado adecuado a las características de los sitios Laguna de los Pozuelos y Lago Junín.

-Implementación de mejores prácticas de manejo del pastoreo acordadas con los pobladores locales en 450 ha en el Lago Junín con 2 comunidades involucradas.

-Implementación de mejores prácticas de manejo del pastoreo acordadas con los pobladores locales en 6.040 ha en Laguna de los Pozuelos con 9 comunidades involucradas.

-Las actividades involucraron hasta inicios de 2019 a 270 familias alcanzando 2 comunidades en Lago Junín y 9 comunidades en Laguna de los Pozuelos.

-Plan de manejo y restauración de vegas aplicado en 45 ha en la Laguna de los Pozuelos.

-Plan de manejo y restauración de bofedales aplicado en 32 ha en el Lago Junín.

-Instalación de 2 bombas solares de agua que permiten un manejo eficiente del agua con el compromiso de los productores de cerrar aguadas que se alimentan de la napa freática y constituyen fuentes de pérdida de agua por evaporación y de contaminación en Laguna de los Pozuelos.

-Acuerdos con 2 comunidades en el Lago Junín para implementar una técnica de extracción de champa sustentable.

-Limpieza de canales e inmovilización natural de un basural en Lago Junín que permite una distribución eficiente del agua para la conservación de los bofedales.

-Acuerdos institucionales firmados con los administradores de las áreas protegidas (APN en Argentina y SERNANP en Perú) para realizar trabajos de manera coordinada y participativa con la inclusión de las comunidades.

-Incorporación de las actividades realizadas en la fase 1 al Plan de Gestión de la Reserva Natural de Lago Junín y al Plan de Administración de la Reserva de Biosfera de los Pozuelos.

La *segunda fase* 2019-2021 ha extendido la experiencia especialmente en Argentina. Abarca los siguientes sitios 1. Reserva Nacional Junín y 3. Carampoma-Marcapomacocha (Perú), 2. Reserva de Biosfera Laguna de los Pozuelos (Argentina), 4. Salinas grandes -Laguna de Guayatayoc (Argentina); y 5. Lagunas Altoandinas y Puneñas de Catamarca (Argentina, en zona fronteriza con Chile).

El objetivo de esta fase es recuperar la salud de estos ecosistemas para sal-

vaguardar su biodiversidad única, para resguardar los medios de vida de las comunidades que de ellos dependen y para que puedan seguir regulando el agua y el carbono en beneficio de la sociedad. Se trabaja en el Monumento Nacional y Sitio Ramsar Laguna de los Pozuelos en la provincia de Jujuy, en Argentina, y en la Reserva Nacional y Sitio Ramsar Lago Junín, localizado en los departamentos de Junín y Pasco, en el Perú.

V. Iniciativa regional de Ramsar sobre Conservación y Uso Sustentable de la Cuenca del Plata

La Cuenca del Plata y su sistema de humedales se extiende a lo largo de más de 3.400 km, desde el Gran Pantanal del Alto Paraguay hasta el Río de La Plata, en un área de aproximadamente 3.100.000 km²³⁰ con diferentes zonas climáticas. Con un gran flujo hidrológico, esta área constituye el mayor humedal de agua dulce del mundo, perteneciente a cinco países (Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay)³¹.

La Iniciativa Regional de Conservación y Uso Sustentable de los Humedales Fluviales de la Cuenca del Plata fue aprobada por el Comité Permanente de Ramsar (SC40) en mayo de 2009 y aún continúa.

Entre los grandes problemas de los humedales de la Cuenca se cuentan: *la Hidrovía Paraguay-Paraná*, iniciada a principios de los 90, la que involucra varias intervenciones en los ríos Paraguay y Paraná para lograr que sean aptos para el transporte de grandes cargamentos, con posibles daños irreversibles en el sistema de humedales y sus comunidades. Así, en lo que hace a las *pequeñas represas hidroeléctricas en el Pantanal en Brasil*, el Gobierno de ese país está llevando a cabo la construcción de más de 160 pequeñas represas hidroeléctricas en la cuenca del río Alto Paraguay, en los humedales del Pantanal, siendo su principal amenaza la pérdida de la producción pesquera, una importante fuente de ingresos para los pobladores de la zona, sobre todo pescadores y pueblos indígenas. En lo que hace a la agricultura, la frontera agrícola se está extendiendo

³⁰ CR. *Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales Fluviales de la Cuenca del Plata. Marco Estratégico, Iniciativa Regional, Humedales Fluviales de la Cuenca del Plata* (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_estrategico_-_cuenca_del_pl.pdf).

³¹ V. <https://farn.org.ar/iaonline2020/articulos/6-2-ley-de-humedales-y-gobernanza-ambientalmente-sustentable-y-socialmente-responsable-para-la-cuenca-del-plata/>

cada vez más hacia los humedales, con impactos socioambientales. La promoción de la agroecología se entiende en la IRR permitirá contrarrestar las amenazas de expansión agrícola y mejorar la situación de las comunidades locales y el ambiente, a la vez que contribuirá a la lucha contra el cambio climático y la desertificación en la región. Otro problema es la *extracción de arenas silíceas en el río Paraná*.

Entre los objetivos de la primera fase de la Iniciativa Ramsar, ya figuraban:

**Promover procesos de conservación y uso sostenible de peces en la Cuenca del Plata* (i.a. adopción de modelos de extracción y producción pesquera, criterios de comercialización y pautas de consumo responsables, incluyendo el fomento a la producción local (acuicultura), a la mejora de la calidad de procesos y productos y la reducción de la pobreza; desarrollo integral de las comunidades de pescadores revalorizando el conocimiento tradicional); **Promover la inclusión de estándares de sustentabilidad ambiental y de equidad en la formulación e implementación de políticas de desarrollo de obras de infraestructura y de la industria extractiva con impactos socioambientales regionales* (i. a. Información y concientización de la población, sus organizaciones y representantes sobre los impactos sociales y ambientales de las obras de infraestructura y de la industria extractiva en los humedales; información a los actores sociales sobre las instancias y modalidades de incidir y participar en la toma de decisiones);

**Adoptar herramientas y medidas necesarias para la conservación y el uso sostenible de ecosistemas terrestres en los pastizales templados de las Pampas y Campos por parte de instituciones internacionales, gobiernos, empresas y la sociedad civil* (i. a. desarrollo de procesos participativos de construcción de propuestas de políticas de ordenamiento ambiental del territorio para los pastizales (estableciendo redes ecológicas que consideren núcleos de conservación y corredores) y aplicación de incentivos a la conservación y uso sostenible del ecosistema);

**Promover la conservación, la conectividad y el uso sostenible de los sistemas de humedales de la Cuenca del Plata en un marco común, con una visión regional internacional* (i.a. articulación de los proyectos que se desarrollan en los humedales de la Cuenca del Plata a través de mecanismos de interacción e interconectividad para favorecer las sinergias y la integración regional; identificación

y/ o promoción de mecanismos legales e institucionales y financieros para el ordenamiento y gestión sostenible del territorio; creación de nuevas áreas protegidas; mejora en la efectividad de manejo de las áreas protegidas existentes; apoyo a los comités de Gestión de las Reservas de Biosfera, Sitios Ramsar y Patrimonios mundiales promoviendo sinergias en la gestión de las áreas protegidas bajo figuras internacionales);

**Promover la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en la Cuenca del Plata para lograr un desarrollo sustentable, armonizando las variables sociales, culturales, económicas y ambientales, lo que incluye i. a. enfoque ecosistémico, caudal ambiental, adaptación al cambio climático, valoración de servicios ecosistémicos incorporados en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en cuencas locales, nacionales y transfronterizas internacionales. Los objetivos que se fueron expandiendo a través de los años.*

La etapa 2019-2021 busca trabajar con los usuarios de los humedales en su uso sostenible y restauración y en la inclusión de las comunidades locales por parte de cada uno de los países involucrados en las estrategias de planificación. Como objetivo central tiene la vigilancia de todas las actividades.

VI. Iniciativa regional de Ramsar para la Conservación y el Uso Racional de Manglares y Corales

Esta IRR, que fue aprobada en 2009 y continúa, agrupa a 14 Estados Contratantes de la CR: Brasil, Costa Rica, Cuba, Salvador, Guatemala, México, Perú, Colombia, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Panamá, Venezuela y Ecuador. Además, han sido invitadas a participar las Organizaciones Internacionales Asociadas de la Convención Ramsar como *Wetlands International*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), *BirdLife International* (antigua ICBP) y *World Wildlife Fund* (WWF); así como a otros organismos internacionales relacionados con el tema.

La Iniciativa Regional para el Manejo Integral y Uso Sostenible de los Ecosistemas de Manglares y Corales plantea el desarrollo de una propuesta de Estrategia Regional y Plan de Acción dirigidos a:

a) El desarrollo y la implementación de mecanismos de cooperación regional y técnicas de uso racional de los manglares y corales a través del intercambio de información de estudios de casos y experiencias en cada uno de los países.

b) La participación de las comunidades asentadas en los ecosistemas de manglar, en la gestión de estos ecosistemas, así como de otros actores sociales, territoriales, institucionales y el sector privado.

Las Metas de la iniciativa son:

1. Propiciar la generación e intercambio, entre las Partes Contratantes involucradas del conocimiento de la cobertura y del estado de conservación de los ecosistemas de manglar y corales, a través de inventarios y estudios ecosistémicos.

2. Desarrollar un enfoque regional sobre conservación y uso racional de manglares y corales mediante el fortalecimiento de las capacidades regionales.

3. Promover la revisión, adecuación y armonización de políticas, legislación y regulación de las partes, de manera que propicien y/o garanticen la protección y conservación de los manglares, corales y humedales asociados.

4. Lograr la gestión efectiva de los manglares, corales y sus humedales asociados mediante el manejo integrado de cuencas y zonas marino-costeras, e incorporar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

5. Desarrollar y fortalecer acciones de comunicación, educación, concienciación y participación (programa CECOP) en los países miembros de la iniciativa, para valorar y evidenciar la importancia estratégica de los manglares, corales y humedales asociados.

6. Impulsar, fortalecer y difundir la investigación básica y aplicada, considerando el conocimiento tradicional, estudios socioeconómicos y de valoración de manglares, corales y humedales asociados, como base para la toma de decisiones que respondan a agendas locales, nacionales y regionales.

La coordinación de la Iniciativa es coliderada por México y Ecuador con el apoyo de la Secretaría de Ramsar.

Entre las actividades desarrolladas en el marco de la IRR informadas por Ecuador, se cuentan:

-La declaración de 18 áreas marino costeras protegidas, la mayoría con humedales, corales y manglares, que suman alrededor de 600 mil hectáreas.

-La adopción de Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia del Manglar, herramienta importante para la conservación del ecosistema marino costero que otorga derechos exclusivos de uso a comunidades organizadas ancestrales.

-La entrega de aproximadamente 60 mil hectáreas en custodia a 45 Asociaciones y Cooperativas, en especial para aprovechamiento sustentable y sostenible del cangrejo rojo (*Ucides Occidentales*) y de la concha prieta (*Anadara tuberculosa*).

-La aprobación de normativa para la toma de medidas de protección y conservación de los arrecifes y comunidades coralinas.

VII. Iniciativa regional de Ramsar para la cuenca del río Amazonas

Esta IRR fue aprobada en 2016 y participan de la misma Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. La coordina Colombia, si bien se ha considerado la posibilidad de una coordinación rotativa.

Las áreas de trabajo prioritario, por ejemplo, para Brasil se vinculan a la gobernanza integrada de los sitios Ramsar, en particular, Rio Negro (el tributario más grande de la cuenca amazónica con una cuenca de 12 millones de hectáreas), Yuruá, estuario del Amazonas y sus manglares (una de las formaciones de manglar continuo más grandes del mundo: con más de 8.900 km² distribuidos a lo largo de 700 km, que corresponde al 70% de los manglares de Brasil) y el Archipiélago Fernando de Noronha (archipiélago oceánico con el único manglar oceánico conocido en el Atlántico Sur, que cobija 10 especies de coral en todas las fases de vida de las 28 presentes en Brasil).

En Perú, sólo en la cuenca amazónica de Loreto hay diez tipos de humedales.

En general, el área ahora reconocida como humedales en el Amazonas ha aumentado considerablemente con la llegada de las imágenes satelitales y, dependiendo exactamente de cómo se definen los humedales, hasta 800.000 km² o el 14% de la cuenca de la tierra baja podrían ser clasificados como humedales. Algunas áreas dominadas por humedales superan los 50.000 km², como los pantanos dominados por palmeras en las cuencas del Maraón y el Ucayali en Perú y las sabanas de Llanos de Mojos al este de Bolivia en la Cuenca de Madeira. Aunque la llanura inundable del río Amazonas representa menos del 2% de la cuenca del Amazonas, esta cubre un 12% de los humedales de la cuenca. Durante los niveles más altos de agua, se inundan aproximadamente 85.000 km² de la principal llanura de inundación del río Amazonas. Durante los niveles de agua más bajos, la zona de la llanura inundable disminuye aproximadamente

un 45% y consiste principalmente en canales permanentes y lagos. El área de sabana de los Llanos de Mojos, en el este de Bolivia, es el humedal de ese tipo más grande de la cuenca amazónica (92.000 km²). Otros grandes humedales contiguos incluyen la Isla Bananal entre los ríos Tocantins y Araguaia (59.000 km²) y las sabanas Roraima a través de las cuales fluye el río Branco en el norte de Brasil (16.000 km²)³².

Esta IRR tiene la difícil tarea de programar actividades de conservación y restauración de humedales que son el hogar ancestral de aproximadamente un millón de indígenas (cerca de 400 pueblos diferentes con lengua y cultura propias). Muchos de ellos han tenido contacto con foráneos, pero otros no, lo que complica los modos de acercamiento, diálogo y participación y, con ello el cumplimiento de los objetivos de la IRR.

VIII. Reflexiones finales y propuestas para la gobernanza

El sistema del CR se manifestó como factor modelo de gobernanza global y regional. En su especialidad, es gestor de un modelo de interdependencia aplicable tanto a nivel nacional, como regional y planetario, con perfil multidimensional enlazador de ambiente, economía, sociedad, cultura.

A través de esta breve presentación hemos podido observar cómo los humedales están integrados en la planificación e implementación de los ODS, reflejando la relación entre la conservación, uso racional, restauración de los humedales y la agenda para el desarrollo sostenible. Resulta remarcable que esa visión holística también se hallara presente en la “Declaración de Changwon, Corea sobre el bienestar humano y los humedales” de 2008³³.

³² V. www.agasamazonicas.org.

³³ La Declaración está escrita en forma de mensajes sustantivos dirigidos a los responsables de la adopción de decisiones de otros sectores (esto es, distintos de los humedales), sectores cuyas actividades afectan a la conservación y al uso racional de los humedales y al mismo tiempo dependen de que los humedales se mantengan sanos, y en ella se reconoce que esta realidad todavía no parece comprenderse ampliamente. La Declaración fue concebida para que todos pudieran recurrir a ella y utilizarla a todas las escalas, desde la local a la internacional. Cinco son los mensajes: *Agua y humedales, *Cambio climático y humedales, *Medios de subsistencia de las personas y humedales, *Salud de las personas y humedales, *Cambios en el uso de la tierra, biodiversidad y humedales (*Manual 1 Uso racional de los humedales Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales*, Secretaría Ramsar, Gland (Suiza), 2010 (<https://www.ramsar.org/sites>

Mucho antes de la adopción de los Objetivos del Milenio (centrados en lo social), mucho antes de la enunciación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (sociales y ambientales), el sistema Ramsar se ocupó de esos objetivos. Desde su mismo nacimiento en 1971 el sistema Ramsar pasó a actuar en el Programa MAB (“El Hombre y la Biosfera” de la UNESCO, MAB según su acrónimo en inglés), programa que combina las ciencias naturales y sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos, salvaguardar los ecosistemas naturales y gestionados, promoviendo así enfoques innovadores para el desarrollo económico, social y cultural apropiados y ambientalmente sostenibles.

Los informes nacionales de Ramsar hacen un seguimiento relacionado a las metas de los ODS, poniendo el acento en hacer participar a los interesados en todos los niveles para facilitar la integración de la conservación, el uso racional y la restauración de los humedales en las estrategias relacionadas con los medios de vida, garantizado de ese modo la sostenibilidad de los esfuerzos. En particular, ponen el acento en el papel de las comunidades locales e indígenas como un componente fundamental de la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones.

Las Metas Ramsar sobre humedales y aves acuáticas 2016-2024 -al igual que las Metas de Aichi 2020- confluyen con los ODS, representando dentro de su especialidad el ideal de colaboración y sinergia entre las grandes convenciones sobre medioambiente (v.g. Convención sobre Cambio Climático, Convención sobre Diversidad Biológica, Convención sobre Desertificación, Acuerdo sobre Reducción de Riesgos de Desastres), poniendo en evidencia una percepción integradora, deseable para todos los ODS.

Si bien cada una de las Iniciativas Regionales Ramsar tienen su propio proyecto y financiamiento, para un racional y exitoso cumplimiento de objetivos deben aprovechar las oportunidades y sinergias con otros sectores, convenciones y prioridades con visión de “integración” del medio ambiente³⁴, percepción que tiene sus raíces en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1972, que primero vinculó a los gobiernos con un conjunto de principios ambientales, para luego ir desarrollando requerimientos de acción y cooperación extra ambientales³⁵. Ahora se reconoce que la “integra-

/default/files/ documents/pdf /lib/hbk4- 01sp.pdf).

³⁴ V. al respecto, YINFENG, Guo. *Status of mainstreaming biodiversity: experience of the United Nations Development Programme*, Cap. 5, UNDP China.

³⁵ El principio de “integración” se encuentra en el Art. 6 del Convenio sobre la Diversidad

ción” proporciona la base para resolver conflictos entre los intereses socioeconómicos y los intereses ambientales (incluida la conservación de la biodiversidad de los humedales y su aprovechamiento razonable). En los últimos años, los proyectos del PNUD sobre biodiversidad han incluido un enfoque específico en la integración de todos los sectores para lograr un resultado equilibrador entre la conservación de los humedales, la biodiversidad, el desarrollo económico y la equidad social. La FAO suele resaltar la diferencia de gestión entre humedales como ecosistemas y humedales como sistemas de producción, sin embargo, ambas dimensiones se hallan presentes en la CR³⁶.

Una medida importante a tener en cuenta se relaciona con la necesidad de fomentar la colaboración entre los coordinadores nacionales de las diferentes convenciones y los coordinadores de la planificación e implementación de los ODS y, especialmente, de las Oficinas de Estadística, para lograr avances en enfoques basados en paisajes más amplios para la conservación y el desarrollo sostenible en relación con los Sitios Ramsar, como así con otras zonas protegidas como los sitios del Patrimonio Mundial o CITES.

Es necesario fortalecer la financiación para las medidas integradas en los humedales, incluidos los Sitios Ramsar, no solo desde el punto de vista de la biodiversidad, sino también desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Los ODS representan una oportunidad para las alianzas de cooperación entre Estados que comparten un mismo ecosistema; para la colaboración y la sinergia entre convenciones; para las labores coordinadas con y de PNUMA, PNUD, FAO y UNESCO, ya que la protección, el uso racional y la restauración de los humedales ofrecen a los gobiernos una vía para reconciliar los numerosos compromisos contraídos con arreglo a los acuerdos sobre el medio ambiente, como la Convención de Ramsar y también la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de las Naciones

Biológica de 1992, el que se utilizó explícitamente en la Declaración Ministerial de La Haya de 2002 de la COP VI, que afirma que la conservación de la biodiversidad solo podrá tener éxito cuando se integre en todos los sectores del ambiente y de la producción.

³⁶ Los humedales tienen importantes funciones económicas, como la producción de cultivos (por ej. arroz) y hortalizas; como fuente de material para cubrir techos, fabricar cercas y tejer cestos; pesca; como lugar de obtención de agua y zonas de pastos para el ganado durante la estación seca. Los servicios debidamente gestionados según las características de cada humedal, permitirán la prosperidad de las comunidades de los pantanos.

Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), al tiempo que contribuyen a logro de los ODS.

A nivel poblaciones y comunidades de los humedales, se torna necesario un seguimiento de la reformulación de servicios de los humedales, la manera de optimizar sus aprovechamientos en el marco ecosistémico (determinando patrones de servicios ecológicos para cada humedal), el modo de obtener los mejores réditos en los mercados de sus producidos. Para ello, frecuentemente en comunidades no incorporadas a los avances modernos y a la vida económica, se requiere un “llevar de la mano” a quienes viven del humedal hasta vivenciar todos los pasos de la transformación del bien en recurso de vida.

El uso racional del humedal requiere que las áreas perihumedales tengan actividades económicas permitidas listadas, al igual que precisión de máxima aproximación al humedal en su formulación más expandida, no debiendo permitirse en esas zonas la expansión urbana o industrial³⁷.

Para alcanzar las metas de los ODS, es necesaria la comunicación estrecha y continuada entre las comunidades del humedal con los distintos niveles de gobierno (local, provincial, nacional, internacional), las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. Es necesario que la responsabilidad institucional en los distintos convenios de cooperación sea clara, ejecutable y controlable en sus resultados. Ello, independientemente de que promovamos la “integración” del complejo ambiental y social. La integración resulta esencial, en tanto ciertos modelos de conservación de los humedales -como las de Parques Nacionales- son en esencia prohibitivos de actividades, en tanto las Reservas de la Biosfera o las IRR concilian la conservación de la biodiversidad con su uso sostenible y el desarrollo³⁸. Ninguna actividad o desarrollo desgajada puede alcanzar la plenitud de labor cohesionada que ofrece la visión integradora normativa (internacional, nacional, local), institucional (generadores y gestores de programas para los humedales) y social (participación de todos los involucrados).

³⁷ Muchas veces, los problemas de contaminación de los humedales provienen de fábricas de pescado que se instalan en la zona, u otros emprendimientos contaminantes como actividades agrícola-ganaderas (uso de agroquímicos, falta de higiene de criaderos de cerdos, aves y otros animales, etc.). El crecimiento poblacional no debidamente gestionado y la infiltración de aguas residuales suelen destruir al humedal y a la fauna dependiente.

³⁸ V. por ejemplo Administración de Parques Nacionales. *Monumento natural Laguna Los Pozuelos, Plan de Gestión de APN 2019-2024* (https://sib.gob.ar/archivos/PG_PO_20192024.pdf).

Todos los sistemas de los convenios internacionales multilaterales ambientales vinculados a humedales, todos los entendimientos con UNESCO, PNUMA, PNUD, FAO han señalado su compromiso con los logros de los ODS y sus metas. Las Administraciones Nacionales de la CR, de conformidad al sistema Ramsar, a más de identificar las prioridades nacionales, sirven de base relevante para la implementación de acciones coordinadas para el logro de las metas Ramsar, que - en definitiva- son las metas de los ODS³⁹, ODS que -al igual que el modelo Ramsar- deberían alejarse de cualquier sello político para alcanzar con plenitud sus objetivos de modo perdurable.

³⁹ CEPAL. *Guía Metodológica: Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, 2018 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43963/4/S1800556_es.pdf)

