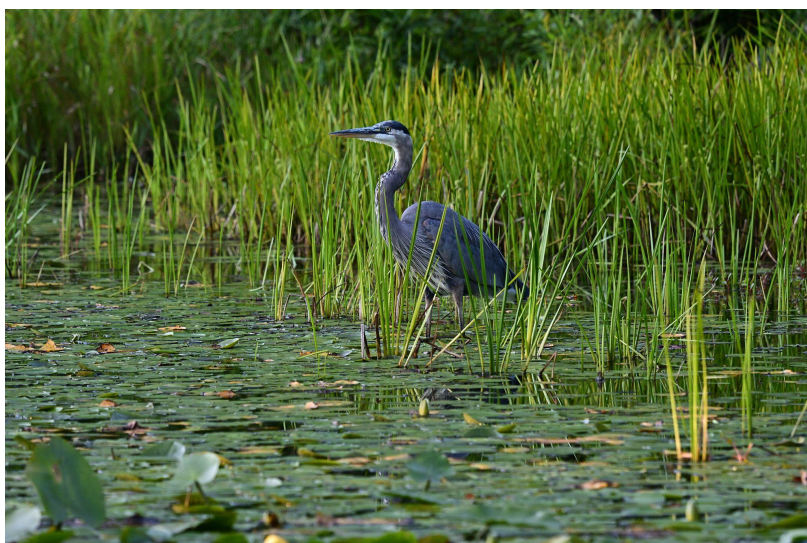




¿Son sustentables los proyectos de leyes de humedales?

Desde SustentiaGroup vemos con preocupación discusiones en temas de políticas públicas ambientales donde el paso del tiempo, el no involucramiento a todas las partes interesadas y la ideología, permiten legislaciones ineficientes o inequitativas, o bien dilaciones eternas en su discusión. Por tal motivo este es nuestro aporte a un debate crucial según creemos, que es la legislación sobre los Humedales.



Algunas de las legislaciones ambientales actuales mantienen mecanismos que han garantizado una mayor intervención del Estado sobre el sector privado, no obstante la evidencia muestra que lejos de mejorar la sustentabilidad han consagrado la discrecionalidad.

La sociedad argentina está caracterizada desde su nacimiento como nación por las polarizaciones de posiciones e

ideas que no siempre alcanzan un punto en común.

Cuando esto ocurre en el bar de la esquina, podría tratarse de una simple anécdota desopilante y punto. Sin embargo, cuando este tipo de polarizaciones, que no logra resolverse ni alcanzar una situación superadora, llegan hasta el mismísimo Congreso Nacional y otros organismos deliberativos de menor rango las consecuencias son distintas y su resultado indeseable, y en no pocas ocasiones, termina generando verdaderos “frankensteins” legales de difícil aplicación

Ejemplos de este tipo de situaciones abundan, hasta el punto en que es posible encontrar polarizaciones acerca de si la sustentabilidad y la sostenibilidad son conceptos diferentes, cuando a estas alturas, todos sabemos que una diferencia sutil que alguien pretenda asumir no cambia el concepto y que toma en cuenta transgeneracionalmente las dimensiones social, ambiental y de



gobernanza (político-económica) en las distintas escalas: local, regional, continental y global. Por este motivo, en la mayor parte del mundo hispanohablante se utilizan como sinónimos intercambiables según regiones y modismos, al tiempo que en otros idiomas existe un sólo término para designar el concepto: sustainability en inglés, durabilité en francés, sostenibilità en italiano, sustentabilidade en portugués y la lista sigue.

Es esperable que si hay argentinos dispuestos a discutir hasta el hartazgo por cualquier tema que le pongan adelante, nuestros legisladores lleven la misma impronta al Congreso y cada quien lucha por imponer “su” definición en el caso de los humedales, aún cuando la bibliografía científica al respecto abunda.

No obstante, en el caso que nos convoca, es importante evitar convertirse en presa de la ingenuidad inducidos por titulares rimbombantes prima facie, bienhechores y desinteresados. Porque si bien en la mayoría de las discusiones argentinas existen cuotas de narcisismo y ego que hasta se promueven como simpáticas e identificatorias del “ser nacional” (¿?), en muchos casos, detrás de esas acaloradas “pasiones” parlamentarias se esconden espurios intereses; y que no siempre son expuestos transparentemente y por ello resulta importante evidenciarlos de cara a la ciudadanía no especializada en temas complejos y específicos como los proyectos de leyes de humedales en danza.

Numerosas democracias, especialmente las más desarrolladas, ya han evolucionado hacia un esquema en que el Estado funciona como armonizador de los intereses de los distintos Stakeholders (o Grupos de Interés) de la sociedad en cuestión. Por ello, en estos contextos se juzgan importantes las instituciones, su conformación, la transparencia de sus fondeos de cara a la sociedad y obviamente la participación activa en las propuestas de resolución de problemas y conflictos que atañen a sus propios y diversos intereses.

En Argentina este tipo de esquemas se aplica parcialmente y por voluntarismo desde el ejercicio de la gestión del Estado. Existe alguna práctica en algunos ámbitos provinciales principalmente, aunque resulta casi inexistente en instancias del Poder Ejecutivo Nacional.

En los niveles provinciales también hay mucha disparidad de aplicación al igual que en los municipios. Es decir, no se ha producido ningún marco legal que establezca este tipo de mecanismos como sí lo han hecho las economías más desarrolladas, que cuentan con representaciones institucionales formales y transparentes ante el Estado. Por ello, en el contexto argentino, uno de los vicios más observables para la aplicación de estos esquemas participativos institucionales basados en voluntarismo radica en que existe una tendencia del Estado a funcionar como una Stakeholder más, dejando a un lado su rol armonizador de todos los intereses de la sociedad.

En el caso de los proyectos de leyes de humedales, la mayoría de ellos cumplen cabalmente con el status quo descrito en el párrafo precedente, que buscan convertir al Estado en Stakeholder de intereses ideológicos; y que en muchos casos desconocen, y en otros casos eligen olvidar, el impacto que muchos de estos proyectos legislativos pueden tener en la sostenibilidad de las comunidades cuyo modo de vida y cultura depende de los humedales, además de otros efectos asociados a la producción, según la definición de humedal que se proponga.



A fin de ilustrar lo dicho previamente, los proyectos de ley que pretenden incluir a los suelos con rasgos de hidromorfismo y junto a ello proponen imponer además la protección del “humedal” (o sea la anulación de cualquier otra actividad humana que no sea precisamente la de “proteger el humedal”), dejan entrever que tras ellas yace una intencionalidad de vulnerar las potestades de las provincias respecto del ordenamiento de su territorio, al tiempo que también a la propiedad privada de muchas zonas productivas argentinas y comunidades locales, debido a que una gran proporción de los suelos productivos presentan rasgos de hidromorfismo y esto no significa que sean humedales.

En realidad, no lo son.

Los antecedentes legislativos argentinos en referencia a la temática establecen que existen casi seis millones de has de humedales y otras áreas acuáticas están protegidas bajo la Ley 25335, con la que Argentina adhirió a la Convención de Ramsar.

Si bien, se trata de un precedente importante, la realidad indica que esta Convención iniciada en Canadá en 1971 pone el foco en las aves acuáticas y considera humedales a sitios de hasta 6 metros de profundidad, debido a que una de las especies de aves de interés Ramsar es capaz de sumergirse hasta esa profundidad; sin embargo un cuerpo de agua de la profundidad descripta no encuadra como humedal y por ello no debería ser tomada como definición en una legislación, porque carece de la precisión técnica necesaria y porque el foco está puesto en las aves acuáticas, más que en el humedal en sí mismo.

De hecho, las legislaciones de los países más ambientalmente desarrollados, observan a Ramsar sólo como antecedente.

¿Cómo definen a los humedales en otros países?

Así como para clasificar los suelos en Argentina y en la mayor parte del mundo se utiliza la Taxonomía de suelos del USDA, fundamentada en una extensa recopilación de datos y criterios precisamente definidos, del mismo modo podrían observarse las definiciones y sistemas que toma en consideración la EPA (Agencia de Protección Ambiental) basadas en dos publicaciones de gran prestigio: una de ellas es la Clasificación de Humedales y Aguas Profundas de los Estados Unidos, del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de ese país (USFWS) cuyos autores fueron Cowardin et al (1979, actualizada en 2013), y la restante publicación que toma en cuenta la EPA corresponde al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, publicadas bajo el título de Una Clasificación Hidrogeomórfica para Humedales por Mark Brinson (1993).

La primera define a los humedales así: *“En términos generales, los humedales son tierras donde la saturación de agua es el factor dominante para determinar la naturaleza del desarrollo del sustrato y de los tipos de comunidades de plantas y animales que viven en ese sustrato y en su superficie. La única característica que la mayoría de los humedales comparten es un sustrato que al menos periódicamente está saturado o cubierto por agua. El agua crea severos problemas fisiológicos para todas las plantas y animales excepto para aquellos que están especialmente adaptados a tales condiciones.”*

Por su parte la definición del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos en su clasificación hidrogeomórfica, tuvo por objeto sentar las bases para desarrollar métodos que permitan evaluar las



funciones físicas, químicas y biológicas de los humedales determinados en el Inventario Nacional de Humedales (de EEUU) a fin de detectar cambios a través del tiempo. Este cuerpo de base científica los define como: *“aquellas áreas que están inundadas o saturadas a una frecuencia sostenible para la vegetación adaptada a condiciones de saturación o de inundación. Normalmente incluyen pantanos, ciénagas, marismas y turberas.”*

En ninguna de estas definiciones se incluyen a los suelos con rasgos de hidromorfismo que no estén saturados o anegados la mayor parte del tiempo, por lo tanto la definición es un tema central en el marco de la Ley, para evitar incluir en los inventarios de humedales áreas que no lo son, con las previsibles consecuencias para las provincias y los propietarios, ya mencionadas. Como así tampoco, las definiciones internacionales incluyen lagos, lagunas o ríos, tal como pretenden algunos de los proyectos presentados, porque los humedales precisamente constituyen las áreas de transición entre los cuerpos de agua y la tierra firme.

Más aún la definición adoptada se vuelve crucial, cuando algunos de los proyectos que buscan convertirse en Ley proponen la prohibición del uso de sustancias químicas (sin especificar cuáles) mediante aplicación terrestre o aérea.

Mientras que en otros puntos se especifica que quien realice agricultura intensiva o industrial necesita realizar estudios de impacto ambientales y autorizaciones por la autoridad de aplicación.

Estos mecanismos de regulación y de autorizaciones estatales, insertos en la idiosincrasia reinante en Argentina, expone a situaciones de incrementos de los costos transaccionales, con los que la economía pierde eficiencia, y además habilitan nuevos canales indeseables de discrecionalidad.

¿Qué ocurrió con otras leyes ambientales análogas a los proyectos de humedales en Argentina?

A fin de ilustrar lo mencionado, existen antecedentes de legislaciones ambientales que vale la pena conocer y cuya analogía sirve de análisis para tomar en cuenta, como es el caso de la Ley de Bosques n° 26331. En su Artículo 6° indica que cada provincia debe realizar un OTBN (Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo) en cumplimiento del Art 124 de la Constitución Nacional Argentina, por lo cual esta Ley agrega específicamente que debe realizarse de manera participativa y actualizable cada cinco años, es decir, con todos las partes interesadas alcanzadas por este ordenamiento.

Sin embargo, esta premisa establecida tuvo escaso cumplimiento en el desarrollo de la propia Ley de Bosques: *“La participación ciudadana en el proceso de diseño de los OTBN fue variable entre provincias. Sólo la actualización del OTBN de la provincia de Santiago del Estero tuvo participación interactiva, es decir, los diferentes actores sociales participaron activamente en el diseño del OTBN. Por el contrario, en la mayoría de las provincias, la participación se limitó a consultas en audiencias públicas o al suministro de información por parte de las autoridades. Incluso, para algunas provincias no está documentada la participación ciudadana.”* (Aguilar et al. 2018).



Esta estrategia política generó escollos dado que contribuyó a que muchos productores no aceptaran como legítimos los instrumentos impuestos por esta Ley, en la medida en que las decisiones de planificación fueron la resultante de procesos con participación sesgada y no tomó en cuenta a todas las partes involucradas. *“En definitiva, la falta de equidad en la participación ciudadana pudo haber afectado negativamente la legitimidad de los OTBN” (Seghezzo et al. 2011).*

No obstante ello, las autoridades de aplicación delimitaron las áreas verdes, amarillas y rojas, tal como establece la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos; donde las áreas verdes se constituyen como de escaso valor de conservación y pueden ser convertidas para su uso agrícola, las amarillas requieren del manejo del bosque (sin deforestación) con ganadería integrada (MBGI) que funcionaba bien en los escritorios pero tiene numerosos inconvenientes de implementación en la realidad, y finalmente las áreas rojas, que en teoría componen las de mayor valor de conservación (AVC), y deberían permanecer intangibles y protegidas según la ley.

Las premisas establecidas en la legislación tienen su contraparte no siempre consistentes con la letra estampada en ellas: *“Actualmente, numerosas organizaciones de la sociedad civil cuestionan la efectividad de la Ley de Bosques, denuncian la corrupción en la entrega de permisos de deforestación por las autoridades provinciales” (Mastrangelo 2022).* Hecho que el autor citado refuerza con datos concretos: *“Entre 2011 y 2020 la superficie deforestada ilegalmente en zonas protegidas (609.563 hectáreas) superó a la deforestada en zonas permitidas (475.294 hectáreas)” (Mastrangelo 2022).*

Con lo que **la evidencia acaba reforzando la noción de que las leyes con enfoques este tipo, donde muchas decisiones que afectan a otros actores dependen de la autoridad de aplicación, no resuelven lo que en teoría se proponen, sino que los hechos prácticos habilitan situaciones de discrecionalidad,** con el efecto colateral de incrementar los costos transaccionales de quienes se mueven en el marco de la legalidad.

Debido a esto, los procedimientos al margen de la ley encuentran más beneficios que quienes cumplen con ella. Estos mecanismos refuerzan dos pecados contra la sustentabilidad: la corrupción y la ineficiencia de los sistemas productivos.

¿Una Ley de Humedales para controlar los incendios?

El hecho de que en ciudades ribereñas como Rosario sufran las consecuencias de incendios, señalados por una amplia mayoría de sus damnificados como intencionales, requiere de la aplicación del actual marco legal vigente y que los responsables resuelvan su accionar ante la justicia.

Es infantil creer que una ley de humedales impuesta sin el análisis ni el consenso necesario, que además choca con la potestad de las provincias y del sector privado, vaya a resolver este y otros problemas que son esgrimidos por los grupos de presión.

Ya existen leyes del manejo del fuego en Argentina desde 2012, a la que se le introdujo en 2020 una modificación muy cuestionada con el artículo 22 bis, que sin embargo no evitaron que 1 millón de hectáreas se quemaran por completo en Corrientes. A lo sumo impusieron restricciones por el término de 60 años a ciertos damnificados, pero ello no resuelve el daño causado, e inclusive podría interferir con una adecuada regeneración conducida.



Por otra parte, pretender un tratamiento idéntico desde una ley nacional para todos los humedales a lo largo y a lo ancho del país con la diversidad de situaciones y realidades que existen, escapa a los “presupuestos mínimos” porque debería hurgar en numerosas particularidades o bien cometer errores groseros por generalizaciones que precisamente no contemplan lo particular.

Por ello esta metodología resulta poco practicable o negligente, con lo que las avanzadas en este sentido ponen de relieve, o bien, un desconocimiento cabal de los impactos y consecuencias de una legislación de este tipo, o bien, que esas consecuencias componen el objetivo buscado.

En referencia a la Ley de Bosques, nuevamente, es posible hallar experiencias valiosas de la evaluación de su implementación luego de más de una década: *“En el diseño de los instrumentos de la Ley no se consideraron de manera explícita ni la estructura compleja de tenencia de la tierra subyacente ni su variabilidad entre provincias.”* (Aguar et al 2018).

El solo hecho de contar con una ley ambiental no significa que esta tenga la capacidad por sí misma de cumplir con lo que en ella se propone.

La información relevada permite concluir en que tienen más fuerza los incentivos y los desincentivos sobre las amenazas contra el objeto de la ley, que la propia ley. Es decir y tomando nuevamente el caso de la Ley de Bosques, autores como Volante y Seghezzi (2018) indican que *“la disminución en las tasas de deforestación comenzó antes de la entrada en vigencia de la Ley”*. Los mismos autores señalan además que en ciertos casos particulares la tendencia fue contraria: *“en Formosa, la cuarta provincia con mayores niveles de deforestación, ésta se incrementó luego de la entrada en vigencia de la Ley”*.

Es decir, resulta bastante claro que los mecanismos que incrementaron y redujeron la deforestación presentan mayor correlación con los incentivos y desincentivos de la agricultura que con la existencia de la propia Ley.

¿Qué características debería tener una ley de humedales de presupuestos mínimos?

Por lo dicho, antes que seguir impulsando una ley que pretenda imponer restricciones, prohibiciones y en definitiva a través de ello atentar contra la propia sostenibilidad de lo que se pretende conservar, proponemos el camino de promover incentivos y desincentivos que deben ser contemplados y cuidadosamente analizados a través de sus propietarios, los propios usuarios, consumidores y habitantes de los ambientes en cuestión, de manera tal que no dependan de una autoridad, sino del desarrollo de un auto equilibrio, a través de una ley positiva con mecanismos transparentes e incorruptibles.

Para ello, es fundamental promover la generación de información, conocimiento y educación basada en ello, relacionada a estos ecosistemas y con interacción sustentable hacia las comunidades y el sector productivo.

Porque precisamente estos actores son quienes más cuidan del humedal, y los propios consumidores cumplen el rol de promover o inhibir ciertas prácticas, especialmente en instancias en que tienen



acceso a un conocimiento e información más profundos, que se traducen en acciones plasmables mediante sus propios hábitos de inversión y consumo.

Estos mecanismos contienen numerosas oportunidades de desarrollo sostenible, como las marcas reconocibles de paisaje productivo protegido, denominación de origen controlada y turismo sustentable, entre otros. *“Argentina es un país que tiene casi dos terceras partes de su territorio en estado silvestre, y que tiene más de 40 millones de hectáreas en áreas protegidas, en parques nacionales y en parques provinciales, y en las propias reservas de los sectores privados” (Brown 2022).* Tenemos la oportunidad de abrir al mundo una Argentina líder en materia productiva y ambiental. Debemos aprovecharla y evitar leyes restrictivas y cercenantes del desarrollo sustentable para un mejor futuro.

Una ley de humedales aggiornada y que plasme el aprendizaje de errores del pasado de otras leyes similares, debe ser sustentable, y para ello requiere en primer término de una definición honesta, exenta de intereses particulares o ideológicos, basada en el conocimiento científico y observando las experiencias exitosas de otros países.

A partir de ello, probablemente una Ley de Presupuestos Mínimos debería limitarse a realizar un Inventario Nacional de Humedales coordinado, que permita generar información, conocimiento y educación con altísima precisión respecto de las particularidades de cada región argentina donde existan este tipo de ecosistemas; y estudiar además la sustentabilidad de esas comunidades y sistemas productivos que cohabitan con ellos, sin intervenir en las competencias provinciales; y evaluando mediante indicadores los niveles de sostenibilidad de triple impacto ambiental, social y de gobernanza de estas realidades productivas y culturales.

Otra condición para la sustentabilidad y que ya hemos mencionado consiste en evitar la creación de mecanismos que puedan ser manchados por la corrupción. Es demasiado frecuente que las aprobaciones que deben pasar por alguna autoridad terminan siendo algo muy parecido a una ventanilla de peaje informal.

Finalmente, la cuestión ambiental es un tema demasiado serio como para dejarlo en manos de ambientalistas ideologizados y funcionarios, que muy frecuentemente representan intereses no expuestos y con su accionar desacreditan los alcances y posibilidades reales de la sustentabilidad.

Ing. José Luis Tedesco / Ing. Guillermo F. Devereux

SustentiaGroup

www.sustentiagroup.com