



**NACIONES
UNIDAS
ARGENTINA**



Aportes del Sistema de Naciones

Unidas al proceso de elaboración

legislativa para la conservación y

el uso sostenible de los humedales

en la República Argentina

Aportes del Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa para la conservación y el uso sostenible de los humedales en la República Argentina¹

Diciembre 2020

¹ Sistema de Naciones Unidas en Argentina. Participan en esta publicación: PNUD (Coordinador), FAO, Oficina del Alto Comisionado, OCR, ONU- Ambiente, OPS, UNESCO.

Resumen Ejecutivo

El presente documento tiene como objetivo realizar una serie de aportes desde el Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa que está teniendo lugar en el Congreso Nacional de la República Argentina en materia de conservación y uso sostenible de humedales.

La situación actual del COVID-19, los impactos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y los incendios sucedidos durante este año, representan grandes desafíos para la concreción del marco de recuperación establecido, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

Distintas voces y sectores en el país han realizado y continúan efectuando aportes de gran valor desde sus roles y perspectivas en este proceso de construcción legislativa, los cuales resultan fundamentales para su robustez, a saber: los representantes parlamentarios, las autoridades ejecutivas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la sociedad civil y las universidades.

Resulta de especial interés, en el marco de cooperación del Sistema con el País, poder colaborar con aquellos contenidos conceptuales que puedan coadyuvar a contar con más información respecto del contexto internacional y comparado y su posible contribución a la realidad nacional y local en la materia. Asimismo, considerar aquellos temas que, en el contexto de los proyectos en los cuales las agencias del Sistema trabajan en conjunto con el Estado Argentino, puedan contribuir a tales efectos.

En el presente documento se consideran en una primera parte los principales aspectos generales del marco normativo internacional de humedales, el enfoque de derechos humanos y ambiente, los principios aplicables, y el marco constitucional y nacional ambiental. Posteriormente, en una segunda parte, se especifican aportes sobre el objetivo y alcance, los servicios ecosistémicos, las herramientas de gestión y participación, el financiamiento y las soluciones basadas en la naturaleza.

Primera Parte

En este sentido, es de especial relevancia considerar el abordaje realizado por el derecho internacional en materia de humedales. El principal tratado internacional sobre protección de humedales es la denominada “Convención de Ramsar sobre los Humedales”, que constituye el más antiguo de los modernos acuerdos intergubernamentales sobre el ambiente.

Por su parte, los múltiples beneficios y servicios que proporcionan los humedales son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se estableció un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Dado que los humedales proporcionan un abanico de valores y servicios como agua limpia, alimentos, biodiversidad e infraestructura, que sostienen los medios de vida y las economías locales y nacionales, la inversión en los humedales permitirá obtener muchos beneficios secundarios para la naturaleza y la sociedad. De esta manera, el compromiso de las Partes en la Convención de Ramsar sobre los Humedales de designar humedales de importancia internacional (Sitios Ramsar) y de conservar y usar racionalmente todos los humedales, resulta esencial para lograr los ODS, y la Convención, por lo tanto, ofrece una plataforma imprescindible para llevar los ODS a la práctica.

Es importante destacar, que Argentina ha ratificado todos los tratados internacionales del sistema universal de Derechos Humanos, muchos de los cuales cuentan con jerarquía constitucional. Asimismo, la Constitución Nacional brinda categoría suprallegal a los tratados y concordatos aprobados por ley del Congreso Nacional. De este modo, resulta de suma importancia considerar el marco internacional que regula estos ecosistemas tan preciados, no sólo para valorar la envergadura global de la temática, sino también dada la categoría suprallegal que revisten los tratados internacionales aprobados por el Congreso de la Nación Argentina, de acuerdo a la Constitución Nacional. En este contexto, tanto la Convención de Ramsar, como así también las enmiendas mencionadas, y los tratados internacionales multilaterales relacionados, poseen una jerarquía, y una serie de obligaciones y derechos que es menester tener en cuenta en el marco del análisis legislativo para la protección y el uso sostenible de los humedales y el desarrollo sostenible.

El enfoque de derechos humanos implica que los Estados tomen a las normas, principios y estándares que reconocen los derechos fundamentales como marco referencial de su actuación, incluida la elaboración de su legislación y sus políticas públicas. En materia ambiental, se ha sostenido que el marco mundial para la diversidad biológica a ser adoptado después de 2020 debe respaldar explícitamente un enfoque basado en los derechos para lograr un progreso rápido y ambicioso en la protección, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. La conservación de los humedales fue considerada como una de las medidas clave para abordar la degradación de la naturaleza y la amenaza del cambio climático simultáneamente. Por eso, se recomendó a los países fortalecer las leyes y políticas para conservar todos los humedales y permitir solamente los usos sostenibles. También la conservación de la biodiversidad y de los humedales resultará fundamental en el marco del concepto de “Una Salud” -humana y de la Naturaleza- como eje integrador de las políticas públicas en la materia. Asimismo es menester tener en cuenta la situación específica de los grupos en situación de vulnerabilidad –ya sea en función de la pobreza, el género, la edad, las discapacidades, la geografía o el contexto cultural o étnico-, y sus derechos humanos asociados en riesgo, teniendo en especial consideración a las poblaciones locales e indígenas.

Los principios ocupan un rol fundamental en el derecho ambiental internacional y, en este sentido, han sido expresamente reconocidos, junto a los derechos y obligaciones, como parte del *corpus iuris* del derecho internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dichos principios, que forman parte de la mayoría de los principales instrumentos internacionales en materia ambiental, han tenido un papel clave en el origen, desarrollo y evolución de esta disciplina. Asimismo, en el ámbito regional, la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe -“Acuerdo de Escazú”- ha significado un hito en el reconocimiento de principios del derecho ambiental. Conforme lo reconocen las Partes, este Acuerdo reafirma el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, a la vez que reafirma también todos los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

La República Argentina ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible y de derecho humano al ambiente en su marco normativo e institucional, reconociéndolo en su Constitución Nacional con la consiguiente consideración del bienestar de las personas. Asimismo, la cláusula ambiental constitucional establece el deber de las

autoridades de proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales y define un esquema de competencias ambientales a través de los presupuestos mínimos de protección ambiental, teniendo en cuenta la organización federal del Estado Argentino y los roles de la Nación y las provincias. Asimismo, La Ley General del Ambiente (LGA) se constituye como la ley marco en la materia, que rige en todo el territorio de la Nación, la cual ha receptado muchos de los principios del derecho internacional, y comprende una serie de instrumentos de la política y la gestión ambiental, y de la participación ciudadana que resulta de suma importancia tener en cuenta junto con las disposiciones del mencionado Acuerdo de Escazú. En suma a la LGA, desde el año 2002 el desarrollo legislativo en materia de presupuestos mínimos a nivel sectorial ha tenido un avance a través de once leyes específicas hasta la fecha, siendo la última sancionada a fines del año 2019 la Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.

En este contexto vale hacer referencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), como autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo Nacional del Convenio de Ramsar en Argentina y de la Ley General del Ambiente, quien encabeza el proceso del Inventario Nacional de Humedales. Asimismo, la acción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien en materia de protección de humedales ha considerado los principios del derecho internacional y la LGA, considerando especialmente el principio precautorio, el principio *in dubio pro natura* y el principio *in dubio pro aqua*.

Segunda Parte

En el contexto internacional y nacional expuesto, se plantea como posible objeto: Establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la conservación y uso y sostenible de los humedales en todo el territorio de la República Argentina, como regulación uniforme y mínima en todo el país, que las provincias podrán complementar, de acuerdo con el esquema de distribución de competencias que establece la Constitución Nacional.

Asimismo, se estima el análisis comparado y la evolución del tratamiento que la definición de humedales ha tenido en la República Argentina por parte de la Autoridad de Aplicación Nacional como así también por el Consejo Federal de Medio Ambiente

(COFEMA), teniendo en consideración dicha definición, a saber: *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 hidromorfismo.*

Otro concepto que resulta de importancia es el de los servicios ecosistémicos. Como se señala previamente en relación a su contribución a la Agenda 2030, como así también en cuanto al efectivo ejercicio de los derechos humanos, los humedales proveen importantes servicios ecosistémicos que resulta fundamental considerar para su protección y uso. En este sentido, el Informe Ramsar de 2018 menciona la disminución de la extensión de los humedales y su impacto en las especies que dependen de ellos. Por su parte, la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) en 2018 ha alertado acerca de la transformación de los humedales, la cual ha alterado las funciones y la diversidad biológica de los ecosistemas y reducido la capacidad de aportar contribuciones de la naturaleza a las personas. Es en función de esta pérdida que la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2021-2030 como la Década de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas con el objeto de incrementar a gran escala la restauración de los ecosistemas degradados y destruidos, como medida de probada eficacia para luchar contra el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria, proveer el suministro de agua y proteger la biodiversidad. Dada su alta productividad, la conservación y restauración de los humedales resulta un aspecto clave para su gestión efectiva. También es un pilar de las convenciones internacionales, articulándose los objetivos y esfuerzos en el marco de Ramsar, la Convención de Biodiversidad, de Cambio Climático y Desertificación.

Asimismo, las herramientas de gestión y participación constituyen elementos fundamentales de la política y la gestión en materia de ambiente y desarrollo sostenible y, por ende, respecto de la conservación y el uso sostenible de los humedales. En este sentido, son cruciales la información ambiental, y por ende el inventario de humedales, como así también la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación ambiental, y la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales.

La realización de inventarios de humedales se inscribe en la necesidad de mejorar el conocimiento y la información sobre estos ecosistemas, para la toma de decisiones vinculadas con su conservación y su uso racional, y la aplicación de las demás herra-

mientas. En este sentido, contar con inventarios de humedales e información de base adecuados constituye un insumo fundamental para el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), así como para el desarrollo de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) y de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Es también información de relevancia para la definición y detección del impacto de los planes, programas, políticas y proyectos sobre humedales.

La Convención de Ramsar sobre los Humedales impulsa la realización de inventarios, evaluaciones y monitoreos de humedales, como herramientas fundamentales de información para su gestión. En Argentina se está avanzando en la planificación e implementación del Inventario Nacional de Humedales (INH) en el marco de la aplicación de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, en un proceso que lleva adelante el MAyDS en articulación con especialistas, organismos de gestión, académicos y de conservación, cuyos avances pueden consultarse bajo formatos de gobierno abierto a través de la página web del MAyDS en la Infraestructura de Datos Espaciales de Ambiente (IDE Ambiental). En cuanto a la actualización de los inventarios de humedales, si bien la propia Convención de Ramsar no establece una periodicidad, a la luz del avance de la degradación de los mismos y de los problemas ambientales globales, es recomendable que el INH establezca un plazo de actualización periódico que permita dar seguimiento a los desafíos inherentes planteados para su protección.

Tomando en consideración los presupuestos mínimos establecidos por la LGA, el proyecto legislativo para la conservación y uso y sostenible de los humedales podría incorporar pautas específicas para el OAT en la materia, que contemplen las particularidades de estos ecosistemas. En este sentido, la norma podría establecer los criterios para el ordenamiento ambiental de los humedales, los que es recomendable se apoyen en la delimitación y caracterización del Inventario Nacional de Humedales, y la ecología de paisaje, considerada en sinergia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas. También resulta pertinente que los criterios referidos se respalden en el marco normativo nacional e internacional, los principios definidos por la Ley General del Ambiente y el Derecho Internacional Ambiental, y la jurisprudencia nacional e internacional considerada.

En similar sentido, en materia de EIA, sobre la base de lo establecido en la LGA, una ley de presupuestos mínimos de conservación y uso y sostenible de humedales podría complementar estas disposiciones, a fin de asegurar estándares mínimos vinculados a las obras y actividades sujetas a EIA en ecosistemas de humedal, los contenidos de los estudios de impacto ambiental y la idoneidad de las personas físicas o jurídicas

que realicen dichos estudios, entre otros. Por otra parte, un aspecto relevante que podría contemplar esta norma es el supuesto de la EIA de humedales interjurisdiccionales, a fin de asegurar una evaluación integral que involucre a todas las autoridades involucradas. Otro aspecto esencial es la consideración de los impactos acumulativos como un requisito en el marco de la EIA.

En materia de participación ciudadana, la LGA establece que ésta debe asegurarse en los procedimientos de EIA y OAT. En consecuencia, estas disposiciones se complementan con las del Acuerdo de Escazú, recientemente ratificado por nuestro país en virtud de la Ley N° 27.566.

También se considera la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), una herramienta de gestión ambiental que se focaliza en evaluar la incorporación de las consideraciones ambientales en el diseño de decisiones estratégicas como Políticas, Planes y Programas, ya sea a escala nacional, regional o sectorial. Se trata de una evaluación sistemática, intergubernamental y participativa que permite comprender si la implementación de determinadas estrategias limitará o facilitará los objetivos ambientales propuestos por el Estado. De esta manera, su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible, en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados. En tanto la EAE puede aplicarse a la totalidad de un sector (tal como, por ejemplo, la política nacional sobre energía) o a una zona geográfica (por ejemplo, en el contexto de un plan de desarrollo regional), constituye una herramienta de relevancia para la conservación y el uso y sostenible de los humedales.

En esta línea resulta oportuna la referencia a la Resolución X.17 "Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas", adoptada por la Conferencia de las Partes (COP) de Ramsar en 2008, que incorpora la Guía preliminar sobre diversidad biológica – evaluación multidimensional ambiental estratégica. Cabe destacar que dicha COP reconoció la importancia de contar con inventarios de humedales e información de base adecuados para apoyar los estudios de evaluación del impacto y de evaluación estratégica, y como base para la definición y detección del impacto de los planes, programas, políticas y proyectos sobre humedales. Asimismo, en dicha oportunidad se incorporaron las Directrices voluntarias del Convenio de Biodiversidad sobre evaluación del impacto ambiental, incluida la diversidad biológica, que abordan cuestiones de diversidad biológica en las diferentes etapas de la evaluación del impacto.

Asimismo, La Convención de Ramsar ha reconocido que, a fin de asegurar la sostenibilidad de los humedales y el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, es necesario desarrollar e implementar procesos de planificación del manejo de dichos ecosistemas, con la participación de todos los interesados directos. En este sentido, la COP de la Convención ha adoptado una serie de lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales, que reconoce como herramienta de gestión a escala de sitio a los planes de manejo. En particular, se ha señalado la conveniencia de que los planes de manejo, aún cuando se trate de documentos técnicos, estén respaldados por la legislación o bien se aprueben como instrumento con fuerza de ley. Por su parte, es necesario tener en cuenta que la planificación del manejo ha de ser vista como un proceso continuo a largo plazo, dinámico, y que resultará esencial considere la evolución de las características, los factores y las prioridades dentro y fuera del sitio, en base a un enfoque de gestión y manejo adaptativo y no regresivo.

Finalmente, un marco normativo efectivo requiere, en suma a los aspectos señalados previamente, del pertinente financiamiento para su implementación. En este sentido, para la conservación y el uso sostenible de los humedales será clave la consideración de los servicios ecosistémicos que brindan los humedales que fueran mencionados, como así también que el financiamiento que propenda a los fines de la ley posea como objetivo respaldar Soluciones Basadas en la Naturaleza, para el desarrollo sostenible y con un enfoque de derechos.

Índice de Contenidos

Introducción	13
Primera Parte: Contextos	15
1. El contexto internacional	16
1.1. Marco Normativo Internacional de Humedales	16
1.2. Ambiente y Derechos Humanos	22
1.2.1. Interdependencia e indivisibilidad entre ambiente y derechos humanos	22
1.2.2. Enfoque de derechos humanos	24
1.2.3. Principios del Derecho Ambiental Internacional.....	24
1.2.4. Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente	32
1.2.5. Enfoque Una Salud.....	35
1.2.6. Derechos humanos en riesgo y grupos en situación de vulnerabilidad.....	35
1.2.7. Recomendaciones de los organismos internacionales a Argentina.....	37
2. El contexto nacional	40

Segunda Parte: Aspectos específicos	48
1. Objetivo y alcance	49
2. Servicios ecosistémicos.....	51
3. Herramientas de gestión y participación	55
3.1. Información ambiental: Inventario Nacional de Humedales.....	55
3.2. Participación pública	62
3.3. Ordenamiento Ambiental del Territorio	62
3.4. Evaluación de Impacto Ambiental	64
3.5. Evaluación Ambiental Estratégica.....	66
3.6. Planes de manejo	68
4. Financiamiento	71
4.1. Mecanismos de Financiamiento	71
4.2. Soluciones basadas en la naturaleza	73

Introducción

El presente documento tiene como objetivo realizar una serie de aportes desde el Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa que está teniendo lugar en el Congreso Nacional de la República Argentina en materia de conservación y uso sostenible de humedales.

La situación actual del COVID-19, los impactos del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, y los incendios sucedidos durante este año, representan grandes desafíos para la concreción del marco de recuperación establecido, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible².

Distintas voces y sectores en el país han realizado y continúan efectuando aportes de gran valor desde sus roles y perspectivas en este proceso de construcción legislativa, los cuales resultan fundamentales para su robustez, a saber: los representantes parlamentarios, las autoridades ejecutivas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la sociedad civil y las universidades.³

Resulta de especial interés, en el marco de cooperación del Sistema con el País, poder colaborar con aquellos contenidos conceptuales que puedan coadyuvar a contar con más información respecto del contexto internacional y comparado y su posible contribución a la realidad nacional y local en la materia. Asimismo, considerar aquellos temas que, en el contexto de los proyectos llevados a cabo en el país en los cuales las

2 Marco de las Naciones Unidas para la Respuesta y Recuperación Socioeconómica y Ambiental al COVID-19 en Argentina. Disponible en: <http://www.onu.org.ar/stuff/Marco-de-recuperacion.pdf>.

3 En este sentido, ver: Diputados Argentina, Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, *Aportes Legislativos Ley de Humedales 2020*, 1º Reunión informativa, 5 de agosto del 2020; 2º Reunión informativa, 13 de agosto del 2020; 3º Reunión informativa, 26 de agosto del 2020; 4º Reunión informativa, 20 de noviembre del 2020; Régimen de presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales; Corte Suprema de Justicia de la Nación “*Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano’ y otros s/ acción de amparo ambiental*”, 11 de julio de 2019, CSJ 714/2016/RH1; “*Asociación Civil Equística, Defensa del Medio Ambiente c/Provincia de Santa Fe y otros s /amparo Ambiental CSJ 468/2020/ originario; Wetlands International, et.al., Documento Vivo, Recomendaciones y fundamentos para una Ley de Presupuestos Mínimos de Humedales, Wetlands International ¿Qué es y qué no es la Ley de Humedales? Recomendaciones para la unificación de los proyectos. 2020; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, et al., Contenidos mínimos de una ley de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los humedales en Argentina, agosto 2020.*

agencias del Sistema trabajan en conjunto con el Estado Argentino, puedan contribuir a tales efectos.

En el presente documento se consideran en una primera parte los principales aspectos generales del marco normativo internacional de humedales, el enfoque de derechos humanos y ambiente, los principios aplicables, y el marco constitucional y nacional ambiental. Posteriormente, en una segunda parte, se especifican aportes sobre el objetivo y alcance, los servicios ecosistémicos, las herramientas de gestión y participación, el financiamiento y las soluciones basadas en la naturaleza.

Anhelamos que este aporte pueda resultar en un valor agregado de utilidad para la importante labor que vienen llevando a cabo en el desarrollo de una propuesta legislativa en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental para la conservación y el uso sostenible de tan preciados ecosistemas.

PRIMERA PARTE



Contexto

1. El contexto internacional

1.1. Marco Normativo Internacional de Humedales

El principal tratado internacional en materia de protección de humedales es la denominada “*Convención de Ramsar sobre los Humedales*”, que constituye el más antiguo de los modernos acuerdos intergubernamentales sobre el ambiente⁴. La Convención, adoptada en 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, entró en vigor en 1975 y tiene por misión la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales, mediante la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo. Su nombre oficial, “*Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*”, 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 en todos sus aspectos, reconociendo que los humedales son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas, cubriendo así el alcance completo del texto de la misma⁵.

La filosofía de la Convención gira en torno al concepto de “uso racional” de los humedales, que es definido como “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”. El uso racional por tanto puede considerarse como la conservación y el uso sostenible de los humedales y todos los servicios que proporcionan, en beneficio de las personas y la naturaleza⁶.

La Convención establece cuatro compromisos principales para los Estados parte:

4 <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/historia-de-la-convencion-sobre-los-humedales>.

5 *Cfr.* Manual de la Convención de Ramsar, 5ta Edición, 2016. Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvention_s_final.pdf.

6 *Cfr.* Ramsar, *Uso Racional de los Humedales*, <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/uso-racional-de-los-humedales>.

- Designar humedales para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Los humedales incluidos en la Lista pasan a formar parte de una nueva categoría en el plano nacional y la comunidad internacional reconoce que tienen un valor significativo no sólo para el o los países donde se encuentran, sino también para toda la humanidad.
- 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 de los humedales en su territorio.
- Fomentar la conservación de los humedales creando reservas naturales, estén o no incluidos en la Lista.
- Sostener consultas con otros Estados miembros sobre la aplicación de la Convención, especialmente en lo relativo a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos y especies compartidas.

Al mes de octubre de 2020, la Convención cuenta con 170 Estados Parte y 2.409 Sitios designados, que cubren una superficie de 254.398.809 hectáreas⁷.

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano rector de la Convención. Los representantes de los gobiernos de los Estados miembros se reúnen cada tres años para recibir informes nacionales sobre el trienio anterior, aprobar acuerdos sobre el programa y presupuesto para los tres años siguientes y examinar orientaciones dirigidas a las Partes respecto de una serie de problemas ambientales tradicionales y nuevos. Las reuniones celebradas a la fecha han sido: COP1 Cagliari, Italia, 1980; COP2 Groningen, Holanda, 1984; COP3 Regina, Canadá, 1987; COP4 Montreux, Suiza, 1990; COP5 Kushiro, Japón, 1993; COP6 Brisbane, Australia, 1996; COP7 San José, Costa Rica, 1999; COP8 Valencia, España, 2002; COP9 Kampala, Uganda, 2005; COP10 Changwon, República de Corea, 2008; COP11 Bucharest, Rumania, 2012; COP12 Punta del Este, Uruguay, 2015; COP13 Dubai, Arabia, 2018. Las únicas dos sesiones extraordinarias de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar han sido París, Francia en 1982 y Regina, Canadá en 1987.

En la sesión de 1987, la Conferencia Extraordinaria de las Partes adoptó las Enmiendas de Regina, una serie de enmiendas a los Artículos 6 y 7 que, aunque no afectaron a los principios sustantivos básicos de la Convención, especificaron las atribuciones de

⁷ El listado actualizado al 21 de octubre de 2020 se encuentra disponible en: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

la COP, establecieron un Comité Permanente entre reuniones de la Conferencia y tanto una Secretaría permanente como un presupuesto para la Convención. El Comité Permanente tiene a su cargo supervisar los asuntos de la Convención y las actividades de la Secretaría, y representa a la COP en el trienio entre sus reuniones, en el marco de las decisiones adoptadas por la misma. Dicho Comité se reúne normalmente una vez al año y también se reúne justo antes de cada reunión de la COP, y regularmente durante la COP, período durante el que se llama el Comité de la Conferencia. Por su parte, la Convención cuenta con una Secretaría, que se encarga de la coordinación de las actividades corrientes, y se aloja en la sede de la UICN-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en Gland, Suiza. Asimismo, en 1993 se estableció el Grupo de Examen Científico y Técnico de la Convención de Ramsar, como órgano subsidiario de la Convención para que diera orientaciones científicas y técnicas a la Conferencia de las Partes, al Comité Permanente y a la Secretaría.

Con los años, la COP ha interpretado y ampliado las cuatro obligaciones principales previstas en el texto del tratado y ha elaborado lineamientos para facilitar a las Partes la tarea de cumplirlas, que se publican en la serie de Manuales de Ramsar⁸. En este sentido, si bien las Resoluciones no tienen la misma fuerza jurídica que los compromisos especificados en el texto de la Convención propiamente dicho, las Partes han interpretado sus deberes con mayor precisión en la Resolución 5.1, “Marco de referencia para la aplicación de la Convención de Ramsar”, adoptada por COP 5 de Kushiro, Japón 1993⁹.

Desde el año 1997 la Convención opera en virtud de Planes Estratégicos¹⁰, que se han convertido en un modelo para los procesos de planificación de otras convenciones¹¹. Desde entonces, la labor de la Convención se organiza en torno a tres pilares: i) el uso racional de todos los humedales mediante planes, políticas y legislación nacionales, medidas de manejo y la educación del público; ii) la designación y el manejo sostenible de humedales adecuados para su inclusión en la Lista de Humedales de Importancia Internacional; y iii) la cooperación internacional con respecto a los humedales transfronterizos y las especies compartidas¹². Actualmente, se encuentra vigente el Cuarto Plan Estratégico para 2016-2024, aprobado por la COP 12 celebrada en Punta del Este, Uruguay, en 2015, cuya visión es: “Los humedales se conservan, se utilizan de forma racional y se restauran y sus beneficios son reconocidos y valorados por todos”. A su vez, el Plan establece cuatro objetivos estratégicos:

8 Cfr. Manual de la Convención de Ramsar, 5ta Edición, 2016.

9 *Ídem*.

10 Entre 1997 y 2015 se han ejecutado tres Planes Estratégicos: 1º (1997 – 2002), 2º (2003 – 2008) y 3º (2009 – 2015).

11 Cfr. Manual de la Convención de Ramsar, 5ta Edición, 2016.

12 *Ídem*.

- **Objetivo 1:** Hacer frente a los impulsores de la pérdida y degradación de humedales. El mismo compromete a la Convención a intensificar su interacción con las partes interesadas pertinentes a fin de reducir las amenazas a los humedales, influenciar las tendencias, restaurar los humedales y comunicar las buenas prácticas.
- **Objetivo 2:** Conservar y gestionar con eficiencia la red de sitios Ramsar. El mismo pone de relieve la necesidad de que las Partes se comprometan a proteger y manejar con eficacia los sitios Ramsar existentes para permitir la participación plena y efectiva de las partes interesadas, y para trabajar continuamente a fin de añadir más humedales a la Lista.
- **Objetivo 3:** Usar racionalmente todos los humedales. El mismo abarca el requisito de que las Partes atiendan los humedales más allá de la red de sitios Ramsar. Asimismo, incluye cuestiones tales como los inventarios nacionales de humedales, el manejo integral de cuencas hidrográficas y zonas costeras, la restauración de humedales degradados, y la necesidad de que los impactos de importantes sectores económicos relacionados con los humedales se manejen de manera más sostenible.
- **Objetivo 4:** Mejorar la aplicación, a través del desarrollo y divulgación de orientaciones científicas y técnicas, fortalecimiento de las iniciativas regionales de Ramsar, intensificación de la comunicación, educación, concienciación y participación y la creación de capacidad, intensificación de la cooperación internacional, y dotación de los recursos financieros y demás recursos necesarios.

La República Argentina ratificó la Convención de Ramsar en el año 1991, a través de la Ley N° 23.919 y posteriormente, en el año 2000, aprobó las Enmiendas de Regina en virtud de la Ley N° 25.335.

Es interesante destacar la vinculación de la Convención de Ramsar sobre los Humedales con otros acuerdos multilaterales ambientales también suscriptos por la República Argentina: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N° 24.375), la Convención Marco sobre Cambio Climático (Ley 24.295), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (Ley 24.701) y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Ley 23.918).

En este sentido, teniendo en cuenta las ventajas de la coordinación y colaboración entre convenciones y organizaciones internacionales con objetivos afines o vinculados, la Secretaría de Ramsar ha promovido el desarrollo de sinergias con las siguientes convenciones¹³:

13 *Ídem.*

- **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB):** en enero de 1996 las secretarías de la Convención de Ramsar y del CDB firmaron un primer Memorándum de cooperación y ambas convenciones actualmente siguen colaborando en el marco de un 5º Plan de Trabajo Conjunto.
- **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de animales silvestres (CEM):** en febrero de 1997 las secretarías de Ramsar y de la CEM firmaron un primer Memorándum de entendimiento cuyo propósito es asegurar la cooperación entre ambas secretarías en materia de promoción conjunta de las dos convenciones; actividades de conservación conjuntas; recolección, almacenamiento y análisis de datos; y nuevos acuerdos sobre especies migratorias, incluidas especies migratorias amenazadas y especies cuyo estado de conservación es desfavorable. Esta cooperación también es orientada por un Plan de Trabajo Conjunto.
- **Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO:** en mayo de 1999 se firmó un primer Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Ramsar y el Centro del Patrimonio Mundial, y continúa una estrecha relación de trabajo.

Asimismo, la Secretaría de Ramsar también participa en las reuniones de coordinación de convenciones en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, en calidad de observador en los trabajos del Grupo de Enlace Mixto (GEM) de las “Convenciones de Río”, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el CDB y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), y como miembro de pleno derecho en el Grupo de enlace sobre la biodiversidad (BLG), compuesto por los siete convenios relacionados con la biodiversidad: el CDB, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la CEM, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), Ramsar y la Convención del Patrimonio Mundial¹⁴.

Por su parte, los múltiples beneficios y servicios que proporcionan los humedales son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁵. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se estableció un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y

14 *Ídem*.

15 Los Humedales y los ODS, Ampliar la conservación, el uso racional y la restauración de los humedales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Convención de Ramsar sobre los Humedales, Julio de 2018. Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wetlands_sdgs_s.pdf

mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Dado que los humedales proporcionan un abanico de valores y servicios como agua limpia, alimentos, biodiversidad e infraestructura, que sostienen los medios de vida y las economías locales y nacionales, la inversión en los humedales permitirá obtener muchos beneficios secundarios para la naturaleza y la sociedad¹⁶. De esta manera, el compromiso de las Partes en la Convención de Ramsar sobre los Humedales de designar humedales de importancia internacional (Sitios Ramsar) y de conservar y usar racionalmente todos los humedales resulta esencial para lograr los ODS, y la Convención, por lo tanto, ofrece una plataforma imprescindible para llevar los ODS a la práctica¹⁷.

La siguiente figura presenta una síntesis de la contribución de los humedales a todo el conjunto de 17 ODS, ya sea en forma directa o indirecta:



Fuente: Convención de Ramsar sobre Humedales, Los humedales y los ODS, Ampliar la conservación, el uso racional y la restauración de los humedales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, julio 2018.

16 Ídem.

17 Ídem.

1.2. Ambiente y Derechos Humanos

1.2.1. Interdependencia e indivisibilidad entre ambiente y derechos humanos

Cada vez más se reconoce que existe una estrecha relación entre los derechos humanos y el ambiente. En su último informe, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible recordó que “todos los derechos humanos dependen en última instancia de una biosfera saludable”¹⁸ y que “las contribuciones de la naturaleza a las personas afectan a casi todos los aspectos de la vida y son esenciales para cumplir la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”¹⁹.

En el ámbito interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos coincidió en sostener “la relación estrecha entre los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el medio ambiente cuya interacción abarca innumerables facetas y alcances”²⁰. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que “existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos”²¹. Como consecuencia de esta estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, la misma Corte reconoció que “actualmente (i) múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, particularmente el sistema interamericano de derechos humanos, a la vez que no hay duda que (ii) otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, todo lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos”²². Y concluyó que, “precisamente, otra consecuencia de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es que, en la determinación de estas obligaciones estatales, la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del de-

18 Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161, párr. 3.

19 Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161, párr. 7.

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, pág. 35.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva 23/17, párr. 52.

22 *Op. cit.*, párr. 55.

recho ambiental internacional, los cuales como parte del corpus iuris internacional contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de las obligaciones derivadas de la Convención Americana en esta materia²³.

Asimismo, la interdependencia entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente ha sido reconocida entre los Dieciséis Principios Marco sobre derechos humanos y medio ambiente, desarrollados por el Relator Especial con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible²⁴. De esta manera, se ha señalado que “un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, al más alto nivel posible de salud física y mental, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación adecuada, al agua potable y el saneamiento, a la vivienda, a la participación en la vida cultural y al desarrollo, así como el derecho a un medio ambiente saludable *per se* [...]. Y al mismo tiempo, el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de expresión y de asociación, a la educación, a la información, a la participación y al acceso a recursos efectivos, es fundamental para la protección del medio ambiente²⁵.”

Es importante destacar, que Argentina ha ratificado todos los tratados internacionales del sistema universal de Derechos Humanos, muchos de los cuales cuentan con jerarquía constitucional²⁶. Asimismo, la Constitución Nacional brinda categoría suprallegal a los tratados y concordatos aprobados por ley del Congreso Nacional²⁷. De este modo, resulta de suma importancia considerar el marco Internacional que regula estos ecosistemas tan preciados, no sólo para valorar la envergadura global de la temática, sino también dada la categoría suprallegal que revisten los tratados internacionales aprobados por el Congreso de la Nación Argentina, de acuerdo a la Constitución Nacional. En este contexto, tanto la Convención de Ramsar, como así también las enmiendas mencionadas, y los tratados internacionales multilaterales relacionados, poseen una jerarquía, y una serie de obligaciones y derechos que es menester tener en cuenta en el marco del análisis legislativo para la protección y el uso sostenible de los humedales y el desarrollo sostenible.

23 *Ídem*.

24 *Cfr.* Asamblea General de las Naciones Unidas (2018). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/37/59.

25 *Op. cit.*, Anexo, párr. 4.

26 Art. 75, inc. 22 Constitución Nacional Argentina

27 *Ídem*.

1.2.2. Enfoque de derechos humanos

El enfoque de derechos humanos implica que los Estados tomen a las normas, principios y estándares que reconocen los derechos fundamentales como marco referencial de su actuación, incluida la elaboración de su legislación y sus políticas públicas²⁸. En materia ambiental, se ha sostenido que “el marco mundial para la diversidad biológica después de 2020 debe respaldar explícitamente un enfoque basado en los derechos para lograr un progreso rápido y ambicioso en la protección, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”²⁹. La conservación de los humedales fue considerada como una de las medidas clave para abordar la degradación de la naturaleza y la amenaza del cambio climático simultáneamente³⁰. Por eso, se recomendó a los países “fortalecer las leyes y políticas para conservar todos los humedales y permitir solo los usos sostenibles”³¹.

1.2.3. Principios del Derecho Ambiental Internacional

Los principios ocupan un rol fundamental en el derecho ambiental internacional y, en este sentido, han sido expresamente reconocidos, junto a los derechos y obligaciones, como parte del *corpus iuris* del derecho internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³². Dichos principios, que forman parte de la mayoría de los principales instrumentos internacionales en materia ambiental, han tenido un papel clave en el origen, desarrollo y evolución de esta disciplina³³. Entre los instrumentos fundacionales, han sido de particular importancia las declaraciones de principios establecidas en la Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 (“Conferencia de Estocolmo”) y sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (“Conferencia de Río”), ambas adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas³⁴.

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Informe Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, pág. 20.

29 Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161, párr. 86.

30 Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161, párr. 89a.

31 Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161, párr. 90k.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), *op. cit.*

33 Cfr. United Nations Environment Programme (2006), *UNEP Training Manual on International Environmental Law*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20599/1/UNEP_Training_Manual_Int_Env_Law.pdf

34 *Ídem*.

En particular, los Principios de la Declaración de Río han sido clave en el desarrollo y la aplicación de los principales acuerdos multilaterales ambientales, así como de las diferentes legislaciones nacionales en materia ambiental e influenciaron la jurisprudencia ambiental nacional e internacional³⁵. Entre los veintisiete Principios se destacan:

- **Desarrollo Sostenible:** A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada (Principio 4).
- **Equidad intergeneracional:** El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3).
- **Equidad intrageneracional:** Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo (Principio 5).
- **Cooperación y Solidaridad:** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra (Principio 7, primera parte).
- **Responsabilidades comunes pero diferenciadas:** En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen (Principio 7, segunda parte).
- **Reducción y eliminación de las modalidades de producción y consumo insostenibles:** Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas (Principio 8).
- **Acceso a la información, participación y a la justicia en asuntos ambientales:** El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de

35 *Ídem.*

que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Principio 10).

- **Precaución:** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Principio 15).
- **Prevención/evaluación de impactos potenciales:** Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente (Principio 17).
- **Principio contaminador pagador:** Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (Principio 16).
- **Responsabilidad por Daño Ambiental Transfronterizo:** De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Principio 2).
- **Acceso a Recursos Genéticos y la Distribución de Beneficios:** Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible (Principio 22).

En el ámbito regional, la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”) ha significado un hito en el reconocimiento de principios del derecho ambiental. Conforme lo reconocen las Partes, este Acuerdo reafirma el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, a la vez que reafirma también todos los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Luego, en su artículo 3, establece que cada parte cada Parte se guiará por los siguientes principios en su implementación:

- a. principio de igualdad y principio de no discriminación;**
- b. principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;**
- c. principio de no regresión y principio de progresividad;**
- d. principio de buena fe;**
- e. principio preventivo;**
- f. principio precautorio;**
- g. principio de equidad intergeneracional;**
- h. principio de máxima publicidad;**
- i. principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;**
- j. principio de igualdad soberana de los Estados; y**
- k. principio *pro persona*.**

El Acuerdo de Escazú fue suscripto por la República Argentina en marzo de 2018 y recientemente ratificado en virtud de la Ley N° 27.566, por lo que sus disposiciones se encuentran plenamente operativas y, de acuerdo con la jerarquía constitucional asignada a este tipo de instrumentos, las mismas poseen categoría suprallegal.³⁶

36 Al momento de la publicación de este informe, si bien ya son doce los países de la Región que aprobaron el Acuerdo de Escazú, son diez quienes concretaron el depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Una vez completado este paso por un país más, el Acuerdo entrará en vigor el noagésimo día contado a partir del depósito del undécimo instrumento, de conformidad a lo establecido en su artículo 22.

En línea con el enfoque de derechos humanos y ambiente presentado más arriba, es interesante destacar que este Acuerdo se concibe como un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también como un tratado de derechos humanos³⁷. Ello así en tanto “sus principales beneficiarios son la población de nuestra región, en particular los grupos y comunidades más vulnerables. Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. En el tratado se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto”³⁸.

En este sentido, es importante recordar que el enfoque de derechos humanos establece la necesidad de contemplar, los derechos del acceso a la información y la participación. **El derecho humano** de todas las personas a **buscar, recibir e impartir información**³⁹ incluye la información sobre cuestiones ambientales. El acceso público a la información ambiental permite que los individuos comprendan en qué medida el daño ambiental puede menoscabar sus derechos, incluidos sus derechos a la vida y la salud, y servir de apoyo al ejercicio de otros derechos, como los derechos de expresión, asociación, participación y reparación. El acceso a la información ambiental tiene dos dimensiones. En primer lugar, los Estados deben reunir, actualizar y difundir periódicamente información ambiental, como la información sobre la calidad del ambiente, incluidos el aire y el agua; la contaminación, los desechos, los productos químicos y otras sustancias potencialmente nocivas que se introducen en el ambiente; los impactos ambientales reales o que constituyan una amenaza para la salud y el bienestar humanos; y las leyes y políticas pertinentes. En particular, en situaciones que entrañen una amenaza inminente de daño a la salud humana o al medio ambiente, los Estados han de garantizar que toda la información que permita que la población adopte medidas de protección se difunda inmediatamente entre todas las personas afectadas, independientemente de que las amenazas obedezcan a causas naturales o humanas. En segundo lugar, los Estados deben proporcionar un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental en poder de las autoridades públicas, a petición de cualquier persona o asociación, sin necesidad de que demuestren un interés legítimo o de otra índole. Los motivos para de-

37 Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva CEPAL, Prefacio al texto íntegro del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

38 *Ídem*.

39 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.

negar una solicitud deben establecerse claramente e interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público en favor de la divulgación. Además, los Estados deben orientar a la población sobre el modo de obtener información ambiental.

El **derecho de toda persona a participar** en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos⁴⁰ incluye la participación en la adopción de decisiones relacionadas con el ambiente. Esa adopción de decisiones abarca la formulación de políticas, leyes, reglamentos, proyectos y actividades. El hecho de velar por que esas decisiones ambientales tengan en cuenta las opiniones de las personas afectadas por ellas aumenta el apoyo social, promueve el desarrollo sostenible y contribuye a proteger el disfrute de los derechos que dependen de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. **Para que sea efectiva, la participación pública debe estar abierta a todos los miembros de la sociedad que puedan verse afectados y debe tener lugar al comienzo del proceso de adopción de decisiones. Ello incluye tanto la elaboración legislativa como su implementación.** Los Estados deben prever la evaluación previa de los impactos de las propuestas que puedan afectar considerablemente al ambiente y garantizar que toda la información pública pertinente sobre la propuesta y el proceso de adopción de decisiones de que se trate pueda ser consultada por la población afectada de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el desarrollo y la evolución permanente de los principios del derecho ambiental internacional, es interesante hacer referencia a la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, adoptada por consenso en el marco del Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido Rio de Janeiro, Brasil, en abril de 2016⁴¹. Esta Declaración contiene trece Principios generales y emergentes para promover y alcanzar la justicia ambiental a través del Estado de Derecho en materia ambiental, que se detallan en el siguiente cuadro⁴²:

40 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

41 Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental (2016). Disponible en: <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/wcel-resources/wcel-important-documentation/environmental-rule-law>

42 Esta Declaración forma parte de las contribuciones de la UICN en el marco del “Cumbre sobre un Pacto Mundial por el Medio Ambiente”, celebrada el 19 de septiembre de 2017, en paralelo al septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General. Ver Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de mayo de 2018, A/RES/72/277.

Principios generales y emergentes para promover y alcanzar la justicia ambiental a través del Estado de Derecho en materia ambiental

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 2016

PRINCIPIO 1
Obligación de protección de la naturaleza

Cada Estado, entidad pública o privada y los particulares tienen la obligación de cuidar y promover el bienestar de la naturaleza, independientemente de su valor para los seres humanos, al igual que de imponer limitaciones a su uso y explotación.

PRINCIPIO 2
Derecho a la Naturaleza y Derechos de la Naturaleza

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.

PRINCIPIO 3
Derecho al Medio Ambiente

Cada ser humano, presente y futuro, tiene derecho a un medio ambiente sano, seguro, saludable y sostenible.

PRINCIPIO 4
Sostenibilidad Ecológica y Resiliencia

Se deberán adoptar medidas legales y de otra índole para proteger y restablecer la integridad de los ecosistemas, al igual que para mantener y mejorar la resiliencia de los sistemas socioecológicos. En la elaboración de políticas y leyes y en la toma de decisiones, el mantenimiento de una biosfera saludable para la naturaleza y la humanidad deberán ser de primordial consideración.

PRINCIPIO 5
In Dubio Pro Natura

En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.

PRINCIPIO 6
Función Ecológica de la Propiedad

Toda persona natural o jurídica o grupo de personas que posea o controle tierras, aguas u otros recursos, tiene el deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a dichos recursos y de abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones. Las obligaciones legales de restaurar las condiciones ecológicas de la tierra, el agua u otros recursos son obligatorias para todos los propietarios, ocupantes y usuarios de un sitio y su responsabilidad no concluye con la transferencia a otros del uso o del título de propiedad.

PRINCIPIO 7
Equidad Intrageneracional

Deberá promoverse una distribución justa y equitativa de los beneficios de la naturaleza, incluyendo un acceso adecuado a los servicios de los ecosistemas, como así también una distribución justa y equitativa de los esfuerzos y de las cargas. Los recursos naturales deberán ser utilizados y gestionados de una manera ecológica y sostenible.

PRINCIPIO 8
Equidad Intergeneracional

La generación presente deberá garantizar que la salud, la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para proporcionar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación sucesiva.

PRINCIPIO 9
Igualdad de Género

La igualdad de género deberá ser incorporada en todas las políticas, decisiones y prácticas para el reconocimiento de los impactos de la degradación ambiental frecuentemente desproporcionados en mujeres y niñas y en atención a su papel fundamental para alcanzar la sostenibilidad.

PRINCIPIO 10
Participación de Grupos Minoritarios y Vulnerables

La inclusión de grupos minoritarios y vulnerables y las perspectivas intergeneracionales deberán ser abordadas activamente en relación con el acceso efectivo a la información, su participación amplia e inclusiva en la toma de decisiones y la igualdad de acceso a la justicia.

PRINCIPIO 11
Pueblos Indígenas y Tribales

Los derechos de los pueblos indígenas y tribales a sus tierras y territorios tradicionales y/o consuetudinarios y sus relaciones con sus tierras y territorios tradicionales y/o consuetudinarios deberán ser respetados, así como con el consentimiento, previo, libre e informado de cualquier actividad que afecte sus tierras o sus recursos

PRINCIPIO 12
No-regresión

Los Estados, las entidades subnacionales y las organizaciones de integración regional no deberán emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental.

PRINCIPIO 13
Progresión

Con el fin de lograr el desarrollo progresivo y el cumplimiento del Estado de Derecho en materia ambiental, los Estados, entidades subnacionales y organizaciones de integración regional deberán revisar y mejorar periódicamente las leyes y políticas destinadas a proteger, conservar, restaurar y mejorar el medio ambiente teniendo en cuenta la evolución de las políticas y los conocimientos científicos más recientes.

1.2.4. Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente ha desarrollado una serie de principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, que fueron presentados en su Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de marzo de 2018⁴³. Estos dieciséis principios resumen las principales obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y constituyen orientaciones integradas y detalladas para el cumplimiento de tales obligaciones en la práctica y sirven de base para su ulterior desarrollo a medida que evoluciona nuestra comprensión de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente⁴⁴. Dado que la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente abarca innumerables facetas, estos principios marco no tienen por objeto describir todas las obligaciones de derechos humanos que pueden influir actualmente en las cuestiones ambientales, sino que intenta describir las principales obligaciones de derechos humanos que se aplican en el contexto ambiental a fin de facilitar su cumplimiento en la práctica y su desarrollo ulterior⁴⁵.

43 Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas (2018). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/37/59.

44 *Ídem*.

45 *Ídem*.

Principios marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente

Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, marzo 2018

PRINCIPIO MARCO 1

Los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

PRINCIPIO MARCO 2

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el fin de garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

PRINCIPIO MARCO 3

Los Estados deben prohibir la discriminación y garantizar una protección igual y efectiva contra ella en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

PRINCIPIO MARCO 4

Los Estados deben establecer un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos de personas y los órganos de la sociedad que se ocupan de los derechos humanos o las cuestiones ambientales puedan actuar sin amenazas, hostigamiento, intimidación ni violencia.

PRINCIPIO MARCO 5

Los Estados deben respetar y proteger los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica en relación con las cuestiones ambientales.

PRINCIPIO MARCO 6

Los Estados deben impartir educación y sensibilizar a la opinión pública sobre las cuestiones ambientales.

PRINCIPIO MARCO 7

Los Estados deben proporcionar acceso público a la información ambiental mediante la reunión y difusión de datos y proporcionar un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información a cualquier persona que lo solicite.

PRINCIPIO MARCO 8

A fin de evitar emprender o autorizar actividades con impactos ambientales que interfieran en el pleno disfrute de los derechos humanos, los Estados deben exigir la evaluación previa de los posibles impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos, incluidos sus posibles efectos en el disfrute de los derechos humanos.

**PRINCIPIO
MARCO 9**

Los Estados deben prever y facilitar la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y tener en cuenta las opiniones de la sociedad en ese proceso.

**PRINCIPIO
MARCO 10**

Los Estados deben facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales referentes al medio ambiente.

**PRINCIPIO
MARCO 11**

Los Estados deben establecer y mantener normas ambientales sustantivas que no sean discriminatorias y no tengan carácter regresivo, sino que sirvan para que se respeten, se protejan y se ejerciten los derechos humanos.

**PRINCIPIO
MARCO 12**

Los Estados deben garantizar la aplicación efectiva de sus normas ambientales por las entidades de los sectores público y privado.

**PRINCIPIO
MARCO 13**

Los Estados deben cooperar entre sí para establecer, mantener y aplicar marcos jurídicos internacionales eficaces a fin de prevenir, reducir y reparar los daños ambientales a nivel transfronterizo y mundial que interfieran con el pleno disfrute de los derechos humanos.

**PRINCIPIO
MARCO 14**

Los Estados deben adoptar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial riesgo al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

**PRINCIPIO
MARCO 15**

Los Estados deben asegurarse de que cumplen sus obligaciones con los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades tradicionales, lo que incluye:

- a. Reconocer y proteger sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado;
 - b. Consultar con ellos y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de reubicarlos o de adoptar o aprobar otras medidas que puedan afectar a sus tierras, territorios o recursos;
 - c. Respetar y proteger sus conocimientos y prácticas tradicionales en relación con la conservación y la utilización sostenible de sus tierras, territorios y recursos;
 - d. Garantizar que participen de manera justa y equitativa en los beneficios de las actividades relacionadas con sus tierras, territorios o recursos.
-

**PRINCIPIO
MARCO 16**

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en el marco de las medidas que adopten para hacer frente a los problemas ambientales y alcanzar el desarrollo sostenible.

1.2.5. Enfoque Una Salud

El enfoque multisectorial de la OMS “Una Salud” es concebido para el diseño y la aplicación de programas, políticas, leyes e investigaciones en el que múltiples sectores se comunican y colaboran para lograr mejores resultados de salud pública⁴⁶. En ocasión de analizar el impacto del covid-19, el IPBES destaca que la alteración ecológica humana y el consumo insostenible aumentan el riesgo de sufrir nuevas pandemias, pero que a su vez la reducción del impacto de origen antropogénico puede reducir el riesgo de pandemia. En este sentido, las esferas de trabajo en las que el enfoque de “Una salud” son especialmente pertinentes son la inocuidad de los alimentos, el control de zoonosis (enfermedades transmisibles entre animales y humanos, como la gripe, la rabia y la fiebre del Valle del Rift) y la lucha contra la resistencia a los antibióticos (cuando las bacterias, tras estar expuestas a antibióticos, se vuelven más difíciles de destruir)⁴⁷.

1.2.6. Derechos humanos en riesgo y grupos en situación de vulnerabilidad

Una parte fundamental del enfoque de derechos humanos es la identificación de aquellos derechos que pueden verse vulnerados en caso de que se proceda con determinadas acciones (u omisiones). En particular, debido a la interdependencia, indivisibilidad y transversalidad que implica la protección del ambiente en el respeto y la garantía de los derechos humanos, son varios los derechos humanos que se pueden poner en juego si no se protege adecuadamente la biodiversidad. Por ejemplo, algunos de los derechos relacionados con el ambiente son el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la alimentación adecuada, al acceso al agua, a la vivienda, a la propiedad, a no sufrir desplazamientos forzados, a un nivel de vida adecuado, al desarrollo, a la cultura, a la libertad de expresión y a la participación en la toma de decisiones; todo esto además del derecho específico a un medio ambiente sano, reconocido como un derecho autónomo⁴⁸.

46 Cfr. <https://www.who.int/features/qa/one-health/es/>

47 *Ídem*.

48 Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio,*

En particular, teniendo en cuenta la relevancia de los humedales en materia de servicios ecosistémicos, es importante destacar que el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua, depende de los servicios que prestan los ecosistemas⁴⁹. Los servicios de los ecosistemas incluyen servicios de aprovisionamiento, necesarios para satisfacer necesidades materiales básicas como la nutrición, la vivienda y el vestido; servicios de regulación, como la purificación del agua y la protección contra la erosión; también proporcionan servicios culturales indispensables a las muchas personas de todo el mundo cuyos valores espirituales y religiosos están arraigados en la naturaleza⁵⁰. Sin los servicios que proporcionan los ecosistemas sanos, la capacidad de disfrutar de muchos derechos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y la participación en la vida cultural, se vería gravemente comprometida o no existiría⁵¹.

Además, otro punto trascendental del enfoque de derechos humanos tiene que ver con el reconocimiento de los efectos diferenciados que pueden sufrir las personas que forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, la afectación a estos derechos mencionados anteriormente puede darse con mayor intensidad en niños y niñas, personas que viven en situación de extrema pobreza, personas con discapacidad, mujeres, comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, de los recursos ambientales y pueblos indígenas⁵².

En relación con los servicios de los ecosistemas, si bien todos dependemos de ellos, algunas personas dependen de ellos más que otras⁵³. Para las poblaciones indígenas, los habitantes de los bosques, los pescadores y otras personas que dependen directamente de los productos de los bosques, ríos, lagos y océanos para obtener alimentos, combustible y medicamentos, los daños ambientales pueden tener y a menudo tienen, consecuencias desastrosas. Esto es así no sólo por la estrecha relación que mantienen con la naturaleza,

saludable y sostenible, A/75/161 y Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Medio ambiente y derechos humanos, Opinión Consultiva 23/17.

49 Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/34/49.

50 *Ídem*.

51 *Ídem*.

52 Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/75/161 y Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Medio ambiente y derechos humanos, Opinión Consultiva 23/17.

53 Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/34/49.

sino también porque suelen tener escaso poder económico y político, de modo que no les resulta fácil encontrar sustitutos para los recursos naturales perdidos⁵⁴.

Los pueblos indígenas son uno de los principales grupos afectados por las problemáticas ambientales. Según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, los Estados deben adoptar las medidas para salvaguardar el medio ambiente de los pueblos interesados; es decir, deben proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. Asimismo, según el artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, estos pueblos “tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos”.

Más aún, uno de los pilares del derecho internacional de los derechos humanos en relación con los pueblos indígenas es su derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado sobre las actividades que pudieran incidir en sus territorios y formas de vida. En particular, y relacionado con el ambiente, el principio de participación es fundamental y todas las cuestiones ambientales deberían involucrar a la ciudadanía interesada, como se expresa desde el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992.

1.2.7. Recomendaciones de los organismos internacionales a Argentina

Contar con un enfoque de derechos humanos a la hora de proteger el ambiente también significará para Argentina cumplir con las recomendaciones recibidas internacionalmente. Por ejemplo, en su último Examen Periódico Universal frente al Consejo de Derechos Humanos, al país se le sugirió “seguir realizando progresos normativos en materia de medio ambiente y continuar con el fortalecimiento de los correspondientes órganos”⁵⁵ y “reforzar las medidas encaminadas a combatir los efectos negativos de las actividades económicas de las empresas en el medio ambiente y la biodiversidad”⁵⁶.

Asimismo, el Comité de Derechos del Niño instó a exigir “a todas las empresas que (...) den a conocer plena y públicamente los efectos que sus actividades empresariales tienen en el medio ambiente, la salud y los derechos humanos, así como sus planes para hacer frente

54 *Ídem*.

55 Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Argentina*, A/HRC/37/5, párr. 107.36.

56 Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Argentina*, A/HRC/37/5, párr. 107.37.

a dichos efectos⁵⁷. La Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó “implementar y monitorear cuidadosamente las reglamentaciones ambientales que protegen la salud humana, la degradación y agotamiento del suelo y la contaminación del agua⁵⁸.”

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales invitó al Estado a “adoptar una política integral de protección de los defensores de derechos humanos y ambientales, que incluya acciones para prevenir ataques contra ellos, y combatir la impunidad en dichos casos, mediante la investigación de las amenazas, actos de acoso, intimidación y violencia y vele por que sus autores sean sancionados⁵⁹.” En cuanto a los pueblos originarios, recomendó “garantizar que los pueblos indígenas sean sistemáticamente consultados con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado a nivel nacional y provincial para otorgar concesiones a empresas de propiedad estatal o a terceros, para la explotación económica de las tierras y territorios tradicionalmente ocupados por ellos⁶⁰.” El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también llamó a “asegurar que tanto las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas, como todos los proyectos de infraestructuras y explotación de recursos naturales sean sometidos al proceso de consulta previa con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado⁶¹.”

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* (primera sentencia del tribunal que declara explícitamente la violación a los derechos al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua), ordenó al Estado entre sus reparaciones: 1. El deber de abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce por parte de las comunidades víctimas, u ordenar, requerir, autorizar, tolerar o consentir que terceros lo hagan. En caso de realizarse alguno de los actos indicados, debe estar precedido de la provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas; 2. Presentar un estudio en que identifique situaciones críticas

57 Comité de Derechos del Niño (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina*, CRC/C/ARG/CO/5-6, párr. 13b.

58 Asamblea General de las Naciones Unidas (2019). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/40/56/Add.3, párr. 109.e.

59 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, párr. 17.

60 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, párr. 21.

61 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21° a 23° combinados de la Argentina*, CERD/C/ARG/CO/21-23, párr. 19b.

de falta de acceso a agua potable o alimentación, que puedan poner en grave riesgo la salud o la vida, y que formule un plan de acción para atender tales situaciones críticas en forma adecuada; 3. Elaborar un estudio en el que establezca las acciones que deben instrumentarse para la conservación de las aguas, superficiales o subterráneas, garantizar el acceso permanente a agua potable por parte de todas las personas integrantes de las comunidades indígenas víctimas en este caso, evitar que continúe la pérdida o disminución de recursos forestales en el territorio indicado, así como procurar su paulatina recuperación, y posibilitar de forma permanente a todas las personas integrantes de las comunidades indígenas víctimas en el presente caso el acceso a alimentación en forma nutricional y culturalmente adecuada⁶².

62 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 328, 332, 333.

2. El contexto nacional

La República Argentina ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible y de derecho humano al ambiente en su marco normativo e institucional, reconociéndolo en su Constitución Nacional⁶³ con la consiguiente consideración del bienestar de las personas. Asimismo, la cláusula ambiental constitucional establece el deber de las autoridades de proveer “a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”⁶⁴ y define un esquema de competencias ambientales teniendo en cuenta la organización federal del Estado Argentino.

De acuerdo con dicho esquema, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. De esta manera, las jurisdicciones locales en ejercicio de competencias propias implementan la política ambiental a través de normas complementarias y procedimientos locales adecuados a las situaciones específicas. Sin embargo, tienen la obligación de considerar como base la legislación de presupuestos mínimos de protección ambiental y la normativa internacional de la cual la Argentina es parte. A la vez, este régimen de distribución de competencias ambientales debe interpretarse y aplicarse a la luz de diversas cláusulas constitucionales que lo complementan, entre ellas las relativas al dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales⁶⁵, el poder no delegado de las provincias en la nación⁶⁶ y la autonomía municipal⁶⁷.

De este modo, la política ambiental nacional se asienta en un escenario jurídico e institucional que combina normas y organismos de los niveles federal, provincial y local. Dicha multiplicidad jurídica e institucional implica una búsqueda de acuerdos permanente y prioritaria para el logro de una gestión integrada del ambiente. En este marco, el Consejo

63 Artículo 41, Constitución Nacional.

64 Artículo 41, segundo párrafo, Constitución Nacional.

65 Artículo 124, *in fine*, Constitución Nacional.

66 Artículo 121, Constitución Nacional.

67 Artículo 123 y 5, Constitución Nacional

Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es el ámbito donde se abordan las cuestiones de interés común en materia ambiental de la Argentina.

A su vez, el país ha dado importantes pasos a través de una herramienta clave a nivel legislativo, como es la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA), que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable⁶⁸. Se trata de una ley que rige en todo el territorio de la Nación y cuyas disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.⁶⁹ A la vez que define los objetivos para la política ambiental nacional⁷⁰, recepta los principios a los que se sujeta la interpretación y aplicación de sus disposiciones y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental en nuestro país⁷¹:

- **Principio de congruencia:** La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.
- **Principio de prevención:** Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.
- **Principio precautorio:** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.
- **Principio de equidad intergeneracional:** Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.
- **Principio de progresividad:** Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

68 Artículo 1, Ley N° 25.675.

69 Artículo 3, Ley N° 25.675.

70 Artículo 2, Ley N° 25.675.

71 Artículo 4, Ley N° 25.675.

- **Principio de responsabilidad:** El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.
- **Principio de subsidiariedad:** El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.
- **Principio de sustentabilidad:** El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.
- **Principio de solidaridad:** La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.
- **Principio de cooperación:** Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

Por su parte, la LGA reconoció los siguientes instrumentos de la política y la gestión ambiental, y establece presupuestos mínimos de protección ambiental para cada uno de ellos:

- El ordenamiento ambiental del territorio
- La evaluación de impacto ambiental.
- El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
- La educación ambiental.
- El sistema de diagnóstico e información ambiental.
- El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Asimismo, la LGA incorporó los siguientes presupuestos mínimos de participación ciudadana en materia ambiental⁷²:

- Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.
- Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.
- La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.
- La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Conforme fue presentado en el apartado anterior, la ratificación del Acuerdo de Escazú por parte de la República Argentina⁷³ ha significado un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. En este sentido, recordamos que el objetivo de este Acuerdo es “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”⁷⁴. Asimismo, incorpora disposiciones específicas para garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores ambientales.

En materia de acceso a la información, el Acuerdo contiene disposiciones relativas a la accesibilidad, denegación del acceso a la información, generación, divulgación

72 Artículos 19 a 21, Ley N° 25.675.

73 Ley N° 27.566

74 Artículo 1, Acuerdo de Escazú. El texto completo del Acuerdo está Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

y condiciones aplicables para la entrega de información ambiental, así como de los mecanismos de revisión independientes⁷⁵.

En cuanto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, entre las principales disposiciones del Acuerdo se encuentran⁷⁶:

- Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
- Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
- Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo anterior, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y a elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
- Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
- El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que éste participe en forma efectiva.
- El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales.

75 Artículos 5 y 6, Acuerdo de Escazú.

76 Artículo 7, Acuerdo de Escazú.

- El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.
- Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

Asimismo, el Acuerdo contiene importantes contribuciones en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales⁷⁷ y la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales⁷⁸.

En suma a la LGA, el desarrollo legislativo en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental ha tenido un interesante avance, a través de la sanción de las siguientes leyes:

- Ley N° 25.612, de presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio.
- Ley N° 25.670, de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs.
- Ley N° 25.688, de presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.
- Ley N° 25.831, de presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.
- Ley N° 25.916, de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios.
- Ley N° 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos.
- Ley N° 26.562, de presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a las actividades de quema.

77 Artículo 8, Acuerdo de Escazú.

78 Artículo 9, Acuerdo de Escazú.

- Ley N° 26.639, de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.
- Ley N° 26.815, de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (Sistema Federal de Manejo del Fuego).
- Ley N° 27.279, de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios.
- Ley N° 27.520, de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.

En particular, en materia de humedales es relevante hacer referencia a la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS) como autoridad de aplicación de la Convención de Ramsar sobre los Humedales. Específicamente, conforme se tratará en la segunda parte, el MAyDS se encuentra liderando el proceso de Inventario Nacional de Humedales, en el marco de lo establecido por la LGA y la mencionada Convención. Asimismo, es importante señalar que el MAyDS es asimismo la autoridad de aplicación de la LGA, conforme con lo establecido en Decreto N° 481/2003.

Finalmente, cabe mencionar también la labor del Poder Judicial en los distintos niveles jurisdiccionales y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y su avance en la incorporación de la cuestión ambiental a la agenda pública a través de importantes sentencias paradigmáticas⁷⁹. En particular, en materia de protección de humedales resulta de interés la sentencia “*Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano’ y otros s/ acción de amparo ambiental*”, de julio de 2019. Allí la CSJN entiende que resultan de aplicación al caso no sólo los principios de política ambiental de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, de equidad intergeneracional, progresividad y responsabilidad, sino también en especial el principio precautorio, y dos principios novedosos de la especialidad: el **principio “in dubio pro-natura”** y el **principio “in dubio pro aqua”**⁸⁰. De este modo, el máximo tribunal sostuvo que “los jueces deben considerar el principio *in dubio pro natura* que establece que “en

79 Ver Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Ambiente: fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 3a edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018; Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Ambiente*. 1a edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016; y Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Derecho Ambiental*. 1a ed. Buenos Aires. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012.

80 Cfr. Centro de Información Judicial, Protección de los humedales en un fallo de la Corte, 11 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-35126-Proteccion-de-los-humedales-en-un-fallo-de-la-Corte.html>

caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios_ derivados de los mismos” (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016)⁸¹. Y agrega que “especialmente el principio *In Dubio Pro Aqua*, consistente con el principio *In Dubio Pro Natura*, que, en caso de incerteza, 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 conexos (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018)⁸².

81 CSJ 714/2016/RH1, Considerando 13.

82 Ídem.

SEGUNDA PARTE

Aspectos específicos

Aspectos específicos

1. Objetivo y alcance

Dado que la propuesta legislativa se dará en el marco de la competencia del Congreso de establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, el objetivo sugerido para la ley es:

Establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la conservación y uso y sostenible de los humedales en todo el territorio de la República Argentina, como regulación uniforme y mínima en todo el país, que las provincias podrán complementar, de acuerdo con el esquema de distribución de competencias que establece la Constitución Nacional.

El término humedal ha tenido diversas definiciones que surgieron bajo diferentes contextos y objetivos. La Convención de Ramsar sobre los Humedales los define de la siguiente manera: “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 seis metros”⁸³. Esta definición, si bien ha sido ampliamente usada, es de carácter enumerativo y no establece claramente cuáles son los rasgos que caracterizan a estos ecosistemas.

En los últimos 40 años se ha avanzado en el estudio y la comprensión de los humedales y su funcionamiento, lo cual ha promovido el desarrollo de definiciones más precisas. En esta línea, en el marco del proceso para la elaboración del Inventario Nacional de Humedales de Argentina -sobre el que volveremos más adelante-, se ha elaborado la siguiente:

*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 hidromorfismo*⁸⁴.

83 Artículo 1, 1., Convención de Ramsar sobre los Humedales.

84 MAyDS, Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina, 2020.

Asimismo, esta definición fue adoptada por la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en su propuesta de modificación del Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales, aprobada por Resolución COFEMA N° 329/2016⁸⁵.

En el marco del referido proceso de elaboración del Inventario Nacional de Humedales de Argentina, a fin de consensuar una definición que contenga los criterios de identificación de humedales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación consideró y rediscutió las definiciones de aceptación y uso internacional, realizando un estudio comparado de cuatro países federales: Estados Unidos, México, Colombia y Canadá⁸⁶. Producto de este análisis, se concluyó que en todos los casos en la definición de humedales se hace referencia a tres factores: la condición de inundabilidad y a los suelos y vegetación adaptados a dicha condición; a la vez, ninguno de los mencionados países utiliza la definición de la Convención de Ramsar dadas sus limitaciones en cuanto a su valor de diagnóstico y de delimitación⁸⁷.

Por su parte, en base a un análisis comparado realizado a los efectos del presente documento, se pudo considerar que no todos los países desarrollan la definición de humedal con la misma profundidad o nivel de detalle. En esta línea, Uruguay define a los humedales como “extensiones de marismas, pantanos, turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial”, mientras que Costa Rica en la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, en su artículo 40 define a los humedales como: “ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóuticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja”.

En el caso de Estados Unidos, la definición de humedales data de la década del 70, y según la utilizan el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE. UU. y la Agencia de Protección Ambiental de los EE. UU. con fines reglamentarios, la misma versa “Los humedales son áreas que están inundadas o saturadas por aguas superficiales o sub-

85 Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/cofema/normativa>.

86 Wetlands International, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, *Inventario Nacional de Humedales, Revisión de Antecedentes*, 2016. Este documento fue elaborado como un insumo para el Taller denominado “Hacia un Inventario Nacional de Humedales”, realizado los días 14 y 15 de septiembre de 2016 en la ciudad de Buenos Aires. Este Taller, convocado por la entonces SAyDS (actual MAyDS), tuvo como principal objetivo debatir el marco teórico y los requerimientos técnicos para la realización de un inventario de humedales de carácter nacional, así como promover la conformación de una red de expertos sobre humedales. Contó con la participación de 68 especialistas y profesionales pertenecientes a diferentes organismos de investigación y gestión de Argentina.

87 *Ídem*.

terráneas con una frecuencia y duración suficientes para sustentar, y que en circunstancias normales sí lo hacen, una prevalencia de vegetación típicamente adaptada para la vida en condiciones de suelo saturado. Los humedales generalmente incluyen pantanos, marismas, ciénagas y áreas similares”.

Por su parte, la legislación chilena define al humedal como “todas aquellas 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 los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”. En el caso de Brasil, el Ministerio de Medio Ambiente a través de la Recomendación CNZU N° 7/2015 define a los humedales como “ecosistemas en la interfaz entre los ambientes terrestres y acuáticos, continentales o costeros, naturales o artificiales, inundados permanente o periódicamente o con suelos empapados. Las aguas pueden ser dulces, salobres o saladas, con comunidades vegetales y animales adaptadas a su dinámica hídrica”.

En tanto Australia remite de forma directa a la definición propuesta por Ramsar en sus dos leyes principales para la protección del ambiente: Ley de Protección del Ambiente y Conservación de la Biodiversidad (*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act*) de 1999 (EPBC Act), y la Ley de Aguas (*Water Act*) de 2007.

2. Servicios ecosistémicos

Como se señala previamente, tanto en su contribución a la Agenda 2030, como así también en relación con el efectivo ejercicio de los derechos humanos, los humedales proveen importantes servicios ecosistémicos que resulta fundamental considerar para su protección y uso.

Los humedales son zonas de transición entre los ecosistemas terrestres y los ecosistemas acuáticos, característicos por albergar y mantener una gran cantidad de flora y de fauna, en muchos casos endémica, así como por proveer una gran cantidad de bienes y de servicios para la humanidad.

De acuerdo con la Evaluación del Milenio de los Ecosistemas (2005), se define como servicio ecosistémico a los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. En este marco, existe una fuerte relación entre el mantenimiento de las funciones de los ecosistemas para proveer tales servicios y el bienestar de la humanidad. En esta línea, se definen cuatro categorías de servicios provistos por los humedales: servicios de aprovisionamiento, servicios culturales, servicios de soporte y servicios de regulación.



Gráfico: servicios ecosistémicos de los humedales.

Fuente: Convención de Ramsar 2018, tomado de MAyDS, Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina (2020).

Según la Convención de Ramsar, los principales servicios provistos por los humedales son: control de inundaciones, reposición de aguas subterráneas, estabilización de costas y protección contra tormentas, retención y exportación de sedimentos y nutrientes, depuración de aguas, reservorios de biodiversidad, productos de los humedales, valores culturales, recreación y turismo, y mitigación y adaptación al cambio climático.

Servicios Ecosistémicos	Estructura y función ecosistémica
Protección costera	Atenúa y/o disipa las olas, amortigua los vientos
Control de la erosión	Favorece la estabilización de los sedimentos y la retención de suelo
Protección contra crecidas	Regulación y control del caudal del agua
Suministro de agua	Recarga/descarga de aguas subterráneas
Purificación del agua	Favorece la captación de nutrientes y contaminantes, así como la retención y el depósito de partículas
Secuestro de carbono	Genera productividad y diversidad biológicas
Mantenimiento de la pesca, la caza y las actividades de forrajeo	Crea un hábitat reproductivo adecuado y zonas de cría con espacios protegidos
Turismo, recreación, educación e investigación	Ofrece un paisaje único y estético, como hábitat adecuado para distintas especies de fauna y flora
Beneficios culturales, espirituales y religiosos, valores de legado	Ofrece un paisaje único y estético, con significado cultural, histórico o espiritual

Tabla: Servicios ecosistémicos de los humedales y estructuras y funciones conexas de los ecosistemas.

Fuente: Barbier E. B. (2011). Wetlands as natural assets, *Hydrological Sciences Journal*, 56:8, 1360-1373.

Es importante destacar que la provisión de estos bienes y servicios ecosistémicos a la sociedad depende del mantenimiento y la funcionalidad integral de los humedales. En caso de alterarse la funcionalidad ecológica, se altera en consecuencia la posibilidad de brindar bienes y servicios de calidad, siendo una de las principales funciones la de contribuir al sostenimiento de la diversidad biológica y la de proveer el hábitat de muchas especies de fauna silvestre.

En su Informe de Perspectiva Mundial sobre los Humedales de 2018, Ramsar señala que “si bien a escala mundial todavía cubren una superficie mayor que la de Canadá, los humedales están disminuyendo rápidamente, con pérdidas del 35% desde 1970, en los casos en que se dispone de datos”⁸⁸. Asimismo, “los datos generales disponibles sugieren que las especies dependientes de los humedales, como los peces, las aves acuáticas y las tortugas, experimentan una grave disminución, y una cuarta parte de ellas están amenazadas de extinción, especialmente en los trópicos”⁸⁹. En este sentido, “desde 1970, el 81% de las poblaciones de especies de humedales continentales y el 36% de las especies costeras y marinas han disminuido”⁹⁰.

88 Ramsar, *Perspectiva Mundial sobre los Humedales* (2018), pág. 3. Disponible en: <https://www.global-wetland-outlook.ramsar.org/outlook>.

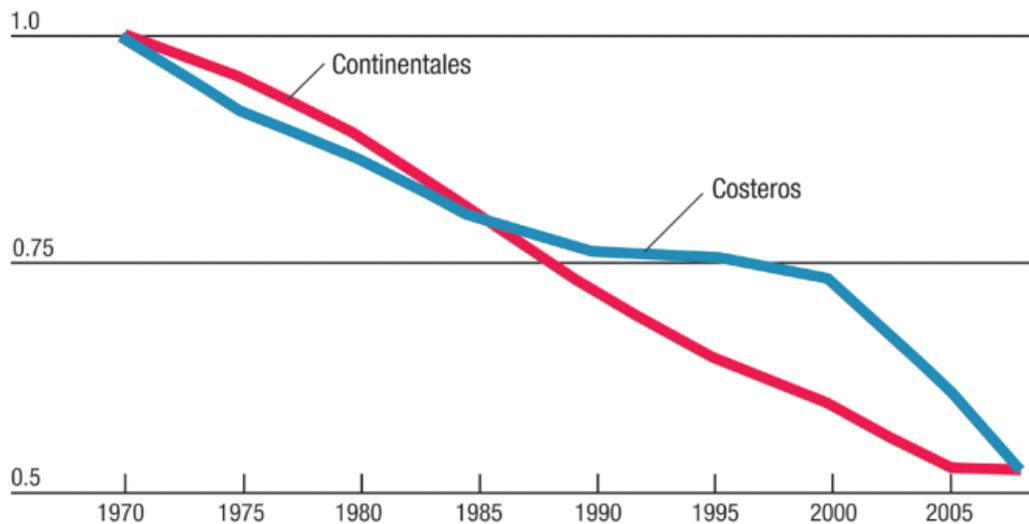
89 Ramsar, *Perspectiva Mundial sobre los Humedales* (2018), pág. 7.

90 *Ídem*.

Índice de Extensión de los Humedales

adaptado de Leadley *et al.* (2014)

Índice de Extensión de los Humedales (1970 = 1)



Promedio de las tendencias mundiales en la extensión de los humedales marinos/costeros y continentales en comparación con su extensión en 1970 y hasta 2008 según las estimaciones del Índice de Extensión de los Humedales

Gráfico: Tendencias mundiales en la extensión de los humedales marinos/costeros y continentales entre 1970 y 2008, según las estimaciones del índice de extensión de los humedales.

Fuente: Davidson, 2014

Por su parte, el Informe de Evaluación Regional sobre la diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas, aprobado por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) en marzo de 2018, señala que “los humedales de grandes partes del continente han experimentado una extensa transformación, en particular mediante la expansión de la agricultura y la ganadería, la urbanización y el crecimiento general de la población”⁹¹. Asimismo, da cuenta de que “la transformación de los humedales ha alterado las funciones y la diversidad biológica de los ecosistemas y reducido su capacidad de aportar contribuciones de la naturaleza para las personas relacionadas, por ejemplo, con la cantidad y calidad del agua dulce, el suministro de alimentos y la regulación del clima”⁹². Es en función de esta pérdida que la Asamblea General

91 IPBES, *Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre la labor realizada en su sexto período de sesiones* (2018), pág. 17. Disponible en <https://ipbes.net/regional-assessments>.

92 *Ídem*.

de las Naciones Unidas declaró 2021-2030 como la Década de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas con el objeto de incrementar a gran escala la restauración de los ecosistemas degradados y destruidos, como medida de probada eficacia para luchar contra el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria, proveer el suministro de agua y proteger la biodiversidad⁹³. Dada su alta productividad, la conservación y restauración de los humedales resulta un aspecto clave para su gestión efectiva⁹⁴.

De esta manera, la restauración de los ecosistemas es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los relativos al cambio climático, a la erradicación de la pobreza, a la seguridad alimentaria, al agua y a la conservación de la biodiversidad. También es un pilar de las citadas convenciones ambientales internacionales, como la Convención Ramsar sobre los humedales y las Convenciones de Río sobre diversidad biológica, desertificación y cambio climático.

3. Herramientas de gestión y participación

Las herramientas de gestión y participación constituyen elementos fundamentales de la política y la gestión en materia de ambiente y desarrollo sostenible y, por ende, respecto de la conservación y el uso sostenible de los humedales. En este sentido, se desarrollan a continuación los principales aspectos a tener en cuenta en relación la información ambiental y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, al ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación ambiental, la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales.

3.1. Información ambiental: Inventario Nacional de Humedales

La realización de inventarios de humedales se inscribe en la necesidad de mejorar el conocimiento y la información sobre estos ecosistemas, para la toma de decisiones vinculadas con su conservación y su uso racional y la aplicación de las demás herramientas. En este sentido, contar con inventarios de humedales e información de base adecuados constituye un insumo fundamental para el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT),⁹⁵ así como para el desarrollo de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) y de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Es también

93 Asamblea General de las Naciones Unidas (2019), A/RES/73/284. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/73/284>.

94 *Ídem*.

95 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina* (2020), pág. 8.

información de relevancia para la definición y detección del impacto de los planes, programas, políticas y proyectos sobre humedales⁹⁶.

En este sentido, la Convención de Ramsar sobre los Humedales impulsa la realización de inventarios, evaluaciones y monitoreos de humedales, como herramientas fundamentales de información para su gestión⁹⁷. De esta manera, el Manual de Ramsar de Inventario, evaluación y monitoreo destaca la importancia de determinar, evaluar y comunicar el estado de los sitios Ramsar y otros humedales para la aplicación de la Convención, y explica que, para lograr la conservación y el uso racional de los humedales, en línea con los compromisos de aquélla, se precisa⁹⁸:

- a. establecer la ubicación y las características ecológicas de los humedales (inventario de referencia);
- b. evaluar el estado y las tendencias de los humedales y las amenazas a los mismos (evaluación);
- c. monitorear el estado y las tendencias, incluida la identificación de disminuciones en las amenazas existentes y la aparición de nuevas amenazas (monitoreo); y
- d. emprender acciones (tanto in situ como ex situ) para corregir los cambios que provocan o pueden provocar cambios en las características ecológicas (manejo).

La COP de Ramsar de 2002 adoptó el Marco de Ramsar para el Inventario de Humedales, reconociendo a los inventarios de los humedales “como un instrumento de ayuda para la elaboración y aplicación de políticas nacionales relativas a los humedales”⁹⁹. El documento proporciona un marco estructurado para planificar y diseñar un inventario de humedales, brindando orientación a las Partes Contratantes y a otros interesados que tengan previsto realizar un inventario de humedales señalando los diferentes métodos y clasificaciones de humedales que se están ya utilizando y que han demostrado su utilidad en circunstancias diversas¹⁰⁰.

96 Cfr. COP Ramsar, Resolución X.17 “Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas” (2008).

97 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina* (2020), pág. 8. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventarionacional/marco-conceptual-metodologico>

98 Cfr. Ramsar, Manual 13, Inventario, evaluación y monitoreo (2010)

99 COP Ramsar, Resolución VIII.6 Un Marco de Ramsar para el Inventario de Humedales (2002), pág. 1.

100 *Ídem*.

En Argentina se está avanzando en la planificación e implementación del Inventario Nacional de Humedales (INH) en el marco de la aplicación de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, en un proceso que lleva adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS) en articulación con especialistas, organismos de gestión, académicos y de conservación¹⁰¹. A tal fin, se estableció el Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina, que definió el marco de trabajo técnico e institucional para la integración de los proyectos de inventario de humedales que se llevan adelante como parte del proceso de Inventario Nacional de Humedales¹⁰². Asimismo, describe el marco conceptual y los objetivos del INH, la articulación interinstitucional para su desarrollo, los lineamientos metodológicos generales y los productos y resultados esperados¹⁰³. Conforme con este Marco, se han definido los siguientes objetivos para el INH¹⁰⁴:

■ **Objetivo general:** Generar información sobre la distribución espacial de los humedales de la Argentina como herramienta para su gestión y como insumo para el ordenamiento ambiental del territorio.

■ **Objetivos específicos:**

- Generar un desarrollo conceptual y metodológico que aborde la complejidad y la configuración espacial de los humedales.
- Identificar, delimitar, clasificar y realizar una caracterización básica de los humedales de la Argentina.
- Establecer una base de referencia para las evaluaciones y el monitoreo de los humedales.

De esta manera, se reconoce que el INH constituye un insumo de información fundamental para la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas, y para el desarrollo de la planificación y gestión de los mismos, de acuerdo a lo establecido por la Convención de Ramsar y la LGA¹⁰⁵.

Conforme se mencionó previamente, en el marco del proceso para elaborar el INH se adoptó la siguiente definición de humedal: “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

101 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 8.

102 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 3.

103 *Ídem*.

104 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 15.

105 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 8.

plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo”¹⁰⁶. Asimismo, si bien el agua es la característica principal de los humedales, no se puede usar como único indicador de su presencia, ya que puede estar de forma temporaria o subsuperficial. Por ello, se han consolidado los siguientes indicadores de presencia de humedales¹⁰⁷:

- Agua superficial o subsuperficial de forma temporaria o permanente
- Plantas hidrófitas
- Suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

Por su parte, la configuración espacial de los humedales, su dinámica y su conectividad con otros ecosistemas, determinan la importancia de abordar el inventario en varias escalas espaciales. Con este objetivo, se han definido cuatro escalas de análisis o niveles¹⁰⁸:

- **Nivel 1**¹⁰⁹: Las Regiones de Humedales representan áreas con condiciones climáticas (en términos de balance hídrico y temperatura) y relieve común, que operan sobre la dinámica de los paisajes y los procesos que dan lugar a la ocurrencia de humedales.
- **Nivel 2**: Los Sistemas de Paisajes de Humedales son territorios que presentan un origen geológico y geomorfológico común, donde la acción del agua de lluvia y de la escorrentía superficial y subterránea, ha generado modelos de drenaje y permanencia del agua distintivos.
- **Nivel 3**: Las Unidades de Paisaje de Humedales están definidas a partir del relieve, la posición topográfica general y la dinámica hídrica superficial y subterránea, que determinan una oferta de emplazamientos geomórficos de humedales semejantes.

106 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 10.

107 *Ídem*.

108 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 18.

109 Para este nivel, se desarrolló el Proyecto: “El Inventario de los Humedales de Argentina: Una Herramienta para la Implementación de la Convención de Ramsar” (WFF/10/AR/6), financiado por la Iniciativa “Humedales para el Futuro” de la Convención sobre los Humedales e implementado por la Fundación Humedales, en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín. El documento identifica once regiones de humedales, que cubren la totalidad del territorio nacional, incluyendo las Islas del Atlántico Sur y el Sector Antártico Argentino. Pone de manifiesto la gran abundancia y diversidad de tipos de humedales que hay en el país, y permite mejorar la comprensión sobre su expresión espacial y funcionamiento. Cfr. MAyDS, Proyecto de Inventario de Humedales, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/inventarionacional/proyectos>

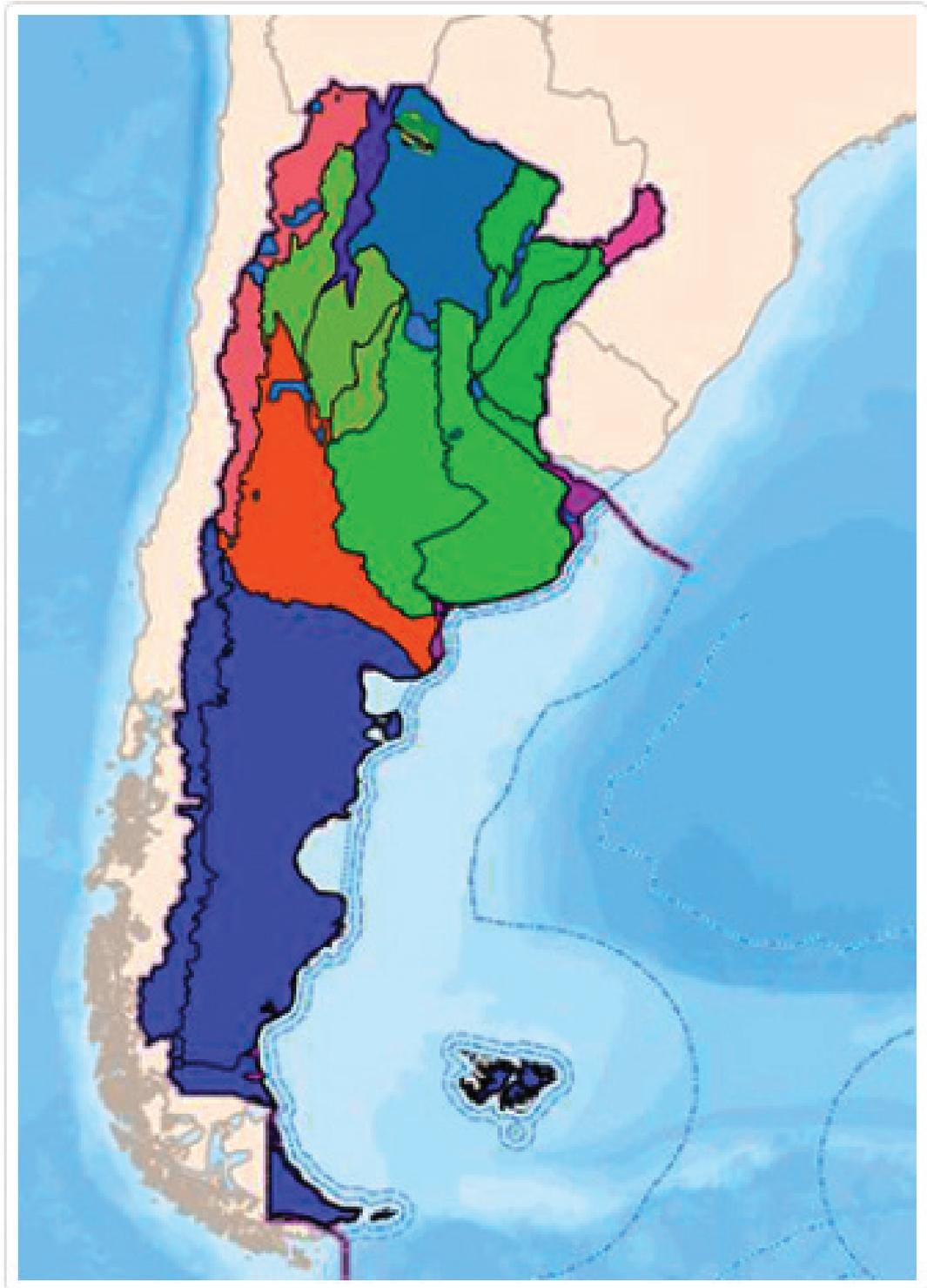
- **Nivel 4:** Las Unidades de Humedal corresponden a los elementos del paisaje o geoformas que permiten la acumulación permanente o temporaria de agua y que en general se encuentran localizadas en las posiciones más bajas del paisaje, aunque esta posición a nivel regional sea relativa. Las Unidades de Humedal se deben ajustar a la definición de humedal adoptada y, en consecuencia, presentan los rasgos distintivos que indican la presencia de humedales (régimen hidrológico, biota, suelos) y que determinan sus límites.

Según este esquema jerárquico multiescala, las Regiones de Humedales están compuestas por diversos Sistemas de Paisajes de Humedales, que están conformados por conjuntos de Unidades de Paisaje, que a su vez comprenden una variedad de Unidades de Humedal diferentes. Los tres primeros niveles (Regiones, Sistemas de Paisajes y Unidades de Paisaje) cubren todo el territorio del país; cada uno de ellos implica una partición espacial o subdivisión del nivel superior (en el caso de las Regiones de todo el territorio nacional). En el último nivel se delimitan las Unidades de Humedal respecto de los ecosistemas terrestres y acuáticos adyacentes¹¹⁰.

Es interesante destacar que los avances del INH pueden consultarse bajo formatos de gobierno abierto a través de la página web del MAyDS en la Infraestructura de Datos Espaciales de Ambiente (IDE Ambiental)¹¹¹.

110 MAyDS, *Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina*, 2020, pág. 18.

111 <http://mapas.ambiente.gob.ar/?idarticulo=12865>



*Mapa 1: Regiones de Humedales de la Argentina.
Fuente: IDE Ambiental*

En cuanto a la actualización de los inventarios de humedales, si bien la propia Convención de Ramsar no establece una periodicidad, a la luz del avance de la degradación de los mismos y de los problemas ambientales globales, es recomendable que el INH tenga una periodicidad que permita dar seguimiento a los desafíos inherentes planteados para su protección. Esto bien puede darse con una periodicidad no mayor a cinco años a fin de tomar las medidas de manejo adaptativo necesarias para la gestión sostenible de los humedales.

En este sentido, es interesante aquí también revisar la experiencia comparada. En el caso de los EE. UU., cuyo inventario de humedales ha sido finalizado en su totalidad, éste contiene información actualizada sobre el estado, extensión, tipo y cambio de los humedales; y cuenta con una periodicidad de actualización cada 10 años¹¹². Por otro lado, en Canadá, la realización y respectiva actualización es llevada a cabo directamente por las provincias. A modo de ejemplo, la Provincia de Alberta cuenta con un inventario realizado entre los años 1998 y 2015, clasificados en las cinco clases principales del Sistema Canadiense de Clasificación de Humedales¹¹³.

Australia por su parte cuenta con un Directorio de Humedales Importantes de Australia, (DIWA por sus siglas en inglés: Directory of Important Wetlands in Australia¹¹⁴) cuyo objeto es el de presentar información ecológica y de gestión resumida sobre los humedales importantes de Australia para ayudar en todos los niveles de toma de decisiones¹¹⁵. Este Directorio fue desarrollado por el gobierno australiano con participación de los gobiernos estatales y territoriales. Fue publicado por primera vez en 1993 con ediciones actualizadas en 1996 y 2001¹¹⁶. La última actualización del Directorio identificó 851 humedales de los cuales 56 se encuentran incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención de Ramsar con una superficie de 8,307,694 hectáreas¹¹⁷.

112 Fish & Wildlife Service, <https://www.fws.gov/wetlands/>

113 Ellas son: pantanos, marismas, pantanos y aguas abiertas poco profundas (*bog, fen, marsh, swamp and shallow open water*). Disponible en: https://maps.alberta.ca/genesis/rest/services/Alberta_Merged_Wetland_Inventory/Latest/MapServer/#:~:text=The%20Alberta%20Merged%20Wetland%20Inventory%20depicts%20wetlands%20within%20the%20province,swamp%20and%20shallow%20open%20water.

114 <https://data.gov.au/data/dataset/directory-of-important-wetlands-in-australia-diwa-spatial-database1>

115 <http://www.environment.gov.au/water/wetlands/publications/directory-important-wetlands-australia-third-edition>

116 <https://wetlandinfo.des.qld.gov.au/wetlands/resources/tools/assessment-search-tool/a-directory-of-important-wetlands-in-australia-diwa/#:~:text=of%20decision%20making.,Summary,inventories%20of%20important%20wetland%20sites.&text=It%20was%20developed%20by%20the,editions%20in%201996%20and%202001.>

117 <https://www.ramsar.org/es/humedal/australia>

3.2. Participación pública

Conforme hemos señalado en la primera parte de este documento, el derecho de toda persona a participar en la adopción de las decisiones relacionadas con el ambiente es reconocido en diferentes instrumentos internacionales como parte del marco normativo internacional de derechos humanos y ambiente. Asimismo, el acceso a la participación en asuntos ambientales forma parte del marco de presupuestos mínimos de protección ambiental establecido por la LGA y del recientemente ratificado Acuerdo de Escazú, instrumento de categoría supralegal, remitimos en tal sentido al texto detallado presentado en el apartado 1.2 y2 de la Primera Parte.

En esta línea, el análisis de las demás herramientas de gestión para la conservación y el uso sostenible de los humedales da cuenta de la participación pública como un elemento transversal en su aplicación, que contemple a todos los interesados. En consecuencia, destacamos la importancia de que una ley de presupuestos mínimos de conservación y uso y sostenible de humedales incorpore disposiciones específicas a fin de asegurar la participación de todos los interesados en los procesos de toma de decisiones vinculados.

3.2. Ordenamiento Ambiental del Territorio

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental reconocidos por la Ley General del Ambiente (LGA), conforme fue presentado en la primera parte de este documento. En esta línea, se puede definir al OAT como aquel instrumento del Estado para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible, que se aplica mediante un conjunto de acciones y herramientas destinadas a articular los usos del territorio que hacen los diversos actores sociales con las capacidades del ambiente de brindar bienes y servicios¹¹⁸.

La LGA contiene diversas disposiciones en materia de OAT, que constituyen presupuestos mínimos de protección en todo el territorio nacional. Por una parte, se establece que el proceso de ordenamiento ambiental deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional¹¹⁹. Asimismo, dispone que en la localización de las

118 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ordenamiento Ambiental del Territorio, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/oat>

119 Artículo 10, Ley General del Ambiente.

distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; y e) La conservación y protección de ecosistemas significativos¹²⁰. A la vez, y teniendo en cuenta el esquema de distribución de competencias en materia ambiental reconoce la necesidad de desarrollar el proceso de ordenamiento mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del COFEMA; que deberá considerar también la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública¹²¹. Por su parte, la LGA establece que el proceso de ordenamiento debe promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable¹²², cláusula que se complementa con las normas específicas de la LGA en materia de acceso a la información y a la participación pública¹²³ y las disposiciones del Acuerdo de Escazú, que han ampliado significativamente los derechos de acceso en el marco del Principio 10 de Río, tratados en la primera parte.¹²⁴

Tomando en consideración los presupuestos mínimos establecidos por la LGA, el proyecto legislativo para la conservación y uso y sostenible de los humedales podría incorporar pautas específicas para el OAT en la materia, que contemplen las particularidades de estos ecosistemas. En este sentido, la norma podría establecer los criterios para el ordenamiento ambiental de los humedales, los que es recomendable se apoyen en la delimitación y caracterización del Inventario Nacional de Humedales, y la ecología de paisaje, considerada en sinergia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas. También resulta pertinente que los criterios referidos se respalden en el marco normativo nacional e internacional, los principios definidos por la Ley General del Ambiente y el Derecho Internacional Ambiental, y la jurisprudencia nacional e internacional citada.

120 Artículo 10, Ley General del Ambiente.

121 Artículo 9, Ley General del Ambiente.

122 Artículo 10, Ley General del Ambiente.

123 Artículos 16, 19, 20 y 21, Ley General del Ambiente.

124 Los estudios comparados presentan antecedentes de tratamiento del instituto Ordenamiento Ambiental del Territorio, entre los cuales podemos destacar los casos de Colombia, Costa Rica y México, dada la consideración del uso sostenible de los recursos naturales, su ordenamiento ambiental y ecológico, y el criterio que en ese sentido debe tenerse respecto de los asentamientos humanos, y el desarrollo integral de los territorios. *Cfr.* Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>; *Cfr.* Política Nacional de Ordenamiento Territorial Costa Rica Octubre 2012 Documento aprobado por el Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda 2012 a 2040 *Cfr.* Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente de México.

3.4. Evaluación de Impacto Ambiental

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es otra de las herramientas reconocidas por la LGA entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental, y de la misma forma que lo hace con el OAT, establece presupuestos mínimos de protección para su aplicación. Conforme con estas cláusulas, toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de EIA, previo a su ejecución¹²⁵. A la vez establece que las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados¹²⁶. Finalmente, dispone que los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos¹²⁷.

Recordamos que, de acuerdo con los presupuestos mínimos de la LGA en materia de participación ciudadana, ésta debe asegurarse en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Al igual que en el caso del OAT, estas disposiciones se complementan con las del Acuerdo de Escazú, recientemente ratificado por nuestro país en virtud de la Ley N° 27.566.

Una ley de presupuestos mínimos de conservación y uso y sostenible de humedales podría complementar estas disposiciones, a fin de asegurar estándares mínimos vinculados a las obras y actividades sujetas a EIA en ecosistemas de humedal, los contenidos de los estudios de impacto ambiental y la idoneidad de las personas físicas o jurídicas que realicen dichos estudios, entre otros. Asimismo, un aspecto relevante que podría contemplar esta norma es el supuesto de la EIA de humedales interjurisdiccionales, a fin de asegurar una evaluación integral que involucre a todas las autoridades involucradas. Otro aspecto esencial es la consideración de los impactos acumulativos como un requisito en el marco de la EIA¹²⁸.

125 Artículo 11, Ley General del Ambiente.

126 Artículo 12, Ley General del Ambiente.

127 Artículo 13, Ley General del Ambiente.

128 La necesidad de evaluar los impactos acumulados ha sido reconocida por la CSJN en el fallo "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo", del 26 de marzo de 2009. Asimismo, la CIDH ha

Por su parte, es interesante considerar las directrices sobre evaluación del impacto ambiental, incluida la diversidad biológica, y evaluación estratégica del impacto, adoptadas por la 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre los Humedales, en Changwon, Corea en 2008¹²⁹. En particular, en dicha oportunidad se incorporaron las Directrices voluntarias del CDB sobre evaluación del impacto ambiental, incluida la diversidad biológica, que abordan cuestiones de diversidad biológica en las diferentes etapas de la evaluación del impacto¹³⁰.

Desde el punto de vista de la legislación comparada, vale la pena traer a colación el caso de México. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, incluida la última Reforma DOF 05-06-2018, en su artículo 28 define a la evaluación del impacto ambiental como “el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”¹³¹. El punto X de este artículo

indica explícitamente la necesidad de contar con una autorización y una EIA para toda obra y actividad en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.¹³²

señalado que “el estudio de impacto ambiental debe abarcar el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hubieran sido propuestos” *Cfr.* Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 41, y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, *supra*, párr. 206, citado en OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párrafo 165. El Acuerdo de Escazú establece en su artículo 7, inc 17 b) una referencia al impacto ambiental acumulativo.

129 COP Ramsar, Resolución X.17 *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas* (2008). Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key_res_x_17_s.pdf

130 COP Ramsar, Resolución X.17 *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas* (2008). Anexo.

131 Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf

132 Asimismo la EIA como herramienta aplicable en general a los emprendimientos o actividades de significativo impacto, ha sido incorporada a la mayoría de los marcos normativos comparados. En este sentido pueden considerarse los antecedentes de Uruguay, Chile, y Brasil *Cfr.* <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/evaluacion-impacto-ambiental>; *Cfr.* Ley 19.300. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>; <http://www.ibama.gov.br/emprendimentos-e-projetos/licenciamento-ambiental-legislacao>.

De acuerdo al último informe UNEP (2018) sobre una revisión global de la legislación en materia de evaluación ambiental, las principales tendencias a nivel internacional en términos de sus marcos regulatorios son: . Ampliación de los requisitos de participación pública en la EIA, en ciertos casos, con disposiciones específicas sobre pueblos indígenas. . Mayor atención a impactos vinculados al cambio climático y sobre la salud humana. . Focalización en el seguimiento del proyecto y la gestión adaptativa. Consideración de la incorporación de la jerarquía de mitigación, como una buena práctica en particular la consideración de compensaciones por pérdida de biodiversidad. Ver Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, *Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental* (2019), pág.17

3.5. Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta de gestión ambiental que se focaliza en evaluar la incorporación de las consideraciones ambientales en el diseño de decisiones estratégicas como Políticas, Planes y Programas, ya sea a escala nacional, regional o sectorial¹³³. Se trata de una evaluación sistemática, intergubernamental y participativa que permite comprender si la implementación de determinadas estrategias limitará o facilitará los objetivos ambientales propuestos por el Estado¹³⁴. De esta manera, su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible, en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados¹³⁵. En tanto la EAE puede aplicarse a la totalidad de un sector (tal como, por ejemplo, la política nacional sobre energía) o a una zona geográfica (por ejemplo, en el contexto de un plan de desarrollo regional), constituye una herramienta de relevancia para la conservación y el uso y sostenible de los humedales¹³⁶.

Es importante destacar que la EAE no sustituye ni suprime la necesidad de realizar una EIA a nivel de proyectos. Si bien difieren en sus alcances y objetivos, ambas herramientas se consideran complementarias ya que, aplicadas de manera conjunta y coordinada, pueden fortalecerse y retroalimentarse de manera continua¹³⁷. Tanto la EIA como la EAE son instrumentos de evaluación ambiental diseñados para prevenir los efectos negativos del desarrollo económico sobre los sistemas socioambientales; ambas tienen un enfoque preventivo, que consiste en identificar y revisar las potenciales consecuencias de las decisiones antes de que ellas sean asumidas y ejecutadas¹³⁸. Mientras que la EIA se enfoca mayormente en los impactos ambientales y sociales de proyectos concretos, en la EAE el enfoque preventivo se da tanto para los impactos adversos y residuales, como para las alternativas y opciones posibles de desarrollo, desde los niveles de decisión pública más altos, anteriores al ciclo de vida del proyecto¹³⁹. Sin embargo, se ha señalado que la EAE puede ayudar a racionalizar y concentrar la incorporación de las preocupaciones ambientales (incluida la diversidad biológica) al proceso de adopción de decisiones, lográndose así frecuentemente que la EIA a nivel de proyecto sea un proceso más eficaz¹⁴⁰.

133 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Evaluación Ambiental Estratégica, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/evaluacion-ambiental-estrategica>

134 *Ídem*.

135 *Ídem*.

136 Ramsar, *Manual 13, Inventario, evaluación y monitoreo* (2010), pág. 44. Disponible en: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-13sp.pdf>.

137 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica* (2019), pág. 23.

138 *Ídem*.

139 *Ídem*.

140 COP Ramsar, Resolución X.17 *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orien-*

El desarrollo del marco normativo para EAE es aún incipiente en Argentina¹⁴¹. A nivel nacional, se encuentra expresamente referenciada en la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionada en 2010, que indica su aplicación, conforme a la escala de intervención de la actividad a desarrollar. A su vez, la LGA determina pautas que pueden interpretarse como base de la EAE, desde dos enfoques: como política pública y como instrumento de gestión ambiental¹⁴². Luego, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Resolución N° 434/2019 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable¹⁴³ estableció el procedimiento para la aplicación de la EAE a políticas, planes y programas de dicha jurisdicción. Algunas jurisdicciones locales han incorporado la herramienta en su marco normativo, aunque con enfoques y alcances diferenciados¹⁴⁴. Asimismo, los estudios comparados presentan la incorporación de la herramienta en diversos países.¹⁴⁵

En general, se pueden identificar cuatro fases secuenciales en la elaboración de la EAE: 1) inicio, 2) diagnóstico estratégico, 3) evaluación de alternativas e 4) informe y plan de seguimiento¹⁴⁶. Los procesos de participación, que se dan en forma integrada y transversal al desarrollo de la evaluación, son un rasgo distintivo de la EAE: tanto la participación activa de diversos organismos públicos relacionados con la política, plan o programa, como la participación de instituciones académicas, expertos y organismos científicos de referencia, y la sociedad civil, son fundamentales para ser considerados en la toma de decisiones respecto a la planificación que es objeto de la EAE¹⁴⁷. En este sentido, se considera que la EAE es en sí misma un ejercicio participativo, ya que las distintas consultas se dan a lo largo de todo el proceso, comenzando con la participación de organismos y representantes del Estado involucrados o relacionados, para luego convocar a otros actores sociales de relevancia para la planificación¹⁴⁸.

taciones científicas y técnicas actualizadas (2008).

141 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica* (2019), pág. 15.

142 *Ídem*.

143 RESOL-2019-434-APN-SGAYDS#SGP. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221162/20191113>.

144 Varias jurisdicciones prevén el uso de la herramienta en su normativa, a saber: Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cfr.* Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica* (2019), pág. 20.

145 "En este sentido, a nivel regional Chile y Colombia cuentan con procedimientos establecidos, mientras que Perú y Bolivia, aunque no poseen un procedimiento específico, aplican la EAE como práctica basada en normativa general." *Ver.* SAyDS, *Ob. Cit.* Pág. 18.

146 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica* (2019), pág. 27.

147 *Ídem*.

148 *Ídem*.

Nuevamente aquí resulta de interés hacer referencia a la Resolución X.17 “Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas”, adoptada por la COP de Ramsar en 2008, que incorpora la Guía preliminar sobre diversidad biológica – evaluación multidimensional ambiental estratégica¹⁴⁹. Cabe destacar que dicha COP reconoció la importancia de contar con inventarios de humedales e información de base adecuados para apoyar los estudios de evaluación del impacto y de evaluación estratégica, y como base para la definición y detección del impacto de los planes, programas, políticas y proyectos sobre humedales¹⁵⁰.

3.6. Planes de manejo

La Convención de Ramsar ha reconocido que, a fin de asegurar la sostenibilidad de los humedales y el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, es necesario desarrollar e implementar procesos de planificación del manejo de dichos ecosistemas, con la participación de todos los interesados directos¹⁵¹. En este sentido, la COP de la Convención ha adoptado una serie de lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales¹⁵², que reconoce como herramienta de gestión a escala de sitio a los planes de manejo¹⁵³. En particular, se ha señalado la conveniencia de que los planes de manejo, aún cuando se trate de un documento técnico, estén respaldados por la legislación o bien se aprueben como instrumento con fuerza de ley¹⁵⁴.

149 COP Ramsar, Resolución X.17 *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas* (2008). Anexo.

150 COP Ramsar, Resolución X.17 *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas* (2008).

151 Ramsar, Manual 18, Manejo de humedales, 2010. Disponible en: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-18sp.pdf>

152 La 8a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, que tuvo lugar en Valencia, España, en noviembre de 2002, adoptó la Resolución VIII.14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales*. Ellos sustituyen a los Lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales aprobados en la Resolución 5.7 de la COP5 en 1993 y publicados en el Manual núm. 8 de Ramsar (enero de 2000). Disponible en: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/new-mgt-guide-sp.pdf>

153 Es interesante destacar que “se reconoce que los sitios Ramsar suponen un amplio espectro del concepto de ‘sitio’, pues oscilan en tamaño entre una y más de seis millones de hectáreas, y que mientras algunos tienen límites que demarcan una zona definida de humedales, los límites de otros abarcan zonas adyacentes de amortiguación no húmedas, mosaicos de hábitat o zonas de captación. Por tanto, se reconoce que estos lineamientos deberán aplicarse con flexibilidad teniendo en cuenta las características y circunstancias particulares de cada sitio Ramsar u otro humedal”. COP Ramsar, Resolución VIII. 14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (2002), pág. 2.

154 COP Ramsar, Resolución VIII.14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (2002), pág. 2.

La función principal del proceso de planificación del manejo de los humedales y de un plan de manejo es definir los objetivos de manejo respecto de cada una de las características ecológicas importantes del sitio y de todo otro rasgo importante relacionado con las funciones y los valores del mismo, comprendidos los valores socioeconómicos, culturales y educativos¹⁵⁵. Asimismo, son funciones de los planes de manejo: identificar y describir las medidas de manejo requeridas para alcanzar los objetivos; determinar los factores que afectan o pueden afectar a las distintas características del sitio; definir las necesidades de monitoreo para detectar cambios en las características ecológicas y medir el grado de eficacia del manejo; demostrar que el mismo es efectivo y eficiente; mantener la continuidad de un manejo efectivo; dirimir todo conflicto de intereses; conseguir recursos para poner el manejo en práctica; hacer posible la comunicación en los sitios y entre ellos, y con las organizaciones y los interesados directos; y asegurar el cumplimiento de las políticas locales, nacionales e internacionales¹⁵⁶.

A su vez, los planes de manejo de los sitios Ramsar deberían estar integrados dentro del sistema de planificación pública del desarrollo a nivel local, regional y nacional. De esta manera, la integración de los planes de manejo de sitios dentro de los planes de planificación espacial y económica, al nivel adecuado, asegurarán la puesta en práctica, la participación pública y el sentimiento a nivel local de que dichos planes les pertenecen¹⁵⁷. Se reconoce también que la planificación del manejo basada en el sitio, debiera ser uno de los elementos de un enfoque de planificación del uso racional y manejo a muchas escalas. Asimismo que la misma debiera relacionarse con la planificación a gran escala del paisaje y el ambiente, comprendidas las escalas de cuencas hidrográficas y zonas costeras enteras, porque las decisiones normativas y de planificación a estas escalas afectan a la conservación y al uso racional de los sitios que son humedales¹⁵⁸. En este sentido, será clave la articulación con otras herramientas de planificación estratégica, como la EAE antes tratada.

Dado que los humedales son zonas dinámicas expuestas a la influencia de factores naturales y humanos, para mantener su productividad y diversidad biológica y hacer posible el aprovechamiento de sus recursos por la gente, no se puede prescindir de un acuerdo global entre los distintos administradores, propietarios, ocupantes y otros interesados directos¹⁵⁹. En consecuencia, el manejo de los humedales, y particular-

155 COP Ramsar, Resolución VIII.14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (2002), pág. 6 y ss.

156 *Ídem*.

157 COP Ramsar, Resolución VIII.14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (2002), pág. 2.

158 *Ídem*.

159 *Ídem*.

mente el proceso de planificación, ha de ser tan incluyente como sea posible. En este sentido, la intervención y la participación comunitarias en la adopción de decisiones sobre el manejo o gestión de los sitios Ramsar y otros humedales han sido reconocidas como esenciales a lo largo de la historia de la Convención de Ramsar¹⁶⁰. En este marco, la Gestión Ambiental Participativa (GAP) es una herramienta que, al incorporar múltiples conocimientos - tradicionales, científicos, técnicos, administrativos, entre otros - permite tener una visión integral de los problemas y prioridades de actuación. Esto ayuda a que la gestión de ecosistemas, y específicamente de humedales, sea más eficiente, efectiva y duradera en términos sociales, ambientales y económicos. Al optimizar los recursos y hacer más efectivo el manejo, se ha llegado a considerar a la GAP como un proceso que puede contribuir a superar la pobreza en muchas regiones¹⁶¹.

Asimismo, entre las principales recomendaciones que señala la COP en materia de participación en el proceso de planificación del manejo de humedales, se destacan¹⁶²:

- Debiera alentarse enérgicamente a los legítimos interesados directos, en particular a las comunidades locales y a los pueblos indígenas, a participar activamente en la planificación y gestión colectiva de sitios.
- Es altamente recomendable que se adopten medidas positivas para velar por que las cuestiones de género, comprendidos los intereses de la mujer, se tomen plenamente en cuenta en todas las etapas del proceso.
- De ser necesario, debieran definirse y aplicarse incentivos apropiados para asegurar la participación de los interesados directos.
- Es particularmente importante que se informe a los interesados directos lo antes posible sobre el propósito de elaborar un plan de manejo, pero en esta etapa ello no ha de confundirse con una negociación formal.
- Entre los interesados directos debieran figurar no sólo las comunidades locales, sino también las autoridades locales (incluidos todos los sectores cuyas decisiones puedan afectar al proceso de planificación del manejo y a sus objetivos) y el sector privado.

160 Resolución VII.8 *Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales* (1999). Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/key_res_vii.08s.pdf

161 Resolución VIII.36 *La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo y uso racional de los humedales* (2002). Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key_res_viii_36_s.pdf

162 COP Ramsar, Resolución VIII.14 *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (2002).

Es relevante señalar que estas recomendaciones cobran especial relevancia a la luz del Acuerdo de Escazú, que contiene importantes disposiciones en materia de acceso a la participación en asuntos ambientales, conforme fueron tratadas en el apartado respectivo.

Por su parte, es necesario tener en cuenta que la planificación del manejo ha de ser vista como un proceso continuo a largo plazo, dinámico, y que resultará esencial considere la evolución de las características, los factores y las prioridades dentro y fuera del sitio, en base a un enfoque de gestión y manejo adaptativo y no regresivo.¹⁶³

4. Financiamiento

Un marco normativo efectivo requiere, en suma a las herramientas de política, gestión y participación señaladas, del pertinente financiamiento para su implementación. En este sentido, para la conservación y el uso sostenible de los humedales será clave la consideración de los servicios ecosistémicos que brindan los humedales que fueran mencionados previamente, como así también que el financiamiento que propenda a los fines de la ley posea como objetivo respaldar Soluciones Basadas en la Naturaleza, para el desarrollo sostenible y con un enfoque de derechos.

4.1. Mecanismos de Financiamiento

Los mecanismos de financiamiento en materia de conservación y uso sostenible de los humedales, plantean una serie de desafíos y oportunidades que vale la pena considerar, especialmente en relación a la agenda 2030 y al esquema del Marco de recuperación actual frente al Covid-19, en la transición justa de una economía inclusiva hacia el desarrollo sostenible.¹⁶⁴ Los mismos se vinculan a la necesidad de contar en relación a los ODS con: marcos de financiación nacionales integrados, un presupuesto asociado, instrumentos fiscales alineados, el aprovechamiento de las finanzas públicas internacionales, el desbloqueo de las finanzas privadas, los mecanismos de articulación público-privada, la alineación de las estrategias y operaciones comerciales, y la medición de impacto y e informes financieros.¹⁶⁵

En este contexto, existen múltiples ejemplos y herramientas para la financiación efectiva y continua de fondos orientados a la protección del ambiente y el desarrollo sos-

¹⁶³ *Ídem.*

¹⁶⁴ El Programa PAGE internacional es la iniciativa que respalda una economía para la transición justa, inclusiva y sostenible, de carácter interministerial y con apoyo interagencial, coordinado por OIT con la participación de PNUMA, ONUDI, y PNUD <https://www.un-page.org/Argentina%20Country>

¹⁶⁵ <https://sdgfinance.undp.org/>

tenible, desde el financiamiento a través de mecanismos presentes en el Estado con fondos propios, pasando por las herramientas público- privadas, hasta la creación de fondos de inversión ética.

Será de suma relevancia que los mecanismos y fondos que contenga la propuesta legislativa en materia de uso y conservación de humedales pueda generar un respaldo a las acciones concretas de la misma.

A continuación se presentan algunos antecedentes en la materia provenientes del ámbito internacional.

En este sentido, se ha desarrollado BIOFIN (The Biodiversity Finance Initiative), una iniciativa de PNUD que permite acompañar a los países en el proceso de promoción de plataformas nacionales, diálogos regionales y globales, para acelerar la reducción de sus necesidades financieras hasta el punto en que estos objetivos de biodiversidad ya no se vean obstaculizados por la falta sistémica de inversión¹⁶⁶. Asimismo, la metodología BIOFIN, permite llevar adelante un cálculo de la inversión de un Estado en materia ambiental. En este sentido, pueden desarrollarse planes de financiamiento para la biodiversidad basados en evidencia, colaborando con los países para implementar soluciones financieras para alcanzar sus metas nacionales de biodiversidad. El enfoque BIOFIN permite en consecuencia establecer la brecha de un país para el cumplimiento de sus necesidades ambientales desde el punto de vista financiero, analizando escenarios que permitan reducir esta brecha identificando fuentes potenciales de financiación para los objetivos y metas ambientales definidos por cada país. De este modo, la iniciativa desarrolla un catálogo de soluciones financieras en función de las brechas identificadas en esta materia por cada país, las cuales se constituyen como estrategias y medios para desbloquear y dirigir eficazmente múltiples fuentes de financiación hacia planes y proyectos de financiación de la biodiversidad nacionales y locales¹⁶⁷.

Por su parte, la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP FI) es una asociación entre el PNUMA y el sector financiero mundial para movilizar la financiación del sector privado para el desarrollo sostenible¹⁶⁸. De este modo, UNEP FI trabaja con más de 300 miembros - bancos, aseguradoras e inversores - y más de 100 instituciones de apoyo - para ayudar a crear un sector financiero que sirva a las personas y al planeta mientras genera impactos positivos.

166 The Biodiversity Finance Initiative: <https://www.biodiversityfinance.net/>.

167 BIOFIN Catalogue of Finance Solutions: <https://www.biodiversityfinance.net/finance-solutions>.

168 <https://www.unepfi.org/>

A su vez las Agencias, Fondos y Programas que conforman las Naciones Unidas ofrecen una multiplicidad de posibilidades para financiar iniciativas de protección del ambiente en alianza con los gobiernos, y en línea con las prioridades nacionales establecidas por cada gobierno. Ejemplo de ello son el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), establecido en el año 1992 en la Conferencia de Rio de Janeiro como un mecanismo de asistencia para afrontar los problemas ambientales más acuciantes. Actualmente se encuentra en formulación de su octavo ciclo de asistencia financiera para los países miembro, el cual deberá dar inicio en 2021. Otro ejemplo lo constituye el Programa Global sobre naturaleza para el desarrollo de PNUD¹⁶⁹ que gestiona diferentes iniciativas diferentes bajo un solo programa: la Equator Initiative¹⁷⁰, el MBSAP-Forum¹⁷¹ y el Global Forest Initiative y el New York Declaration on Forests¹⁷², del cual participa Argentina. A estos últimos se les suma el Green Commodity Programme¹⁷³ y el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF¹⁷⁴, presente en Argentina desde el año 2003, con un destacado trabajo con comunidades locales en el NOA y en el NEA, financiando 219 proyectos por un monto acumulado superior a los US\$ 6M¹⁷⁵.

4.2. Soluciones basadas en la naturaleza

Como se menciona previamente, el esquema de financiamiento, a los fines de propender la conservación y el uso sostenible de los humedales, será recomendable que se asocie a medidas que respalden Soluciones Basadas en la Naturaleza.

Las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) son un concepto que abarca a todas las acciones que se apoyan en los ecosistemas y los servicios que estos proveen, para responder a diversos desafíos de la sociedad como el cambio climático, la seguridad alimentaria o el riesgo de desastres. Se trata, en definitiva, de acciones dirigidas a proteger, gestionar y restaurar de manera sostenible ecosistemas naturales o modificados, que hacen frente a retos de la sociedad de forma efectiva y adaptable, proporcionando simultáneamente bienestar humano y beneficios de la biodiversidad¹⁷⁶.

169 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030-agenda-for-sustainable-development/planet/environment-and-natural-capital/biodiversity-and-ecosystems-management.html>

170 <https://www.equatorinitiative.org/>

171 <http://nbsapforum.net/forum>

172 <https://www.nydfglobalplatform.org/>

173 <https://www.greencommodities.org/content/gcp/en/home.html>

174 <https://sgp.undp.org/>

175 *Cfr.* <https://www.ppdargentina.org.ar/institucional>

176 UICN, Definición de soluciones basadas en la naturaleza, WCC-2016-Res-069-SP (2016). Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/node/46486>

La naturaleza brinda no solamente la base para lograr los Objetivos de desarrollo sostenible en materia de biodiversidad terrestre y marina, sino que es fundamental para lograr otros objetivos globales relacionados con la seguridad alimentaria, la seguridad del agua, la reducción del riesgo de desastres, la salud, la energía sostenible y la reducción de la pobreza, entre otros¹⁷⁷.

De este modo, los mecanismos financieros puestos a disposición de los países a fin de hacer frente a sus problemas ambientales y a los déficits en la financiación para solucionar estos problemas deben necesariamente estar orientados a la provisión de soluciones tales como las propuestas por las SbN. Sin mecanismos ágiles de financiación, las SbN no podrán ser implementadas ni desplegar su enorme potencial. Según un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, aún se requiere desarrollo de habilidades, metodologías, herramientas y capacidad adicionales para incorporar SbN en proyectos de infraestructura en América latina¹⁷⁸.

Por su parte, El “Manifiesto de las soluciones basadas en la naturaleza para el clima” promovido por China y Nueva Zelanda y elaborado para la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019 destaca especialmente el rol de las SbN como una pieza fundamental de la acción para el clima y la biodiversidad, pudiendo contribuir con más de un tercio de la mitigación más eficiente del clima necesaria desde ahora hasta el 2030 para estabilizar el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C¹⁷⁹.

Las SbN se rigen bajo una serie de principios preliminares definidos por UICN¹⁸⁰:

1. Las SBN adoptan las normas y principios de la conservación de la naturaleza.
2. Las SBN se pueden implementar de forma autónoma o integrada con otras soluciones a retos de la sociedad, como, por ejemplo, soluciones tecnológicas y de ingeniería.
3. Las SBN vienen determinadas por contextos naturales y culturales específicos de los sitios, que incluyen conocimientos tradicionales, locales y científicos.

177 Achim Steiner <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2017/investing-in-innovative-nature-based-solutions.html>

178 BID, *Nature-Based Solutions: Increasing Private Sector Uptake for Climate-Resilience Infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Discussion Paper No IDB-DP-00724. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/english/document/Nature-based_Solutions_Scaling_Private_Sector_Uptake_for_Climate_Resilient_Infrastructure_in_Latin_America_and_the_Caribbean.pdf

179 Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, *Manifiesto de las soluciones basadas en la naturaleza para el clima*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29705/190825NBSManifesto_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

180 Cfr. UICN, Definición de soluciones basadas en la naturaleza, WCC-2016-Res-069-SP (2016).

4. Las SBN aportan beneficios sociales de un modo justo y equitativo que promueve la transparencia y una participación amplia.
5. Las SBN mantienen la diversidad biológica y cultural y la capacidad de los ecosistemas de evolucionar con el tiempo.
6. Las SBN se aplican a escala de un paisaje.
7. Las SBN reconocen y abordan las compensaciones entre la obtención de unos pocos beneficios económicos para el desarrollo inmediato y las opciones futuras para la producción de la gama completa de servicios de los ecosistemas.
8. Las SBN forman parte integrante del diseño general de las políticas y medidas o acciones encaminadas a hacer frente a un reto concreto de la sociedad.

Desde el SNU se proponen distintos ejemplos/ejercicios para la incorporación de las SBN en el contexto de la implementación de las políticas públicas de cada país y en distintas escalas. De este modo, la *“Ruta para aumentar las soluciones basadas en la naturaleza en las NDC”*¹⁸¹ busca asistir a los gobiernos en la identificación de posibles soluciones basadas en la naturaleza con el objetivo de mejorar su acción de mitigación y adaptación climática de una manera costo-efectiva y ayudando a los países en sus esfuerzos por fortalecer sus NDC existentes. Otro ejemplo lo constituye el *“Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, Soluciones basadas en la naturaleza para el agua”*¹⁸² presentado en marzo de 2018, en ocasión de celebrarse el Octavo Foro Mundial el Agua. Este informe presenta cómo las soluciones basadas en la naturaleza (SbN) ofrecen un medio vital para avanzar más allá de lo habitual para abordar muchos de los desafíos del agua en el mundo y, al mismo tiempo, brindar beneficios adicionales vitales para todos los aspectos del desarrollo sostenible. Asimismo, otro ejemplo de incorporación de SbN a través del SNU lo constituye el Programa de adaptación a ecosistemas de PNUMA orientado a mitigar los impactos del cambio climático al reducir las emisiones derivadas de la pérdida de hábitat y la degradación de los ecosistemas. PNUMA trabaja en cuatro áreas principales vinculadas a SbN: programas de reforestación, planes de acción nacionales sobre diversidad biológica y planes de adaptación al cambio climático basados en los ecosistemas, la ampliación de uso de prácticas agrícolas agroecológicas y la asociación Adapt with Nature, diseñada para ampliar el uso de soluciones basadas en la

181 PNUD, *Ruta para aumentar las Soluciones Basadas en la Naturaleza en las NDCs* (2019). Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/LECB/docs/pubs-reports/undp-ndcsp-NBS-in-NDCs-Pathway-Report-espanol.pdf>

182 Disponible en: <https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2018/>

naturaleza que permitan promover acciones de adaptación al cambio climático. Por su parte, la Equator initiative de PNUD, proporciona una base datos de SbN a nivel mundial, destacando las diversas formas a través de las cuales comunidades locales y pueblos indígenas de todo el mundo hacen posible el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU a través de acciones basadas en la naturaleza¹⁸³.

En conclusión, las SbN resultan fundamentales para poder concretar las acciones de conservación y el uso sostenible de los humedales, hacia el logro de un desarrollo inclusivo y sostenible, que no deje a nadie atrás.

183 <https://www.equatorinitiative.org/knowledge-center/nature-based-solutions-database>



**NACIONES
UNIDAS
ARGENTINA**

