

Los humedales, el sistema de áreas protegidas de Argentina y las leyes de presupuestos mínimos.¹

Por María Cristina Zeballos de Sisto

Profesora Consulta de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Miembro de Número de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente

INTRODUCCIÓN

Cuando se me invitó a participar de este encuentro recordé que hace algo más de 10 años, el 11 de marzo de 2005, la Sala I de la Corte Suprema de Justicia de Mendoza dictó sentencia definitiva en autos “Y.P.F. Sociedad Anónima autos n° 80.866, Asociación Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de la Prov. de Mendoza p/ Acción de Amparo s/ Inconstitucionalidad y Casación.” En el que se intentó dar una respuesta a la cuestión planteada por la Asociación Oikos Red Ambiental ante la actividad extractiva petrolera que estaba afectando un humedal: la Reserva Faunística Provincial Laguna de Llanquanelo ubicada en la provincia de Mendoza, la que fuera designada sitio Ramsar el 8 de noviembre de 1995. *En esa ocasión comenté el fallo en el Suplemento Ambiental de EL DERECHO.*

Hoy se discute una ley de presupuestos mínimos que intentará regular el manejo de más de 600.000 km² de humedales, el 21,5% del territorio nacional, un área que se podría aumentar al 23% si se consideran salinas y otros cuerpos de agua. En estos tiempos ya se escuchan los reclamos empresariales: los correntinos piensan que se verán afectadas sus actividades agrícolas al no poder controlar los humedales de su territorio. Los ecologistas insisten en la necesidad de preservarlos.

Aquí se están planteando dos modelos de gestión: crear áreas protegidas con un armazón que permitiría preservar humedales catalogados como unidades de protección y preservación. O, gestionar todos los humedales del país con criterios de sustentabilidad.

Interesante disputa: mantener sólo el marco legal de las áreas protegidas en el que existe un entramado de normas nacionales, provinciales, municipales e internacionales. O, incorporar al sistema jurídico de Argentina una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, sancionada por el Poder Legislativo Nacional en el marco de las facultades que surgen del art. 41 de la Constitución Nacional.² ¿Se verán afectados derechos adquiridos? Sin lugar a duda modificará la estructura normativa de todo el país.

Vuelvo a la Laguna de Llanquanelo y al fallo de la Corte Suprema de Justicia provincial por ser paradigmático. La cuestión fue la siguiente: la "Asociación OIKOS, promovió acción de amparo contra el Gobierno provincial, con el objeto de que se declare inconstitucional e inaplicable la Resolución n° 190/2003 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y se ordene a dicho Ministerio que se abstenga de emitir la Declaración de Impacto Ambiental en el Expediente N° 513D0003834 'Repsol YPF s/ Evaluación Impacto Ambiental Plan Acción II Proy. 2000 Expl. Petrolera A. Llanquanelo', hasta tanto no se purguen los vicios

¹ Se reproduce aquí parte de mi nota a Fallo publicada en el Suplemento Ambiental de El Derecho. En el año 2005.

² Artículo 41 de la C.N.: *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*

del procedimiento de impacto ambiental que denuncia y no se establezcan los límites geográficos de la Reserva Faunística Llanquanelo" y, en última instancia, se determine si es posible realizar explotaciones extractivas en áreas de sensibilidad ambiental como son los humedales.

El más alto tribunal de la provincia de Mendoza fundamentalmente planteó la compleja relación que se da entre las actividades productivas y las áreas protegidas, ya que ellas aparecen como verdaderas islas de resguardo. El alto tribunal evaluó el cumplimiento de ciertos requisitos formales en el proceso de su constitución, como la necesidad de mensurarlas y delimitarlas y de establecer planes de manejo. Pero fue más allá y tocó una serie de materias que hacen a los grandes interrogantes de la cuestión ambiental. Estas cuestiones desaparecerían si se sanciona una ley de presupuestos mínimos ya que todas las actividades productivas quedarían afectadas por el nuevo ordenamiento.

En el viejo fallo se destacan los siguientes temas:

- los alcances de los principios de prevención frente a la peligrosidad de la actividad petrolera y de conservación integral del sistema ecológico;
- el derecho a la información como bien jurídico protegido;
- la necesidad de cumplir con todos los pasos que hacen a la evaluación del impacto ambiental, y la pregunta si es posible admitirla respecto de actividades no permitidas;
- la oportunidad para la presentación de un amparo ambiental por derechos difusos;
- los derechos adquiridos por YPF desde el año 1930 para efectuar explotaciones de hidrocarburos frente a la ley provincial 6045 de Áreas Protegidas del año 1993,
- la posterior creación de un sitio Ramsar;
- el daño remoto;
- la colisión de normas, y varias cuestiones procesales.

Hoy voy a detenerme fundamentalmente en dos cuestiones: el debate vinculado con las áreas protegidas y las actividades que en ellas se pueden realizar, en especial frente a ciertos paraguas internacionales de protección como son los sitios Ramsar. Y, determinar los alcances de una Ley de Presupuestos Mínimos. Entiendo que se está ante dos modalidades diferentes de gestión. La protección particular de una parte del patrimonio ambiental por medio de los sistemas de áreas de protección y los presupuestos mínimos que suponen compromisos totales y un involucramiento de todas las modalidades de gestión de los recursos naturales.

1. Los instrumentos de gestión que hacen a la protección ambiental

Sabido es que los estados fueron creando una serie de instrumentos de gestión para lograr una administración adecuada del patrimonio ambiental siguiendo el ritmo de la paulatina consolidación del paradigma ambiental en distintas esferas. En Argentina estos instrumentos, debido al sistema federal, primero se crearon y consagraron en el ámbito provincial, para luego de la reforma constitucional de 1994 y, a partir de la ley 25675, aparecer como presupuestos mínimos de alcance nacional. Se destacan:

- El ordenamiento ambiental del territorio;
- La creación de áreas y sitios naturales y culturales protegidos;

- El procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Identificado con la sigla EIA;
- Los sistemas de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas;
- La educación ambiental;
- El derecho ambiental como instrumento de gestión;
- Los sistemas de diagnóstico e información ambiental, y
- el régimen económico de promoción para el desarrollo sustentable. Dentro de esta categoría estarían los seguros ambientales.

Este proceso de consolidación para la modalidad de gestión que supone la creación de áreas protegidas tiene un hito fundacional en los acuerdos internacionales que se firmaron, a comienzos del siglo XX, para impulsar la creación de áreas naturales de conservación y la protección de especies silvestres. Hay que mirar, en especial, la Convención Africana del año 1900 respecto de los espacios protegidos en ese continente, para ser destinados a cotos de caza³; el Acuerdo para la Protección de las Aves Útiles para la Agricultura firmado en Bruselas en 1902; la Convención para la Conservación de la Fauna y la Flora de Europa de 1933 y la Convención para la Preservación de la Fauna, la Flora y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América firmada en Washington en 1940⁴. Esta última propicia específicamente la creación de áreas naturales protegidas en todo el continente americano e introduce el concepto de **categoría de manejo**.⁵

2. Las áreas protegidas como instrumento de gestión ambiental

Si se analiza la evolución del derecho ambiental se observa que el instituto de las áreas protegidas, como idea de gestión, aparece en los albores del derecho con vocación ambiental ya que fue uno de los institutos que primero se conformaron. Aparecen como pioneras las áreas protegidas creadas en los Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XIX y las que se crearon en el sur argentino gracias al impulso de nuestro Perito Moreno.

Empero cabe preguntar: ¿cuándo se está frente a un área protegida?

En términos generales el concepto de área protegida supone separar parte del territorio de un Estado, con ciertos límites bien definidos y dotado de características ecológicas, naturales, casi naturales o culturales de trascendencia y valor, para someterlo a un manejo diferencial de los recursos y los bienes que lo integran estableciendo un control de las actividades e importantes restricciones al dominio y prohibiciones. Las restricciones al dominio siempre han sido resistidas, en especial cuando entran en colisión con las actividades originarias -derechos adquiridos- y los nuevos criterios de manejo. Colisión planteada en la contestación de YPF S.A. cuando se discutió por Llanquanelo en Fs. 100/107.

Corresponde destacar que inicialmente las acciones para proteger el patrimonio natural aparecieron desarticuladas y desvinculadas de las orientadas a la preservación del patrimonio cultural. Así para la protección de los sitios arqueológicos, los museos, las obras de arte y los bienes patrimoniales se adoptaron modalidades muy específicas. Luego

³ "Convención africana para la preservación de animales, aves y peces de la vida silvestre" cuyo objetivo fue el mantener la oferta comercial de trofeos de caza, los marfiles y las pieles para el mercado internacional. Impulsa la creación de áreas e introduce el concepto de especie dañina.

⁴ Washington, 12 de octubre de 1940. Adopta las siguientes categorías de manejo: parque nacional, reserva nacional, monumento natural y reserva de regiones vírgenes. Define ave migratoria.

⁵ Véase de nuestra autoría *Los sombreros victorianos y el nacimiento del derecho ambiental internacional: esquema de su evolución*. Estudio presentado el 14/10/1996 en las Jornadas Copime de Buenos Aires - Argentina.

aparecieron las tendencias que apuntan a manejos integrados de los dos patrimonios. Esta tendencia cuenta hoy con el marco dado por la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO. En este comentario voy a detenerme sólo en el análisis de los temas vinculados con las áreas naturales protegidas, en especial las vinculadas con los humedales.

2.1. Las funciones básicas de las áreas naturales protegidas

En general en los acuerdos y declaraciones internacionales y en las normas sancionadas por los Estados se entiende que las funciones substanciales de las áreas naturales consisten en:

- Conservar ecosistemas silvestres, intervenidos o no intervenidos. Cuando resulten fundamentales para mantener sistemas sustentadores de vida; especies silvestres y áreas de elevada biodiversidad; valores estéticos de la naturaleza, y las aptitudes para la investigación científica.
- Preservar sitios en los que se llevan a cabo explotaciones e intervenciones en el medio natural que se desarrollen en función de relaciones armoniosas entre las poblaciones locales y la naturaleza.
- Promover el uso racional de los recursos naturales.
- Adoptar técnicas sustentables de explotación de recursos.
- Incentivar el uso tradicional de ecosistemas frágiles o considerados sagrados. Muchos humedales se encuentran en esta situación.
- Fomentar la utilización de los ecosistemas naturales –silvestres o relativamente intervenidos- con fines turísticos, recreativos y educativos siguiendo modelos de sustentabilidad.⁶
- Respetar las tierras de los pueblos originarios. Muchos humedales cumplen esa función.

Constituyen institutos indispensables para el cumplimiento de estas funciones la **creación, previo marco jurídico, de categorías de manejo y la implementación de planes de manejo.**

2.2. ¿Cómo se establecen las áreas protegidas?

La instauración de las áreas naturales protegidas en Argentina siempre debe contar con un marco legal que las respalde con el objeto de armonizarlas con los procesos de planificación y gestión que obliguen a todos los actores sociales involucrados, en un ecosistema determinado, a cumplir con normas de uso del suelo, de las aguas, la fauna y de la flora y de los demás bienes de la naturaleza en armonía con los objetivos que hacen a la preservación y a la utilización a largo plazo. Para ello en los países siempre se han creado marcos legales específicos. En Argentina el marco legal se remonta a los primeros años del siglo XX.

En el caso de las áreas de jurisdicción nacional se da un traspaso del llamado dominio político provincial a la Nación. Textualmente la ley 22.351 expresa: ⁷

⁶ Véase de la misma autora: “Turismo Sustentable – ¿Es posible en Argentina?”. Bajo el seudónimo Pampi Zeballos de Sisto que cuenta con comentarios de M. Russak. Auspiciado institucionalmente por la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación el 23 de mayo de 2002. Editorial Ediciones Turísticas. Buenos Aires 2003.

⁷ **ARTICULO 2°** — *Las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.*

...previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva. ...previa intervención del MINISTERIO DE DEFENSA.

2.3. Las categorías de manejo

Desde las primeras leyes orientadas a la organización de áreas protegidas siempre se crearon categorías de manejo con el objeto de regular las actividades que se podían realizar en ellas en función de ciertos grados de protección. En el nivel nacional de normativa la Argentina inicialmente optó por el distinguo entre parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales. Esta categorización siempre reflejó los criterios adoptados en los acuerdos internacionales y en la legislación comparada. Se observan denominaciones diferentes que involucran modalidades de uso particulares que siempre llevarán alguna restricción en los usos, se habla entre otras modalidades de gestión de: parques nacionales y provinciales, paisajes protegido, monumento histórico nacional o provincial, reservas naturales de objetivos definidos -botánicos, faunísticos, geológicos o paleontológicos, escénicos y educativos-, sitios de nidificación; reservas naturales manejadas, reservas naturales culturales, patrimonio cultural departamental, etc.. En ellas muchas veces se tiende a un manejo integrado del patrimonio natural y cultural. Cabe destacar que la UICN (la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales) con el objetivo de armonizar criterios creó ocho categorías de manejo que tienen alcance conceptual internacional.

3. El sistema de áreas naturales protegidas de Argentina

Cuando se habla del Sistema Federal de Áreas Protegidas de nuestro país se está haciendo referencia a la totalidad de áreas protegidas existentes cuya estructura de creación y regulación responden a la organización federal del país, más los llamados paraguas internacionales de protección. El sello Ramsar, creado para los humedales es uno de ellos. Pero no existe un único cuerpo normativo que las regule, ni una única autoridad que las administre o un grupo de autoridades que las coordine.

Se dan en Argentina las siguientes situaciones:

- a) Las áreas protegidas que se encuentran bajo jurisdicción y administración nacional.
- b) Los sistemas provinciales. Uno para cada provincia.
- c) Los sistemas municipales. Con muy poca fuerza.
- d) Las áreas establecidas por organizaciones privadas.
- e) Las Reservas Naturales de la Defensa. Creadas en el año 2007 a partir de un acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la Nación y la Administración de Parques Nacionales para el desarrollo de políticas conjuntas en materia de conservación de la biodiversidad.
- f) Las áreas protegidas que cuentan con un paraguas protección de carácter internacional. En esta categoría se encontrarían para el tema que me ocupa: los Humedales Ramsar, algunas Reservas de la Biosfera⁸, y los Sitios de la Red Hemisférica de Aves Playeras.
- g) Las áreas marinas costeras.
- h) Los parques interjurisdiccionales y los parques marinos interjurisdiccionales. Por ejemplo el Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral. Que serían una suerte de humedales.

⁸ Véase la situación de la Reserva de la Biosfera Delta del Paraná administrada por el Municipio de San Fernando. Provincia de Buenos Aires. Creada en el año 2000.

Conocer este entramado requiere un estudio muy específico que excede el sentido de este ensayo. Cabe recordar que el proceso de creación de áreas en Argentina se inició con la donación de tierras realizada por el Perito Francisco P. Moreno; con la ley N° 6712 del 11 de octubre de 1909 referida a tierras que serán reservadas para crear un gran parque nacional; en las obras de embellecimiento en las inmediaciones del gran salto de las cataratas de Iguazú, y en las investigaciones de Carlos Thays a comienzos del siglo XX.

Hoy el país tiene algo más de 44 parques naturales en el sistema nacional y unas 700 unidades de preservación en las distintas estructuras provinciales. Sin olvidar unas 4 Reservas Naturales. Se estima que ellas cubren alrededor del 12.000.000 de hectáreas del territorio. Las áreas de la APN⁹ representan el 1,50 % del territorio. En los últimos años se ha acentuado la participación privada en la creación de áreas de protección, casi siempre por intermedio de organizaciones no gubernamentales.

4. Las categorías internacionales de protección

Las categorías internacionales complementan las estructuras administrativas de los Estados. Casi se convierten en verdaderos sellos de calidad de los parques y sitios protegidos. Muchos son humedales. Aquí hay que distinguir entre:

Los Sitios del Patrimonio Mundial: que derivan de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la Unesco, firmada en París en 1972, antes mencionada. En su sistema se ha creado la llamada Lista de Bienes del Patrimonio Mundial Protegido. Bienes que están hoy muy amenazados por cuestiones ideológicas. La destrucción de ellos representa pérdidas invalorable para toda humanidad. Es un sistema muy dinámico. Así en 2015 se incorporaron a su estructura 24 nuevos sitios de valor cultural y natural inestimables e irremplazables de las naciones.

La pérdida de cualquiera de dichos bienes representaría una falta invaluable para la humanidad entera. *Es después de la adopción de la convención, cuando la comunidad internacional comienza a hablar de "desarrollo sostenible"*

Las Reserva de la Biosfera: Se trata de *zonas o de ecosistemas terrestres o costeros/ marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas como tales en un plano internacional en el marco del Programa MAB de la UNESCO.* El Programa se inicia en el año 1971.

La Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras: La red fue creada para proteger las rutas de las aves playeras de América. Es una estrategia de conservación.

La acción parte de la idea de que las aves playeras se encuentran entre las aves migratorias que recorren las distancias más largas. Pero están disminuyendo en número y se prevé que algunas especies se extinguirán durante el curso de nuestra vida. Basada en una iniciativa del año 1986. Es de aplicación para las Américas.

Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAS): Del Consejo Internacional para la Preservación de las Aves (CIPAMEX) y *BirdLife*.

Los Sitios Ramsar que surgieron de la convención del mismo nombre.

5. La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional

⁹ APN: Administración de Parques Nacionales.

Me voy a detener en este sistema que fue creado especialmente para proteger humedales que sirvieran de hábitat de aves acuáticas, conocido en forma abreviada como sistema de la Convención Ramsar que fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 18 de enero de 1971 y entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Tiene un origen casi épico ya que fue impulsada por el sha Pahleví. Se trata de uno de los primeros convenios ambientales.

¿Cómo funciona el sistema Ramsar? Como en la mayoría de los sistemas destinados a impulsar políticas ambientales se dinamiza a través de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP) que se reúnen cada tres años y promueven políticas y lineamientos técnicos para impulsar la aplicación de la Convención.

Está estructurado de la siguiente manera:

*Se organiza en función de un **Comité Permanente**, integrado por las Partes que representan a las seis regiones Ramsar del mundo, que se reúne anualmente para orientar a la Convención entre las reuniones de la COP.*

El Grupo de Examen Científico y Técnico y la Secretaría de Ramsar, con sede en Gland (Suiza), administra las actividades corrientes de la Convención. El texto de la Convención sobre los Humedales los define como:

...las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

6. Las áreas naturales con jurisdicción nacional

Elas están administradas por la Administración de Parques Nacionales (APN) que de manera intermitente ha dependido de distintos niveles de la administración nacional. En la actualidad depende de la autoridad ambiental nacional. Antes estuvo bajo la órbita de la Secretaría de Turismo de la Nación. Están normadas básicamente por: la Ley 22.351 que establece el Régimen Legal de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales; el Decreto 2.148/90 que crea el Sistema de Áreas Estrictas; el Decreto 453/94 que crea el sistema de Reservas Naturales Silvestres y Educativas y una amplia gama de resoluciones y decretos que complementan el marco legal.¹⁰ Entre ellas: la Resolución 16/94 de la A.P.N. que reglamenta las evaluaciones de impacto ambiental en las áreas administradas por la A.P.N. La Resolución 124/97 de la A.P.N. que reglamenta la pesca deportiva en estas áreas federales, la Resolución 444/88 de la A.P.N. que crea el reglamento de campamentos turísticos, y la Resolución de la A.P.N. 511/72 que prohíbe efectuar inscripciones en el ámbito de estas áreas.

A su vez el Decreto 2.149 del año 1990 creó 20 reservas estrictas dentro de esta jurisdicción y, la Resolución 50 de la A.P.N. se refiere al uso público de estos espacios protegidos.

También se deben contar las 9 Reservas Naturales de la Defensa, creadas a partir de un acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Defensa de la Nación y la Administración de Parques Nacionales en el año 2007.

¹⁰ Las áreas federales han estado reguladas por el siguiente marco legal: en 1934 por la Ley 12.103 que crea la Dirección de Parques Nacionales; en 1945 se llamaba Dirección Nacional de Parques Nacionales y Turismo; en 1970 por la Ley 18.594 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales y a partir de diciembre del año 1980 por la Ley 22.351.

Entre las últimas novedades cabe recordar que la Reserva Nacional Otamendi fue agregada al Sistema Ramsar y que la Península Valdés tiene dos categorías de protección: es un Sitio del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y al mismo tiempo fue incorporada al sistema Ramsar, gracias a la gestión del Laboratorio de Aves Playeras del Centro Nacional Patagónico, ya que por su ubicación estratégica es un refugio de aves acuáticas estacionales.

Hay que destacar que la Fauna Silvestre Autóctona, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo de vida dentro del medio acuático, que se encuentren en las tierras de propiedad del Estado Nacional, dentro de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales pertenecen el dominio privado de aquél. Esta categorización afectaría beneficiosamente a la fauna que habita en los humedales declarados áreas protegidas de la administración nacional.

7. Las áreas arqueológicas y paleontológicas

Por el marco dominial que le otorga el Código Civil y Comercial y la Constitución Nacional pertenecen al dominio público provincial. Es por ello que las provincias han intentado proteger este patrimonio. Existe también un sinnúmero de normas nacionales sobre la materia.¹¹

A su vez las áreas históricas están fundamentalmente normadas por las provincias y las municipalidades. En 1940 la Ley 12.665 creó la Comisión Nacional de Museos y Monumentos y Lugares Históricos (CNMMLH).¹² Por la cual se instrumenta, a nivel, nacional un sistema específico de preservación y protección de los monumentos históricos nacionales. Por otro lado cabe destacar que el patrimonio cultural de naturaleza mueble se encuentra y se ha encontrado siempre muy desprotegido. Verdaderamente saqueado.¹³

8. Objetivos y finalidades

Me voy a limitar a mirar la situación de las áreas protegidas naturales o naturales en conjunción con lo cultural en Argentina. Y en especial las que cuentan con una protección de alcance internacional. En ellas se observa que se intentan cumplir con algunos de los siguientes objetivos:

- Conservar la diversidad biológica y los ecosistemas vitales.
- Resguardar en el país los hábitats de las especies que se encuentran en peligro de extinción.
- Preservar humedales.
- Conservar la diversidad cultural incorporando a las poblaciones locales en su gestión y manejo.
- Promover la educación y formación de la población mediante visitas guiadas
- Promover ciertas experiencias de ecoturismo sustentable.
- Incentivar la investigación y los programas de conservación de determinadas especies vegetales y animales.

¹¹ En 1913 por Ley Nacional 9.080 se creó el Régimen Legal de Preservación de Ruinas y Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos. Hoy muy desactualizado.

¹² Reglamentada por los Decretos 84.005/41, 9.830/51 y el 1063/82 que establece que ningún funcionario podrá autorizar modificaciones o enajenaciones de inmuebles del Estado de más de 50 años sin consulta con CNMMLH. Las Disposición 5/91 de la CONMMLH define los criterios a seguir para la calificación de: Patrimonio Histórico Cultural y Natural; Monumento Histórico Nacional, y Lugar Histórico Nacional.

¹³ Véase la ley n° 12.665 con sus modificaciones. Ley 27.103. B.O. del 23/1/2015.

- Amparar el patrimonio cultural.
- Custodiar los grandes escenarios naturales.
- Cuidar sitios de nidificación. Los humedales muchas veces cumplen esa función.
- Proteger yacimientos arqueológicos y paleontológicos. Estos pertenecen al dominio público provincial.
- Resguardar el patrimonio histórico.

9. Las categorías de manejo

Desde las primeras acciones y la sanción de leyes orientadas a la creación de áreas protegidas siempre se crearon categorías de manejo con el objeto de regular las actividades que en ellas se podían realizar. En el nivel nacional de normativa la Argentina inicialmente optó por el distingo entre Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Esta categorización era el reflejo de lo adoptado en numerosas convenciones internacionales en las que el país fue parte. Entre ellas la Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América ¹⁴

A su vez las provincias al crear sus respectivos sistemas adoptaron diferentes criterios de manejo. Así se observan denominaciones diferentes que involucran modalidades de uso particulares muchas veces con los mismos objetivos y diferentes nombres. Así se habla entre otras modalidades de gestión de:

- Parques provinciales.
- Paisaje protegido.
- Monumento histórico provincial.
- Reservas naturales de objetivos definidos: botánicos, faunísticos, geológicos o paleontológicos, escénicos y educativos,
- Sitios de nidificación.
- Reservas naturales manejadas.
- Reservas con paisajes protegidos.
- Reservas naturales culturales.
- Patrimonio cultural departamental,
- Reservas recreativas,
- Reservas hídricas, y
- reservas de usos múltiples.

En ellas muchas veces se tiende a un manejo integrado del patrimonio natural y cultural.

Hace muchos años la UICN (la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales) creó ocho categorías que tienen alcance internacional y que han sido adoptadas por las nuevas normas que sobre la materia han ido sancionando muchas provincias. A su vez las ocho categorías fueron incorporadas y homologadas informalmente en talleres de discusión de la Red Nacional de Cooperación Técnica en Areas Protegidas en el año 1989.

¹⁴ Firmada por la mayoría de los Estados de América en Washington el 12 de octubre de 1940. – La Argentina la ratificó el 27 de junio de 1946. Sus principios sirvieron de marco conceptual para nuestra legislación interna en la materia. Compromisos asumidos: la conservación de los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, y los objetos naturales de interés estético y valor científico. Asegurar la protección y preservación en su medio ambiente natural de ejemplares de todas las especies y géneros de la flora y la fauna indígena. E, impulsar la creación de áreas protegidas. Para ello recomienda la adopción de categorías de manejo. Define las expresiones siguientes: Parque Nacional; Reservas Nacionales; Monumentos Naturales, y Reservas de Regiones Vírgenes.

En 1990 se estableció la Categoría de Reserva Natural Estricta para áreas nacionales. Y en 1994 las Reservas Naturales Silvestres y Educativas.

10. La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional.

Los representantes de países que contaban con humedales que sirvieran de sitios de nidificación o recalada para aves acuáticas fueron convocados por primera vez el 3 de febrero de 1971, en la pequeña ciudad iraní de Ramsar para firmar un tratado intergubernamental para buscar conservar esos recursos naturales a escala global.

Inmediatamente les fue muy bien. Arrancó en 1971 con la firma de 18 naciones. A los 3 años se inauguró la **Lista de Humedales de Importancia Internacional** con la Península de Coburg (Australia). Hoy tiene más de 170 miembros y casi 2200 sitios, que conforman un mar y una superficie de agua de 2 millones cien mil kilómetros cuadrados.

11. Humedales criollos

La Argentina se adhirió a la Convención de Ramsar en 1991. Su primera contribución se produjo al año siguiente. Fueron tres integrantes del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas: el Monumento Natural Laguna de los Pozuelos (Jujuy) y los Parques Nacionales Río Pilcomayo (Formosa) y Laguna Blanca (Neuquén). Hoy el país posee 22 sitios Ramsar. Pero muchos están en peligro. Llanquanelo se está secando por no darse un manejo integrado de toda la cuenca.

Cabe recordar que cuidar humedales supone una buena política para poder regular las inundaciones ya que llevaría a preservar y manejar con responsabilidad el escurrimiento de las aguas.

12. Algunos conflictos

Empero con el correr de los años se han presentados varios conflictos alrededor del sistema de áreas protegidas. Uno es internacional: pasa por la designación de dos Sitios Ramsar por el Reino Unido en las Islas Malvinas (Isla de los Leones Marinos y Playa Bertha). La designación ha sido rechazada por vía diplomática por la República Argentina de acuerdo a la ley 23.919/91 sobre la aprobación de este convenio. *(El país dejó a salvo sus derechos sobre las Islas Malvinas al tiempo de ratificar Ramsar.)*

Los otros problemas están vinculados con la determinación de los límites de las áreas protegidas y la definición del uso público. Recuerdo que la administración de Parques Nacionales no forma parte del COFEMA. Esto le quitaría alguna injerencia al momento de planificar usos de estos espacios.

La provincia de San Luis intentó salirse del sistema.

En las sierra de Tandil se pretendió proteger el paisaje frente a la actividad minera. Creando otra figura: la Poligonal. Asimismo se evaluaron los efectos de la contaminación por Ruido.

En el año 2007 fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut la que planteó la incompatibilidad de hacer actividad minera dentro de un Parque Nacional. *(Fallo del 17 de abril de 2007 por la actividad minera dentro de un parque nacional, evaluación del impacto ambiental y participación ciudadana.)*

13. Camino a una posible ley de presupuestos mínimos sobre humedales.

No se sabe si este año 2016 terminará con una norma destinada a proteger y manejar de manera integral a todos los humedales del país. Varios proyectos están en danza. Y es una verdadera danza de comisión en comisión. Hoy 12 de diciembre de 2016 el proyecto con media sanción de senadores estaría en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación, con una fuerte oposición de los productores agrarios.

De acuerdo al texto del proyecto la nueva ley tendría por objeto:

Establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Recuérdese que según la ley 25.675 debe entenderse por presupuesto mínimo, a toda norma que conceda una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, e impongan las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, deberán prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

En ellas debe darse una verdadera moderación para no afectar las competencias de las provincias y el dominio provincial sobre los recursos naturales según el artículo 124 de la Constitución Nacional. Siempre hay que lograr un efectivo equilibrio entre las facultades provinciales y las nuevas competencias para sancionar los presupuestos mínimos de protección ambiental que están en cabeza de la Nación. Sin olvidar el marco de referencia que otorga las otras leyes de presupuestos mínimos sancionadas en los últimos años. En especial con las obligaciones de efectuar evaluaciones de impacto ambiental.

Algunos conceptos que aparecerían en el proyecto:

Entiende por humedales a aquellos espejos de agua que posean alguna de las características definidas por el artículo 1.1 de la Convención sobre los Humedales.¹⁵

Entiende por características ecológicas de los humedales a la combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos, los procesos ecológicos y los servicios ambientales que caracterizan al humedal.

Al igual que la normativa que establece los Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial la nueva norma establecería la obligación de llevar a cabo el inventario de los humedales. Obligación básica para saber realmente el patrimonio que se cuenta. Siempre con un adecuado control y monitoreo.

En Argentina, como se explicó, algunos humedales están protegidos por el Sistema de Áreas Protegidas que tiene un alcance parcial. Quedan fuera las grandes superficies. Lo que está pasando con Llanquanelo es una señal de alerta. Fuera de las áreas protegidas sería, para los humedales, una suerte de tierra de nadie.

¹⁵ Véase la Ley 23.919 que aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar. Sancionada: Marzo 21 de 1991. Promulgada: Abril 16 de 1991.

El proyecto ha recorrido un largo camino. Tiene el visto bueno de los Senadores. Sólo resta que llegue a un buen puerto y no pierda nuevamente estado parlamentario.

Algunas voces:

Fernando Pino Solanas (Proyecto Sur), uno de los autores de la iniciativa, dijo que ella nació en la "necesidad de una protección real a los humedales que ocupan un poco más del 20 por ciento del territorio nacional", y afirmó que "es falso que digan que estos proyectos vienen a destruir las aguadas y los mallines".

En Santa Fe desde la agrupación ecologista "El Paraná no se toca", Vanesa Paccotti, señaló que "todavía hay que esperar lo que salga de Diputados ya que pueden originarse varios cambios en la normativa pero, en lo que respecta al proyecto que salió con media sanción del Senado, se le estaría dando mayor potestad a cada provincia. Esto puede devenir en problemas de criterios diferentes sobre el cuidado de los humedales que, en muchos casos, comparten territorio entre dos o más provincias".

Cierro este artículo con el corazón puesto en la esperanza.

Buenos Aires, 14 de Diciembre de 2016.

www.fundacionciudad.org