

INFORME

**Agenda Ambiental
Legislativa 2020
Actualización
HUMEDALES**

**Comparación de los proyectos de ley
de PPMM para la protección ambiental
de humedales**

**Agosto
2020**

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES



El Círculo de Políticas Ambientales es una fundación sin fines de lucro constituida por profesionales con una larga trayectoria en el tercer sector y el sector público, que promueve el fortalecimiento de la agenda política ambiental a través de la investigación, la difusión, la capacitación y el impulso de normativa que propicie la protección de los ecosistemas, el desarrollo sostenible, la transición energética y la lucha contra el cambio climático.

Introducción >

El presente informe constituye una actualización de la Agenda Ambiental Legislativa 2020 del Círculo de Políticas Ambientales, orientado exclusivamente a la comparación de los proyectos de ley de presupuestos mínimos (PPMM) de protección ambiental de humedales que cuentan con estado parlamentario a la fecha, tanto en la Cámara de Diputados de la Nación como en el Senado nacional.

En las últimas semanas, y a raíz de los incendios en la zona de las islas del Delta del Paraná, algunos legisladores nacionales de diferentes fuerzas políticas han avanzado en la presentación de nuevos proyectos de ley que buscan establecer un régimen de protección y manejo sostenible de los humedales en la República Argentina. El tratamiento de estas iniciativas cuenta con el antecedente de dos proyectos de ley que fueron debatidos en el Congreso de la Nación -incluso habían logrado media sanción del Senado, en ambas oportunidades-, pero que no fueron tratados en la Cámara baja.

En este marco, el Círculo de Políticas Ambientales en una actualización de la Agenda Ambiental Legislativa publica esta comparación de los proyectos de ley originales presentados recientemente en ambas cámaras, con el fin de colaborar en la comprensión de cada uno de ellos y de contribuir en el debate legislativo y público.

La comparación fue realizada en virtud de 5 ejes iniciales que consideramos relevantes para la discusión, aunque no agotan las comparaciones posibles. Ellos son: la definición de humedal establecida; las características generales del inventario nacional de humedales, las características generales de los ordenamientos territoriales propuestos; la inclusión de una moratoria a las actividades y la constitución de un fondo de compensación y sus características. En cada uno de estos puntos se tuvieron en consideración ítems relevantes para su descripción.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

DEFINICIÓN >

El siguiente cuadro compara las definiciones de “humedal” contenidas en los distintos proyectos bajo análisis, en relación a la definición consensuada a nivel nacional en 2016 y sobre la cual existe acuerdo de la comunidad científica hasta la fecha.

DEFINICIÓN DE HUMEDALES	
Proyecto	Definición
Definición consensuada	<p><i>“Se entiende por humedal a 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”.</i></p> <p>La definición fue acordada por la comunidad científica nacional en el taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales” organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en septiembre de 2016, luego adoptada por la Resolución COFEMA 329/2016.</p> <p>Idéntica definición se mantiene en el “Documento Vivo - Recomendaciones y fundamentos para una ley de presupuestos mínimos de humedales” - versión 24/7/2020, de Fundación Humedales/Wetlands International y otros.</p>
Expediente Diputados: 3634-D-2020 Fecha: 20/07/2020 Autor: ESTEVEZ, ENRIQUE	Propone una definición amplia de humedal pero que no responde a la definición consensuada en 2016. Declara que la misma resulta congruente con la Convención Ramsar.
Expediente Diputados: 3757-D-2020 Fecha: 24/07/2020 Autora: CAMAÑO, GRACIELA	Propone la definición de Ramsar.
Expediente Diputados: 3804-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autores:	Propone la definición consensuada (textual) y agrega la definición de Ramsar.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

AUSTIN, BRENDA; MENNA, GUSTAVO y GARCÍA, XIMENA	
Expediente Diputados: 3819-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: GROSSO, LEONARDO	Propone la definición consensuada (textual).
Expediente Diputados: 3821-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: FERRARO, MAXIMILIANO	Propone una definición de humedal que no responde a la definición consensuada en 2016 y agrega la definición de Ramsar.
Expediente Senado: S-1564/2020 Fecha: 16/07/2020 Autores: GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN	Propone la definición consensuada (textual) y añade la característica de saturación recurrente o sostenida y la presencia de rasgos físicos, químicos y biológicos que reflejan dicho proceso.

INVENTARIO >

En el siguiente cuadro se analiza qué proponen los proyectos con respecto al Inventario Nacional de Humedales (INH), quién lo elabora, en qué plazo, si contempla presupuesto para su elaboración y cada cuánto se actualiza.

INVENTARIO NACIONAL DE HUMEDALES				
Proyecto	Quién lo elabora	Plazo	Niveles	Actualización
Expediente Diputados: 3634-D-2020 Fecha: 20/07/2020 Autor:	Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) con articulación con provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y organismos	3 años. (Niveles 2 y 3)	4 niveles.	Cada 7 años.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

<p>ESTEVEZ, ENRIQUE Art. 8</p>	<p>del país de carácter científico técnico, universidades, ONGs, otras organizaciones sociales.</p>	<p>Nivel 4: "plazo razonable".</p>		
<p>Expediente Diputados: 3757-D-2020 Fecha: 24/07/2020 Autora: CAMAÑO, GRACIELA Art. 5, 6 y 17</p>	<p>Las provincias.</p>	<p>3 años.</p>	<p>3 niveles.</p>	<p>Cada 5 años.</p>
<p>Expediente Diputados: 3804-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autores: AUSTIN, BRENDA; MENNA GUSTAVO Y GARCÍA, XIMENA Art. 6 - 9</p>	<p>ANA con colaboración de las provincias y CABA y la intervención de organismos científicos y técnicos designados por la ANA. Puede establecer zonas prioritarias.</p>	<p>2 años. El Presupuesto General de la Nación incluirá una partida presupuestaria destinada a la elaboración y actualización del Inventario.</p>	<p>3 niveles.</p>	<p>Cada 5 años.</p>
<p>Expediente Diputados: 3819-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: GROSSO, LEONARDO Art. 5-9</p>	<p>ANA, articulando con provincias, comunidad científica y OSCs. Crea un organismo permanente.</p>	<p>5 años (nivel 2 y 3). Nivel 4: "plazo razonable" El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) fija partida presupuestaria para el inventario.</p>	<p>4 niveles.</p>	<p>Lo define el Consejo Asesor del Gabinete Federal de Humedales.</p>
<p>Expediente Diputados: 3821-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: FERRARO, MAXIMILIANO Art. 6 - 8</p>	<p>ANA con organismos científicos y técnicos. Las provincias y CABA designan un equipo ante ANA.</p>	<p>2 años El presupuesto general de la Nación incluirá una partida presupuestaria destinada a la elaboración del Inventario.</p>	<p>2 niveles Un tercero si ANA lo considera pertinente.</p>	<p>Cada 5 años.</p>
<p>Expediente Senado: S-1564/2020 Fecha: 16/07/2020</p>	<p>ANA, en articulación con las provincias y la CABA.</p>	<p>No mayor de 3 años.</p>	<p>2 niveles: regiones de humedales y paisajes</p>	<p>Con una periodicidad no mayor a 5 años.</p>

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Autores: GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN Art. 4-7	Éstas designarán un equipo científico y técnico para la elaboración del inventario.		o sistemas de humedales. Un tercer nivel (unidades de humedales) a criterio de la ANA.	
---	---	--	---	--

ORDENAMIENTO TERRITORIAL >

En el siguiente cuadro se analiza qué proponen los proyectos con respecto al Ordenamiento Territorial (OT) de los humedales, qué criterios son tenidos en cuenta, en qué plazo debe realizarse y si contempla su aprobación por ley provincial.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE HUMEDALES			
Proyecto	Criterios	Plazo	Aprobación por Ley
Expediente Diputados: 3634-D-2020 Fecha: 20/07/2020 Autor: ESTEVEZ, ENRIQUE Art.10 y 12	Concepto de ecología de paisaje, en concordancia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas hídricas. Categorías: 1) Área de preservación. 2) Área de gestión de recursos. 3) Área de aprovechamiento sostenible.	2 años.	No especifica.
Expediente Diputados: 3757-D-2020 Fecha: 24/07/2020 Autora: CAMAÑO, GRACIELA Art.6	"Relevar los humedales" según categorías únicas o combinadas: -Preservación. -Restauración. -Manejo sostenible (Falta de diferenciación técnica de conceptos entre INH y OT, de lo que resulta que el OT no se establece como herramienta de gestión).	No se indica.	No especifica.
Expediente Diputados: 3804-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autores:	Establece 3 Categorías: I - Área de Preservación (roja). II - Área de Gestión de Recursos (amarilla).	1 año.	Si, para acceder al Fondo (art. 30).

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

<p>AUSTIN, BRENDA; MENNA, GUSTAVO Y GARCÍA, XIMENA. Art.10-14</p>	<p>III - Área de Usos Múltiples (verde). Establece prohibiciones.</p>		
<p>Expediente Diputados: 3819-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: GROSSO, LEONARDO Art.25</p>	<p>Criterio de ecología del paisaje, sinergia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas hídricas. 5 criterios generales (dos refieren al territorio): "Determinar las actividades. y modos de ocupación" "Establecer una estricta limitación para todos aquellos desarrollos urbanos, agropecuarios e industriales".</p>	<p>2 años.</p>	<p>No especifica.</p>
<p>Expediente Diputados: 3821-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: FERRARO, MAXIMILIANO Art. 9-13</p>	<p>Establece 3 categorías: I-Roja (Área de Preservación) II-Amarilla (Área de Gestión de Recursos). III-Verde (Área de Usos Múltiples). Establece criterios de sostenibilidad ambiental para su elaboración (Anexo). Establece prohibiciones según categorías.</p>	<p>1 año.</p>	<p>Si, para acceder al Fondo (art. 41).</p>
<p>Expediente Senado: S-1564/2020 Fecha: 16/07/2020 Autores: GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN Art. 8</p>	<p>Establece 3 categorías: I. Área de Preservación; II. Área de Gestión de Recursos. III. Área de Usos Múltiples.</p>	<p>2 años.</p>	<p>No especifica.</p>

MORATORIA >

En el siguiente cuadro se realiza una comparación de los proyectos de ley en lo relativo a la incorporación de una moratoria a las actividades realizadas en humedales durante el proceso de realización del INH y el OT. En ese sentido se relevó la inclusión del instrumento, el plazo establecido, el tipo de moratoria -en términos de rigurosidad- y las excepciones contempladas.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

MORATORIA				
Proyecto	Incluye moratoria	Plazo	Tipo	Excepciones
Expediente Diputados: 3634-D-2020 Fecha: 20/07/2020 Autor: ESTEVEZ, ENRIQUE	No.	-	-	-
Expediente Diputados: 3757-D-2020 Fecha: 24/07/2020 Autora: CAMAÑO, GRACIELA Art. 14.	Sí.	Hasta tanto la autoridad de jurisdicción competente eleve el informe con el inventario de la zona.	Total. En los humedales que han sido plenamente reconocidos aquellos ecosistemas que se presuman razonablemente de tales, no se podrá autorizar obra o actividad nueva o modificación de las ya existentes.	-
Expediente Diputados: 3804-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autores: AUSTIN, BRENDA; MENNA, GUSTAVO y GARCÍA, XIMENA Art. 12 y 13	Sí.	Durante el transcurso de tiempo entre la sanción de la ley y la finalización del Ordenamiento Territorial de Humedales.	Total. No se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales.	Para el caso de solicitudes de uso de agua de los humedales, sean nuevos o ampliaciones de los existentes, las mismas serán evaluadas por la autoridad competente de cada jurisdicción (...)
Expediente Diputados: 3819-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: GROSSO, LEONARDO Art. 26	No en términos estrictos. La propuesta establece que se deberán tomar precauciones especiales a los fines de garantizar la aplicación de los objetivos y principios	Hasta la realización del Ordenamiento Territorial.	Flexible. La intervención en humedales en este plazo está atada a la realización por parte de los proponentes de un inventario del área de influencia del proyecto (Nivel 4) respetando los lineamientos técnicos del Inventario Nacional de	

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

	de política ambiental contenidos en la Ley Nacional N° 25.675.		Humedales y la presentación del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente. Con anterioridad al otorgamiento de las aprobaciones correspondientes, las jurisdicciones provinciales deberán realizar el ordenamiento ambiental del área de influencia del proyecto.	
Expediente Diputados: 3821-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: FERRARO, MAXIMILIANO Art. 11 y 12	Sí.	Durante el transcurso de tiempo entre la sanción de la ley y la finalización del Ordenamiento Territorial de los Humedales.	Total. No se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes.	Para el caso de solicitudes de uso de agua de los humedales, sean nuevos o ampliaciones de los existentes, las mismas serán evaluadas por la autoridad competente de cada jurisdicción (...)
Expediente Senado: S-1564/2020 Fecha: 16/07/2020 Autores: GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN	No.	-	-	-

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

FONDO NACIONAL >

En el cuadro siguiente se han comparado los proyectos en virtud del financiamiento para la compensación por servicios ecosistémicos y la conservación de los ecosistemas a través de la creación de un fondo nacional que sea sustanciado para tal fin. Se contempla la integración del fondo, las condiciones de acceso y los criterios de distribución.

FONDO NACIONAL					
Proyecto	Incluye fondos	Integración del fondo	Compensación por servicios ecosistémicos	Condiciones para acceder al fondo	Criterios de distribución de los fondos
Expediente Diputados: 3634-D-2020 Fecha: 20/07/2020 Autor: ESTEVEZ, ENRIQUE Art. 15 y 16	Sí.	Las sumas que le asigne el presupuesto general de la Nación, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del mismo y otras fuentes, incluyendo los recursos no utilizados de fondos provenientes de ejercicios anteriores.	Sí.	No establece condiciones.	No establece criterios.
Expediente Diputados: 3757-D-2020 Fecha: 24/07/2020 Autora: CAMAÑO, GRACIELA Art.11 y 12	Sí.	Las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación, las cuales no podrán ser inferiores al cero coma cinco (0,5%) del presupuesto nacional y otras fuentes.	Sí.	No establece condiciones.	No establece criterios.
Expediente Diputados: 3804-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autores: AUSTIN, BRENDA; MENNA, GUSTAVO y GARCÍA, XIMENA	Sí.	Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas, las cuales no podrán ser inferiores al cero coma tres por ciento (0,3%) del	Sí.	Accederán aquellas jurisdicciones que hayan aprobado por ley su Ordenamiento Territorial de Humedales.	a) el porcentaje de superficie de humedales declarado por cada jurisdicción; b) La relación existente en cada territorio provincial entre su

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Art. 28, 29, 30 y 31		presupuesto nacional y otras fuentes, incluyendo los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.			superficie total y la de sus humedales; c) Las categorías de conservación declaradas; d) La necesidad de restauración de los humedales; e) La necesidad de fortalecimiento institucional en relación a los objetivos de la presente ley.
Expediente Diputados: 3819-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: GROSSO, LEONARDO Art. 27 y 28	Sí.	Las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación, las cuales no podrán ser inferiores al cero coma tres por ciento (0,3%) del presupuesto nacional y otras fuentes.	Sí.	No establece condiciones.	No establece criterios.
Expediente Diputados: 3821-D-2020 Fecha: 28/07/2020 Autor: FERRARO, MAXIMILIANO Art. 40, 41,42,43	Sí.	Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0.3% del presupuesto nacional y otras fuentes, incluyendo los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.	Sí.	Será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que, habiendo elaborado el Ordenamiento Territorial de los Humedales, lo hayan aprobado por ley provincial.	a) El porcentaje de superficie de humedales declarado por cada jurisdicción; b) La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus humedales; c) Las categorías de conservación declaradas; d) La necesidad de restauración de los humedales;

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

					f) La necesidad de fortalecimiento institucional en relación a los objetivos de la presente ley.
<p>Expediente Senado: S-1564/2020 Fecha: 16/07/2020 Autores: GONZÁLEZ, GLADYS; TAPIA, MARIA y BULLRICH, ESTEBAN Art. 20 -22</p>	Sí.	Las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación, las cuales no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional y otras fuentes, incluyendo los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.	No.	Se podrán realizar OT parciales en áreas donde se hubiere finalizado el Inventario. Aquellas provincias que no hubiesen concluido con su proceso de OT dentro del plazo previsto, no podrán recibir recursos del Fondo Nacional de Humedales ni acogerse a los regímenes nacionales de fomento para las actividades que se realicen en los humedales que no estuvieren ordenados.	No establece criterios.

Agosto de 2020.

Fotografía: Shutterstock

