



Ministerio Público  
de la Defensa  
República Argentina



## Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....  
Litigio estratégico en materia ambiental.  
A 15 años del fallo "Mendoza" de la CSJN



*Revista del Ministerio Público de la  
Defensa de la Nación N°18. Diciembre 2023*

*Editora:*

*Stella Maris Martínez*

*Directora:*

*Julieta Di Corleto*

*Escriben:*

*Mariel Acosta*

*Marina del Sol Alvarellos*

*Catalina Asiain*

*Livia Barbosa Giurizzatto*

*Cecilia Calderón*

*Agustin Cavana*

*Pablo Damián Colmegna*

*Raymundo Cordero García*

*María Mercedes Crespi*

*Ana Di Pangraccio*

*María Eugenia Di Paola*

*Nicolás Escandar*

*Luigi Ferrajoli*

*Leonardo Filippini*

*Luciano Furtado Loubet*

*Pilar Garcia*

*Agustín Garone*

*Alejo J. Giles*

*Mariano Gutierrez*

*Catalina Highton*

*Camila Jorge*

*Ana Lanziani*

*Romina Alicia Magnano*

*Catalina Marino*

*Andrés Martínez-Moscoso*

*Andreea Parvu*

*João Onofre Pereira Pinto*

*Teresita Rossetto*

*Julieta Rossi*

*Laura Royo*

*Diana Rucavado*

*Virginia Saucedo*

*Fernando Silva Bernardes*

*Sebastián Ernesto Tedeschi*

*Elva Terceros Cuellar*

*Romina Tuliano Conde*

*Pablo Vitale*

*Coordinación de contenido:*

*Fiorella Cesa y Florencia Molina Chávez  
(Escuela de la Defensa Pública)*

*Mariel Acosta Magdalena y Mariano H.  
Gutiérrez (Equipo de Trabajo Río Matanza  
Riachuelo)*

*Coordinación editorial:*

*Secretaría General de Coordinación - Coor-  
dinación de Comunicación Institucional,  
Prensa y Relaciones con la Comunidad*

*Edición y relevamiento cartográfico: Pilar*

*García (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Producción, realización y edición de entrevistas*

*audiovisuales: Miguel Chelabian y Agustín*

*Garone (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Edición:*

*Gabriel Herz*

*Diseño y diagramación:*

*Subdirección de Comunicación  
Institucional*

*Fotografía de tapa:*

*“Garza sobre una manguera flotante en Vuel-  
ta de Rocha, frente a la Escuela Benito Quin-  
quela Martín” (2014) de Manuel Fernández  
Riachuelos. Muestra colectiva de fotos y video  
– Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo  
(ACUMAR)*

*El contenido y opiniones vertidas en los artí-  
culos de esta revista son de exclusiva respon-  
sabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación  
Defensoría General de la Nación*

*ISSN 2618-4265*

---

## ÍNDICE

---

- LÍNEA EDITORIAL**      7
- 9**      **Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo\***  
*Mariel Acosta Magdalena, Cecilia Calderón y Mariano H. Gutiérrez*
- EXPERIENCIAS NACIONALES**      35
- 37**      **Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo**  
*Agustín Garone, Andreea Parvu y Romina Tuliano Conde*
- 53**      **La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo**  
*Pilar García, Catalina Highton y Teresita Rossetto*
- 71**      **Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina**  
*Ana Di Pangraccio*
- 83**      **La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
*Julieta Rossi y Pablo Damián Colmegna*
- 101**      **El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática**  
*Ana Lanziani y Laura Royo*
- 113**      **Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente**  
*Leonardo Filippini y Agustín Cavana*
- 125**      **La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental**  
*Maria Eugenia Di Paola y Catalina Asiain*
- 145**      **La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental**  
*María Mercedes Crespi*
- 155**      **A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable**  
*Camila Jorge, Catalina Marino, Virginia Saucedo y Pablo Vitale*
- 169**      **Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”**  
*Romina Alicia Magnano*

- 185 La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales**  
*Sebastián Ernesto Tedeschi, Marina del Sol Alvarellos y Alejo J. Giles*

**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 201**

- 203 La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)**  
*Andrés Martínez-Moscoso*

- 219 Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global**  
*Diana Rucavado*

- 233 El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia**  
*Elva Terceros Cuellar*

- 245 Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso**  
*Luciano Furtado Loubet, Lívia Barbosa Giurizzatto, João Onofre Pereira Pinto, Fernando Silva Bernardes y Raymundo Cordero García*

**ENTREVISTA 269**

- 271 “La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”**  
*Entrevista a Luigi Ferrajoli*  
*Por Nicolás Escandar*

- 279 Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo**

# Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina

## Ana Di Pangraccio

*Abogada (UBA) especializada en derecho y política ambiental. Directora de Biodiversidad y directora Adjunta de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Consejera electa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) 2021-2025 e integrante electa del Panel de Sociedad Civil de la Convención de Lucha contra la Desertificación 2022-2024.*

## I. La importancia de la biodiversidad

La biodiversidad es definida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)<sup>1</sup>, ratificado a la fecha, por 196 Estados, como “la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que la conforman”. Moldeada por procesos naturales -y, cada vez más, por la influencia de los seres humanos- incluye a las variedades de plantas, animales y microorganismos existentes, como también a las diferencias genéticas dentro de cada especie. Es esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas, así como con el resto del entorno, lo que ha hecho de la Tierra un lugar habitable y único (CDB 2023)<sup>2</sup>.

La biodiversidad constituye la red de la vida de la cual los seres humanos son parte integral, y de la que depende para su supervivencia. Pero la implacable demanda de bienes naturales acelera las tasas de extinción y devasta los ecosistemas (IPBES 2019).

La urgencia de construir una nueva relación con la naturaleza impone el conciliar el

<sup>1</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica. Rio de Janeiro, 5 de junio de 1992. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

<sup>2</sup> Sitio web del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Última visita: 26/06/2023. <https://www.cbd.int/>

cuidado de los ecosistemas con su uso, sosteniendo su integridad ecológica. Esto no solo es posible sino que es necesario, por respeto al valor intrínseco de la biodiversidad y también para resguardar los beneficios que provee a los humanos y que asegura la realización de derechos humanos fundamentales.

Parte de la solución se encuentra en contar con herramientas normativas e institucionales eficaces que permitan conservar y gestionar adecuadamente los ecosistemas; acciones más integradas que incorporen a la diversidad biológica en estrategias, políticas, programas, contabilidad e instrumentos de implementación a escala nacional. En esta línea, la Plataforma Intergubernamental científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por su sigla en inglés) destaca al derecho ambiental y su aplicación entre las cinco intervenciones principales (denominadas “palancas”) capaces de generar cambios transformadores dando respuesta a los impulsores indirectos subyacentes del deterioro de la naturaleza. Valerse de esta “palanca” implicaría el fortalecimiento de las normas y políticas ambientales, así como de su implementación, y del estado de derecho en general. Si bien ha habido avances en la aplicación de respuestas y medidas normativas dirigidas a conservar la naturaleza y a una gestión responsable, el progreso no ha sido suficiente y resta mucho para frenar y revertir de manera efectiva los impulsores directos e indirectos del deterioro de la biodiversidad, todos ellos de origen humano (IPBES 2019).

Lograr los cambios necesarios requerirá de políticas públicas que, además de abordar la problemática de manera integral, se sostengan en el largo plazo, incorporando diversos elementos como incentivos económicos (poniendo fin a aquellos subsidios e incentivos perjudiciales para la biodiversidad), mecanismos de monitoreo y control y sistemas de

sanciones efectivamente disuasorios. En esto, el derecho ambiental también juega un rol importante.

La combinación de instrumentos normativos existentes utilizados de manera mejorada y nuevas iniciativas que concilien el apoyo individual y colectivo para lo que IPBES denominada “cambio transformador” para salvaguardar la vida en la Tierra harán posible el abordaje integral de las crisis globales de degradación de los suelos, pérdida de biodiversidad, cambio climático e inequidad.

## II. El rol de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. El caso de la Ley de Humedales

A través del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN)<sup>3</sup> las provincias delegaron en la Nación la potestad de dictar, a través del Congreso Nacional, leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (de aquí en adelante “PPMM”). Las provincias pueden complementar esas leyes y establecer estándares más exigentes, pero nunca pueden ser inferiores a los establecidos por aquellas normas nacionales. El artículo 41 también determina que las autoridades proveerán a “la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica (...)”.

La Ley 25.675 General del Ambiente (LGA)<sup>4</sup> trajo una definición de PPMM en su artículo 6: “una norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”. De esta manera,

3 B.O. 10/01/1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

4 B.O. 28/11/2002. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

la norma plantea los PPMM para, entre otras cuestiones, preservar y proteger la diversidad biológica, estableciendo a la conservación de la biodiversidad como uno de los objetivos de la política ambiental nacional. Asimismo, la LGA prevé en su artículo 10 que el proceso de ordenamiento ambiental deberá “posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social (...)”, mientras que la localización de las distintas actividades antrópicas y el desarrollo de asentamientos humanos debe, prioritariamente y entre otras consideraciones, ponderar “la conservación y protección de ecosistemas significativos”.

El reconocimiento del derecho a un ambiente sano en la CN, su mayor institucionalización y, sobre todo, la creciente demanda social, han generado respuestas legislativas importantes, esenciales para la constitución de políticas públicas ambientales. Así, se sancionaron leyes de PPMM que contribuyen a la conservación y al uso sostenible de algunos ecosistemas de Argentina, aunque no sin dificultades. La aprobación de cada norma de PPMM es una primera victoria a la que le sigue la de lograr que se aplique de manera efectiva y, en ocasiones, incluso detener posibles intentos de flexibilización y retrocesos.

Argentina, uno de los países con mayor número de ecorregiones del mundo, mantiene varias deudas pendientes para abordar de manera integral y efectiva la preocupante y continua pérdida y degradación de ecosistemas que atraviesa (de la mano, principalmente, de la conversión de hábitats naturales en función de diversas actividades extractivas). Uno de los más afectados son los humedales.

Los humedales son áreas, generalmente planas, que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo.

El agua es el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones. Se trata de ecosistemas con enorme valor biológico, social, cultural y económico, pero se encuentran en crisis a nivel global: los humedales desaparecen hasta tres veces más rápido que los bosques. La agricultura y ganadería industrial, la minería, la urbanización, las especies exóticas invasoras, el cambio climático y el desecho irresponsable de residuos domésticos e industriales los degradan y destruyen a diario.

Argentina tiene una gran riqueza cuando de humedales se trata: cubren más de un 21% de su superficie, desde las turberas de Tierra del Fuego hasta los salares altoandinos, pasando por los humedales de los grandes ríos Paraná-Paraguay y los urbanos como los de la cuenca Matanza-Riachuelo. Pero son áreas en emergencia, que no escapan a las amenazas identificadas a nivel global. Todavía son percibidos por algunos sectores de la sociedad, lamentablemente, como tierras de descarte, sin función alguna, que deben modificarse o rellenarse para ser puestos al servicio de la producción. Esto trae aparejado enormes impactos sociales y ambientales. Por solo mencionar un caso de tantos, los incendios sostenidos a lo largo de todo el año, cada año y desde hace años en el Delta del Paraná -el mayor sistema de humedales del país-, dejan en evidencia, tanto la falta de institucionalidad y de cumplimiento de la ley como la impotencia de las autoridades para controlar la situación.

Argentina, dijimos más arriba, necesita herramientas normativas e institucionales eficaces. Específicamente necesita, con urgencia, una ley de PPMM para la conservación y uso sostenible de los humedales, con arreglo al artículo 41 de la CN; una norma ordenadora, que sienta las bases de una política nacional de humedales. Las leyes de PPMM logran exactamente eso: ordenar la cuestión, poner fin a la desidia y a políticas locales disgrega-



das. Sin ley de PPMM, no hay política pública nacional de humedales.

### III. Contenidos básicos de una Ley de Humedales

La definición de humedal es un asunto relevante en términos normativos, ya que una definición precaria o que no contenga todas sus características haría difícil su entendimiento, aplicación en la práctica o podría promover una excesiva retracción de los ecosistemas en cuestión. Por lo tanto, la ley debe tener una definición clara y precisa de humedal, que sea operativa.

La Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional<sup>5</sup> (conocida como Convención Ramsar) establece una definición de humedales que alcanza a sus Estados Parte, entre ellos la Argentina. Pero la definición de Ramsar es de carácter enumerativo. Menciona, enumerativamente, una variedad de ambientes que son considerados humedales. Al hacerlo, no establece criterios objetivos para delimitar a los humedales de los ambientes que no lo son y deja afuera otros tipos de humedales no considerados oportunamente.

La definición adoptada por el Documento Rector del Inventario Nacional de Humedales y adoptada por Resolución COFEMA 329/2016<sup>6</sup> sí se ajusta a lo que una ley de PPMM de conservación de humedales necesita. Es esta definición<sup>7</sup> consensuada por

especialistas a nivel nacional en ecosistemas de humedales, la que debe estar en la Ley de Humedales, ya que no sólo incluye los criterios de Ramsar, sino que los complementa para que sean operativos. Además, debe ser la ley nacional la que brinde la definición de humedal aplicable en todo el país, eso no debe estar sujeto a las provincias, no estaríamos si no ante una ley de PPMM ambientales, y se promovería políticas disgregadas e injustas, en detrimento de los humedales y su gente.

Una Ley de Humedales necesita tener una visión ecocéntrica. En este sentido, es importante que, además de ser una ley de conservación y uso responsable de esas áreas específicas, también se consagre expresamente el valor intrínseco de los humedales y que asegure el mantenimiento de su integridad ecológica.

Tiene que ser una ley progresista, un reflejo del derecho ambiental moderno, que consagre principios legales como el de prevención, precautorio, de no regresión, *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*. Es fundamental que la ley plantee un enfoque de derechos humanos para la conservación, uso responsable y restauración de humedales. En esta línea, tiene que disponer que su implementación se regirá por los principios de interculturalidad, no discriminación, igualdad y perspectiva de género; así como que se dará protección a las comunidades, grupos y personas defensoras de los humedales. Además, debe garantizar que se respetarán plenamente los derechos de comunidades indígenas y locales a la consulta, consentimiento libre, previo e informado, al acceso y la tenencia de la tierra, aguas y territorios. Así, se asegurará la protección de los derechos y las contribuciones de pueblos

5 Ley 23.919. B.O. 24/04/1991. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>

6 Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofema\\_resolucion\\_no\\_329\\_-\\_proyecto\\_de\\_ley\\_de\\_presupuestos\\_minimo\\_de\\_proteccion\\_ambiental\\_de\\_los\\_humedales.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofema_resolucion_no_329_-_proyecto_de_ley_de_presupuestos_minimo_de_proteccion_ambiental_de_los_humedales.pdf)

7 “Un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flu-

jos 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”.

indígenas, comunidades locales, mujeres, jóvenes, y en general de todas las personas que defienden a los humedales en áreas rurales, periurbanas y urbanas.

El texto de la ley también debe reconocer tanto el patrimonio natural como el patrimonio cultural que albergan los humedales. Muchas veces, en textos normativos el patrimonio cultural se reduce a “valores culturales” como un beneficio más, en este caso de los humedales. Pero estamos ante un patrimonio específico al cual salvaguardar. En este sentido, debe contener lenguaje preciso en materia de modos de vida, como el respeto por el conocimiento tradicional, usos y medios de vida de las comunidades.

La nueva norma tiene que consagrar los principios de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Debe prever el acceso a información fidedigna, fácilmente comprensible y oportuna para una participación informada y constituir un sistema de libre acceso online, gratuito, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión.

Puede darse la interacción, a efectos de consulta, con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), así como con otros organismos, consejos y ministerios interesados bajo la forma de un consejo consultivo o aprovechando espacios institucionales ya existentes para evitar duplicaciones innecesarias.

Un aspecto de enorme importancia que la norma tiene que prever es la realización de un inventario nacional de humedales, que permitiría institucionalizar una labor que se viene realizando desde hace unos años, y asegurar que su realización no esté sujeta a la voluntad política de turno. El organismo responsable de realizar el inventario debe ser la máxima autoridad ambiental del país - el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-, que será a su vez la autoridad de aplicación nacional de la Ley de Humedales. Para realizar esta tarea el ministerio debe ac-

tuar en coordinación con las provincias y la comunidad científica, y también articular con comunidades poseedoras de saberes tradicionales y ancestrales.

El inventario propuesto se desagrega en cuatro niveles: regiones (nivel 1), sistemas de paisajes (nivel 2), unidades de paisajes (nivel 3) y unidades de humedal (nivel 4). Un plazo razonable para completar los primeros tres niveles del inventario de humedales se indica en por lo menos tres años, actualizable periódicamente de manera gradual y progresiva. Puede preverse que la autoridad de aplicación nacional establezca zonas prioritarias para el desarrollo del inventario, disponiendo su realización con preferencia a otras áreas. El plazo para el cuarto nivel, por su parte, puede ser también precisado por la autoridad de aplicación nacional en consulta con las provincias a través del COFEMA y a la luz de la labor resultante de los tres primeros niveles.

Resulta importante hacer públicos los contenidos básicos del inventario y dar a entender a la comunidad que se trata de información científica para la gestión y la toma de decisiones, no solo para la ciencia. Esta información debe volcarse en un sitio web que se vaya actualizando para que la ciudadanía pueda acceder a estos datos.

Es central, por otro lado, que la Ley de Humedales contribuya al ordenamiento de los humedales, esto es, disponer de manera estratégica y participativa la ocupación y usos del territorio según la mayor o menor aptitud de los diferentes elementos constitutivos de este. Las problemáticas que se advierten en territorio argentino se deben a la falta de este abordaje estratégico. La urgencia que atraviesan los humedales requiere de acciones tempranas en territorio, con procesos de participación social. Un plazo razonable para completar esta labor sería de dos años, con actualizaciones periódicas, y tendrá que preverse su aprobación por ley emanada de la

Legislatura local, asegurando un debate también en ese plano.

El ordenamiento debe ser claramente definido en la ley, con criterios predeterminados sobre cómo realizarlo, en línea con el enfoque ecosistémico, la escala de paisaje y el manejo integrado de cuencas hídricas. El ordenamiento de los humedales es una labor de las provincias, en cooperación con la autoridad de aplicación nacional, que tendrá entre sus tareas -y esto debe incluirse expresamente en la ley- el desarrollo de lineamientos a través de guías/protocolos que coadyuven a esta labor.

Asimismo, una ley como la que proponemos debe suponer la constitución de canales formales para una efectiva participación ciudadana y popular. El inventario, el ordenamiento ambiental de los humedales y toda instancia práctica de la norma, a todas las escalas, no deben ser procesos meramente tecnocráticos, sino que deben recibir el aporte de ONG, grupos y movimientos sociales y ambientales, pueblos indígenas, comunidades, grupos de jóvenes y mujeres, y personas que viven, trabajan y producen en los humedales.

A los efectos de asegurar un trabajo conjunto de las provincias en el ordenamiento de humedales interjurisdiccionales, puede indicarse en la ley la necesidad de un acuerdo interprovincial/interinstitucional como instrumento que impulse y permita dar cuenta de la labor coordinada de las jurisdicciones involucradas y refrendar formalmente el consenso alcanzado. Este acuerdo sería, así, parte integral del ordenamiento provincial y de la norma aprobada en las Legislaturas locales. En caso de existir un Comité de Cuenca conforme Ley 25.688<sup>8</sup>, corresponderá integrarlo al trabajo y a procesos de evaluación de impactos. El COFEMA puede actuar como un actor que permita dirimir

conflictos o dificultades que puedan darse en estas labores.

Las provincias tienen la tarea de identificar a los humedales como áreas especiales diferentes de las terrestres, considerando su conectividad y el mantenimiento de su régimen hidrológico y de sus fuentes de agua en cantidad y calidad; determinar las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de su integridad ecológica y los beneficios ecosistémicos que brindan; y regular y/o prohibir obras y actividades extractivas, desarrollos urbanos, de infraestructura, agropecuarios, industriales, intervenciones que impliquen el dragado, drenaje, quema, relleno de los humedales, la disposición de tierra o escombros, la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen, incluyendo fumigaciones aéreas y terrestres y productos de la acuicultura que puedan afectar la integridad ecológica de los humedales y los beneficios que proveen.

No corresponde para el ordenamiento de los humedales la utilización de criterios como la semaforización o los enfoques que tiendan a la simplificación, perdiendo de vista sus características y necesidades particulares. Debido a la complejidad natural y jurisdiccional de los humedales, se requiere la adopción de lineamientos de manejo integral sostenible para cada tipo de humedal que garantice la preservación de su integridad ecológica.

La entrada en vigor de la Ley de Humedales no puede estar supeditada a la finalización del inventario o al ordenamiento de los humedales, a los efectos de que no se pierdan o degraden los ecosistemas que la norma se propone precisamente proteger. Para garantizar la aplicación de los objetivos y principios de política ambiental contenidos en la LGA, la ley tiene que disponer un mecanismo de

8 B.O. 03/01/2003 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>

precaución especial, que puede darse: a) a través del aplazamiento de nuevas actividades o ampliación de las ya existentes; o bien b) con requisitorias de evaluación de impacto ambiental más restrictivas hasta que se complete el ordenamiento de humedales, siempre asegurando consulta y participación ciudadana.

En materia de herramientas de evaluación de impactos, la Ley de Humedales necesita establecer la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación de Impactos Acumulativos (EIAA). Para todas deberá establecer contenidos mínimos expresos, considerando que la Argentina carece aún de una norma de PPMM sobre EIA.

Sin presupuesto no es posible proteger ningún bien natural. Por lo tanto, es fundamental que la Ley de Humedales disponga la constitución de un Fondo Nacional de Humedales: gestionado por la autoridad nacional de aplicación; asociado a un programa nacional de humedales; y cuya integración, tipo de actividades que apoyará y grupos de la sociedad que priorizará estén bien precisados. La llegada de fondos a las provincias no debiera estar sujeta a que tengan aprobado su ordenamiento de humedales, considerando los tiempos de elaboración. No obstante, será necesario prever un mecanismo que sirva de contrapeso a los efectos que las jurisdicciones locales cumplan con la obligación de efectuar en tiempo y forma el ordenamiento de los humedales de su territorio y usen de manera eficiente y estratégica las partidas presupuestarias recibidas, lo cual puede efectivizarse disponiendo la creación de un espacio de control ciudadano y generación de presupuestos participativos locales.

#### IV. Los avances legislativos más recientes

La Ley de Humedales tiene más de una década de historia en el Congreso Nacional. En

dos oportunidades (2013 y 2016) tuvo media sanción del Senado, en el primer caso por unanimidad; pero no logró avanzar en la Cámara de Diputados por falta de interés político.

En 2020, y con motivo de la severa crisis de incendios que atravesó el país en ese año, un grupo de trabajo conformado por iniciativa del presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humanos de la Cámara Baja -que incluyó a especialistas en humedales del sector científico y académico, así como de organizaciones de la sociedad civil de todos los niveles- desarrolló una propuesta de texto unificado de Ley de Humedales en base a los quince que se habían presentado. Ese texto fue aprobado por un dictamen de mayoría de la Comisión, pero perdió estado parlamentario a fines de 2021 por no lograr tratamiento en sesiones ordinarias ni extraordinarias. El mismo proyecto fue nuevamente presentado el 2 de marzo de 2022<sup>9</sup> en Diputados. Tras un año de intenso trabajo de diversos actores de la sociedad civil, que incluyó una Acción Plurinacional por los Humedales<sup>10</sup> impulsada por más de quinientas organizaciones que realizaron más de cien acciones locales demandando por la ley a lo largo de todo el país, finalmente un plenario de Comisiones en la Cámara Baja dio por primera vez dictamen a dos proyectos de Ley de Humedales en septiembre de 2022. A la fecha, esperan por tratamiento en el recinto; caso contrario, perderán estado parlamentario al finalizar el año 2023 y la historia deberá empezar nuevamente<sup>11</sup>.

9 Expte. 0075-D-2022. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0075-D-2022.pdf> Última visita: 26/06/2023.

10 Más información en: <https://taplink.cc/accionesporhumedales>

11 Ver más información y documentos de interés en: <https://www.leydehumedalesya.org/> Última visita 26/06/2023.

## V. Humedales urbanos y de la cuenca Matanza-Riachuelo

Corresponde dedicar un apartado a los humedales urbanos, considerando que la mitad de la humanidad vive en áreas urbanas y que está previsto que para el año 2050 la población urbana mundial alcance el 68%. En Latinoamérica ese porcentaje ya supera el 80%.

El aumento de la población en ciudades y la demanda por la tierra genera mucha presión sobre los humedales, lo que genera que se pierdan, se degraden, se rellenen y se conviertan en terrenos para construcción. A su vez, afortunadamente, hay muchos que se preservan y otros que, si bien están degradados, tienen alto potencial de ser recuperados con efectivas acciones de restauración. Consecuentemente, la salvaguarda de los humedales urbanos, que hacen a las ciudades vivibles, se hace imperativa.

En el 15° aniversario del fallo “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ordena la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), corresponde resaltar que esta cuenca, aloja numerosos y variados humedales a lo largo de su extensión: desde el viejo cauce del Riachuelo, pasando por los grandes humedales del sector medio (Laguna de Rocha, Santa Catalina y Ciudad Evita) y hasta las aún poco conocidas y exploradas “cubetas” de su sección alta. Estos humedales, sus bosques y pastizales asociados, son un oasis dentro de la matriz urbana de la cuenca.

Como resultado de movilizaciones llevadas adelante por organizaciones locales, vecinas y vecinos, algunos de los humedales de la cuenca han sido declarados reservas a nivel provincial y/o municipal: la Reserva Natural Ciudad Evita (Ordenanza Municipal 24.247/2015), la Reserva Natural Laguna de Rocha (Ley Provincial 14.488/2012 y 14.516/2013) y la Reserva Natural Santa Catalina (Ordenanza Municipal 6561/1992

y Ley Provincial 14.294/2011), entre otras. No obstante, su implementación es deficiente; los avances son extremadamente lentos y no a la altura de la urgencia que enfrentan estos espacios naturales. El personal, recursos materiales y financieros asignados a estas áreas protegidas son insuficientes o inexistentes. En razón de esto persisten acciones dañosas en los alrededores (zona buffer) de estos valiosos humedales o dentro de sus propios límites como descargas industriales y domiciliarias, emprendimientos inmobiliarios y de infraestructura, asentamientos precarios sobre terrenos inundables, caza furtiva, incendios, basurales a cielo abierto, entre otras.

A pesar de las perturbaciones, los humedales de la CMR mantienen parte de sus funciones naturales y brindan beneficios significativos a la sociedad. Diversos documentos y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales y/o locales han avalado la necesidad de dar protección a estos espacios naturales enclavados en la trama urbana por ser reservorios de biodiversidad, reguladores de las crecidas y purificadores naturales de las aguas contaminadas. Pero están en serio riesgo de desaparición, por lo que urge una estrategia en el corto plazo para asegurar su resguardo. En paralelo al trabajo de incidencia por la sanción de una Ley Nacional de Humedales, es relevante aprovechar el escenario a nivel local, para que en el mientras tanto, municipios y provincias avancen con ordenanzas y leyes en salvaguarda de estos ecosistemas.

## VI. Las oportunidades del escenario regional y global

La necesidad de una ley de PPMM de humedales en Argentina se hace más patente a la luz de los compromisos internacionales asumidos por el país. A las metas de neutralidad en la degradación de la tierra que se deben establecer en el marco de la Convención de

las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y los mandatos del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluyendo la Contribución Nacional que debe abordar el rol de los ecosistemas en la lucha climática, se suma el recientemente adoptado Marco Mundial de la Biodiversidad Kunming-Montreal a 2030<sup>12</sup> (MMB) del ya referido Convenio sobre la Diversidad Biológica, con disposiciones que alcanzan a los humedales.

Hay un grupo de metas del MMB que están basadas en áreas y abordan la planificación del territorio, la prevención de la conversión de ecosistemas, la restauración y la creación de nuevas áreas protegidas y conservadas. La meta 1 plantea asegurar que todas las áreas estén bajo una planificación espacial participativa, integrada e inclusiva de la biodiversidad y/o bajo procesos de gestión efectivos que aborden el cambio de uso del suelo y del mar, para que la pérdida de áreas de alto valor para la biodiversidad, incluyendo a los ecosistemas de alta integridad ecológica, se aproxime a cero para 2030. La meta 2 se propone que para 2030 por lo menos un 30% de las áreas de ecosistemas terrestres, de aguas interiores, costeros y marinos que estén degradados pasen a estar bajo restauración efectiva con el fin de mejorar su biodiversidad, funciones, servicios, integridad ecológica y conectividad.

La meta 3 -seguramente el aspecto más conocido del MMB para el público general- llama a conservar y gestionar efectivamente al menos 30% de áreas terrestres, aguas interiores y costero-marinas, especialmente las de alto valor para la biodiversidad y para funciones y servicios ecosistémicos. Ese objetivo se debería lograr a través de sistemas de áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación

(OMECE) basadas en áreas ecológicamente representativas que estén bien conectadas y equitativamente gobernadas, con pleno reconocimiento por los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales, los territorios tradicionales e indígenas cuando fuera aplicable e integrados en paisajes terrestres, marinos y oceánicos más amplios, garantizando al mismo tiempo que cualquier uso sostenible en dichas zonas sea plenamente coherente con los resultados de conservación.

Adicionalmente, el MMB trae nuevas agendas ausentes en el último plan estratégico del CDB (conocidas como Metas de Aichi 2011-2020<sup>13</sup>). Una de ellas es la biodiversidad de las ciudades. La meta 12 plantea aumentar significativamente la superficie, la calidad y la conectividad de los espacios verdes y azules en las zonas urbanas y densamente pobladas, así como el acceso a estos y los beneficios que aportan, mediante la integración de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Asimismo, garantizar una planificación urbana que tenga en cuenta y mejore la diversidad biológica nativa, la conectividad y la integridad ecológica, la salud y el bienestar humano y la conexión con la naturaleza, contribuyendo a una urbanización inclusiva y sostenible y a la provisión de funciones y servicios ecosistémicos.

La principal herramienta de aplicación del MMB a nivel nacional, y del CDB en general, seguirán siendo las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y Planes de Acción (ENBPA), revisadas o actualizadas para alinearse con el nuevo marco a través de un proceso participativo y multisectorial y conforme guías provistas por la 15<sup>o</sup> Conferencia de las Partes del CDB (COP15). Se prevé realizar un análisis global de la información de las ENBPA, incluyendo

12 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-es.pdf> Última visita: 26/06/2023.

13 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf> Última visita: 26/06/2023.

las metas nacionales para su consideración por la COP16 y las subsiguientes, a los efectos de evaluar sus contribuciones a la consecución del MMB. Este será un escenario que la Argentina deberá activar a la mayor brevedad a través de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO)<sup>14</sup>, a cargo de desarrollar e implementar la ENBPA de manera participativa y con talleres locales y regionales. Entre las mesas técnicas de trabajo de la CONADIBIO hay una que enfoca en ecosistemas acuáticos, lo cual resulta auspicioso, y un espacio para que las organizaciones de sociedad civil que vienen demandando una Ley de Humedales incidan para que la ENBPA incluya entre los productos a lograr para la salvaguarda de estos ecosistemas una ley de PPM. Es necesario aprovechar todos los espacios de incidencia en políticas públicas ambientales, de lo local a lo nacional y de lo regional a lo global, para bregar por la protección ambiental de los humedales.

La sociedad civil, organizada y no organizada, necesita involucrarse en la fase de implementación del Marco Mundial que ahora inicia en lo local y nacional, y exigir responsabilidad a los gobiernos a todos los niveles. Esto incluye a organizaciones, movimientos y asambleas, grupos de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades locales, campesinas, periurbanas y urbanas, representantes académicos y técnicos. Deben aprovechar, articulando con muchas de las otras estrategias que ya emplean, la herramienta que constituye el MMB y procesos relacionados a los efectos de asegurar respuesta a la crisis socioambiental a nivel nacional, y que foros globales como el CDB no sean simples testigos pasivos del desastre ecológico que se avecina si no se actúa.

En línea con los contenidos esenciales de una Ley de Humedales más arriba referidos,

cabe destacar que el nuevo MMB consagra un enfoque basado en derechos humanos a la conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad. Así, trae un cambio de paradigma en la medida que avanza hacia una conservación basada en derechos humanos, género-responsiva y equitativa desde el punto de vista social, lo cual facilita una mejor implementación y rendición de cuentas. Este logro no hubiera sido posible sin el denodado y articulado esfuerzo e incidencia de pueblos indígenas y comunidades locales y numerosas organizaciones de la sociedad civil que siguen de cerca el proceso del CDB.

El Marco Mundial reconoce el derecho humano a un ambiente limpio, sano y sostenible declarado por Resolución 76/300<sup>15</sup> de la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2022. Consagra, asimismo, el principio de equidad intergeneracional; enfoques de todo el gobierno y toda la sociedad; y dispone seguir un enfoque basado en derechos humanos entre las consideraciones para su aplicación.

Merece la pena destacar que el Convenio sobre la Diversidad Biológica es el primer tratado ambiental en tener una meta específica sobre género. El nuevo MMB, por su parte, garantiza la igualdad de género a través de un enfoque responsivo en el que todas las mujeres y niñas tengan las mismas oportunidades y capacidad para contribuir a los tres objetivos del CDB. Esto incluye el reconocimiento de su igualdad de derechos, el acceso a la tierra y los recursos naturales, y su participación y liderazgo plenos, equitativos, significativos, informados en todos los niveles de acción e involucramiento en la toma de decisiones y adopción de políticas relacionadas con la biodiversidad. Además, la COP15 adoptó un

14 Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biodiversidad/conadibio>

15 Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/436/75/PDF/N2243675.pdf?OpenElement> Última visita: 26/06/2023.

nuevo Plan de Acción de Género<sup>16</sup> con vistas a 2030 que servirá de apoyo y guía para hacer realidad una implementación del MMB que sea género-responsiva.

El reconocimiento y pleno respeto por los derechos a la tierra, recursos y territorios de los pueblos indígenas y comunidades locales, su cultura y conocimientos tradicionales, su plena participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia, también forman parte del MMB. No solo con una meta exclusiva (la número 22), sino en distintas metas relevantes como la número 1 y 3 sobre planificación espacial y áreas protegidas y conservadas, respectivamente; las de usos tradicionales (5 y 9), y conocimientos tradicionales y otros (21).

Las personas defensoras del ambiente están en la primera línea de la protección de la biodiversidad y sus contribuciones al bienestar humano; muchas son atacadas y asesinadas cada año. El hecho de que el MMB determine en la meta 22 asegurar la plena protección de estas personas es sumamente relevante y transformador y está totalmente alineado con las disposiciones del Acuerdo de Escazú<sup>17</sup>. Este tratado legalmente vinculante sobre el Principio 10 en América Latina y el Caribe (acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales) fue adoptado en marzo de 2018 tras seis años de intensas negociaciones. Quedó abierto a la firma el 27 de septiembre de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2022. A la fecha tiene quince Estados Parte.

El Acuerdo de Escazú, el primero en materia ambiental de la región, no solo es un instrumento legal innovador para la protección del ambiente, sino que también es un tratado de

derechos humanos. Se trata de un paso importante para hacer realidad la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Pone en el centro a la ciudadanía y hace especial foco en las personas y poblaciones vulnerables -las que más dependen de ecosistemas sanos- promoviendo su plena y efectiva participación. El Acuerdo cuenta ya a la fecha con un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento establecido al que individuos, comunidades y organizaciones podrán elevar casos de incumplimiento de las previsiones del tratado y, desde ya, acerca de problemáticas y avances sobre los ecosistemas de humedal y las comunidades que los habitan. Adicionalmente, el Acuerdo de Escazú tiene por objetivo ser parte de foros y negociaciones ambientales internacionales, y ello incluye al CDB. Así, este acuerdo puede hacer una importante contribución a que se asegure en todos los países de la región el acceso a la información y una participación efectiva de la sociedad civil, incluyendo a los sectores en mayor situación de vulnerabilidad, en las negociaciones, debates e implementación efectiva de los compromisos en biodiversidad asumidos por los Estados Parte del CDB, entre ellos la Argentina.

## VII. Palabras de cierre: ¡Ley de Humedales YA!

Es una verdadera necesidad responder desde la gestión política a los graves procesos de pérdida y degradación de la biodiversidad y a la clara demanda social que surge ya hace años desde los territorios.

Conservar la naturaleza contribuye a la realización de los derechos a la vida, a la salud, a la tierra, a la vivienda, a la alimentación, al agua y a la no discriminación. Un desarrollo humano sostenible, donde se cuide y valore a la naturaleza, contribuye al pleno ejercicio de derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Mientras que la realización

16 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-11-es.pdf> Última visita: 26/06/2023.

17 B.O. 19/10/2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343259/norma.htm>



de los derechos humanos favorece a una conservación más exitosa, su falta de acatamiento, por el contrario, puede socavar los resultados de conservación (Springer 2016).

Son numerosos los informes que han puesto de relieve la interrelación entre conservación y derechos humanos. Se destaca el trabajo del ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Profesor John Knox. En uno de sus reportes, afirmó que “la diversidad biológica es necesaria para el disfrute de una amplia gama de derechos humanos. Su degradación y pérdida socavan la capacidad de las personas para disfrutar de estos derechos”. Para apoyar el disfrute sostenido de los derechos humanos, sin embargo, Knox (2017, 4)<sup>18</sup> (falta año, página) sostuvo que el desarrollo “no puede sobreexplotar los ecosistemas naturales y destruir los servicios de los que dependemos. El desarrollo debe ser sostenible, y el desarrollo sostenible requiere la existencia de ecosistemas sanos”.

La pandemia de Covid-19 ha hecho más patente que nunca que cuanto más se alteran los ecosistemas, más peligro corren los humanos; y que no hay producción ni vida posible con ecosistemas degradados. Cuando todo parece indicar que una profundización del extractivismo, en detrimento de la naturaleza, es la salida que plantean los gobiernos a la crisis humano-sanitaria-socioeconómica, allí necesita estar la ciudadanía -organizada y no organizada- para demandar a quienes toman decisiones que tal cosa no suceda; que las autoridades cumplan con la legislación, herramientas y espacios institucionales que existen para cuidar la naturaleza y prevenir el daño ambiental en todos los espacios institucionales existentes; y para hacerles notar que este escenario de emergencia ecológica y climáti-

ca requiere de autoridades a la altura de las circunstancias que favorezcan el bien común de generaciones presentes y futuras y, sobre todo, de los sectores de la sociedad en mayor vulnerabilidad, siempre los más afectados de la degradación ambiental.

La urgente sanción de una buena Ley de Humedales sería un paso en la dirección correcta para salvaguardar nuestros ecosistemas, especies, medios y modos de vida de comunidades humanas enteras, y de honrar compromisos globales de conservación y climáticos asumidos por el país. Es tiempo de una ley de PPMM de humedales que permita conservar y gestionar de manera responsable y efectiva a estos ecosistemas esenciales en todo el país.

Resta confiar que, de una vez por todas, el Congreso Nacional se hará eco del sostenido reclamo y trabajo ciudadano que data ya de hace más de diez años, y que se impulsarán y construirán los consensos políticos necesarios para sancionar una Ley de Humedales YA!

## Bibliografía

IPBES. 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages.

Springer, J. 2016. *IUCN's Rights-Based Approach: A Systematization of the Union's Policy Instruments, Standards and Guidelines*. IUCN, Gland, Suiza.

18 A/HRC/34/49. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/010/02/PDF/G1701002.pdf?OpenElement>