



UAI

Universidad Abierta Interamericana

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

CARRERA: ABOGACIA

“ALTERNATIVAS LEGALES PARA LA PROTECCION DE LOS HUMEDALES:
LA QUEMA Y SUS CONSECUENCIAS”

ALUMNO: ALEJO YONE

TUTORA: DRA. MARLENE DIEDRICH

TITULO A OBTENER: ABOGADO

AÑO 2022 MES JULIO

INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	4
PRIMER ACERCAMIENTO.....	5
MARCO TEORICO.....	6
OBJETIVOS.....	10
INTRODUCCION.....	11
CAPITULO 1: LOS HUMEDALES. CUESTIONES PRINCIPALES.....	12
1. Qué se entiende por humedal.....	12
2. Dónde los podemos encontrar.....	12
3. Bajo qué amenazas están.....	13
4. Importancia de los Humedales como sumideros de carbono.....	13
CAPITULO 2: INCENDIOS EN EL DELTA DEL PÁRANA.....	15
1. La situación del Delta.....	15
2. Efectos negativos por las quemas.....	16
3. La magnitud del fuego.....	18
4. El humo como agente toxico.....	19
CAPITULO 3: CONTEXTO REGULATORIO.....	20
1. Artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina.....	20
1.1 Análisis de la palabra “norma” introducida dentro del artículo 41.....	25
2. Artículo 43 segundo párrafo.....	25
2.1 Comentario.....	26
3. Armonía legal: marco normativo de protección ambiental aplicable.....	26
3.1 Ley N°25675 (presupuestos mínimos).....	27
3.2 Ley N°27520 (presupuestos mínimos).....	28
3.3 Ley N°25688 (presupuestos mínimos).....	28
3.4 Ley N°26331 (presupuestos mínimos).....	29
3.5 Ley N°26562 y Ley N°26815 (presupuestos mínimos).....	29
3.6 Ley N°22351.....	30
3.7 Ley N°24375.....	30
3.8 Ley N°27566.....	30
4. Proyecto de Ley de Humedales.....	30
4.1 Proyecto Ley de Humedales 2020.....	30
4.2 Proyecto Ley de Humedales COFEMA 2022.....	39
4.3 Puntos en común y aspectos diferentes de ambos proyectos.....	40
4.4 Opinión de las organizaciones socioambientales.....	41
CAPITULO 4: PROPUESTAS INTERJURISDICCIONALES.....	43
1. PIECAS.....	43
2. Faros de conservación (Resolución 432/2020).....	45

3. “Plan regional de adaptación al cambio climático del Delta del río Paraná” (Resolución conjunta 1/22).....	46
CAPITULO 5: CAUSAS JUDICIALES.....	48
1. Causas judiciales de protección de los Humedales.....	48
2. Sentencia de la CSJN en la causa CESANELLI, VALENTÍN Y OTROS C/ENTRE RÍOS, PROVINCIA DE S/ AMPARO AMBIENTAL.....	49
3. Consideraciones jurídicas de las medidas judiciales.....	50
CAPITULO 6: CONCLUSIONES.....	51
ANEXOS.....	52
BIBLIOGRAFIA.....	80

AGRADECIMIENTOS

Llegó el día. Ese día que tan lejano e inalcanzable se podía solo imaginar al inicio de este recorrido por fin ha llegado. El día en que concluyo esta hermosa, desafiante y educadora etapa.

Educadora en muchos sentidos. A lo largo de estos 5 años y medio he madurado y me he formado como la persona que hoy soy.

Este logro no es solo mío. También lo es de mi familia, mis amigos, mis compañeros y profesores de la Universidad Abierta Interamericana.

Las siguientes palabras van dirigidas a mi familia, que nunca dudó de mis capacidades, incluso cuando yo sí.

A mi mamá y papá, quienes puedo decir con el corazón lleno de orgullo y amor que jamás permitieron que algo me falte, que me sienta solo (aun estándolo) estudiando en una provincia diferente a mi natal, viviendo solo y descubriendo este mundo adulto a los tropezones.

A mis hermanos y amigos, que siempre estuvieron para ayudarme en esos momentos en los que solo necesitaba distraer un rato la mente.

A mi tutora. Sin usted y sus virtudes, su paciencia y constancia este trabajo no lo hubiese logrado tan fácil. Sus consejos fueron siempre útiles cuando no salían de mi pensamiento las ideas para escribir lo que hoy he logrado.

Y, por último, pero no por ello menos importante, a mí. Me agradezco por haber creído en mí, por hacer todo este trabajo duro, por no tener días libres, por nunca bajar los brazos. Quiero agradecerme por ser una persona que da y que siempre intenta dar más de lo que recibe. Por intentar hacer mas bien que mal.

Quiero darme las gracias por siempre estar intentando ser la mejor versión de yo mismo.

PRIMER ACERCAMIENTO

Si bien se ha modificado la percepción alrededor de la importancia del rol de la naturaleza en la preservación del bienestar de las personas, la pérdida de ecosistemas es una realidad. Se estima que en la última década ha desaparecido el 64% de los humedales del mundo, lo que ha llevado a la pérdida de los mayores depósitos de carbono del planeta (Wtlands International, 2015; RAMSAR, 2018). Esto no solo significa la degradación y desaparición de especies animales y vegetales, sino también una grave afectación de los valiosos servicios ecosistémicos que estos prestan, tales como: control de las inundaciones, provisión de agua dulce, recarga de aguas subterráneas, almacenamiento natural de carbono, entre otros.

Las amenazas a las que se encuentran expuestos condujeron a que, en los últimos años, organizaciones ambientalistas y vecinales impulsaran la idea de institucionalizar instrumentos normativos que permitan conservar, proteger y asegurar un uso ambientalmente responsable de los humedales. Este proceso se plasmó en reiterados intentos de sancionar una ley de presupuestos mínimos para la protección de los humedales. Sin embargo, los intereses contrapuestos de los principales actores involucrados y la divergencia de posiciones en torno a la percepción del uso del territorio impidieron obtener la aprobación de los proyectos presentado.

MARCO TEORICO

Título del trabajo: “ALTERNATIVAS LEGALES PARA LA PROTECCION DE LOS HUMEDALES: LA QUEMA Y SUS CONSECUENCIAS”

Problemática: La urgente necesidad de acción sobre los incendios en las islas del Delta del Paraná debida a la imparable destrucción del ecosistema y la continua deteriorización de la calidad del aire.

Principios y conceptos

Dentro de este apartado del trabajo, donde ubicamos epistemológicamente el problema tratado, analizaré y definiré algunos conceptos. En este caso, el problema tratado, se ubica desde la perspectiva del Derecho Ambiental. A este Derecho es el que recurrí para definir con precisión los aspectos conceptuales y principios en los que se sustenta y justifica la normativa:

Derecho ambiental: conjunto de normas que tienen por fin proteger, defender y recomponer el ambiente, el patrimonio histórico, la deforestación, la contaminación visual, el cambio climático, el transporte, la energía renovable y los agroquímicos. Su objeto de estudio abarca los recursos humanos, naturales y culturales. También se ve incluido el hombre y todo lo que hace a su calidad de vida.

Quemas: toda labor de eliminación de la vegetación o residuos de vegetación mediante el uso del fuego, con el propósito de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo.

Incendio: fuego grande que destruye lo que no debería quemarse.

Ambiente: Para realizar un concepto lo más completo posible de esta palabra es necesario recurrir a la teoría amplia, donde además de comprender a los recursos naturales como el agua, la flora, el suelo y la fauna también se incluye a los bienes culturales, al paisaje, al hombre, a su calidad de vida y las cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del mismo. En definitiva, es el conjunto de objetos, fenómenos y circunstancias en que vive y se desarrolla un organismo. Nuestra legislación entiende comprendido en el concepto de ambiente al hombre, todo el medio que lo rodea, los recursos naturales y el patrimonio histórico.

Desarrollo Sostenible: la capacidad de extraer de la naturaleza lo necesario para mejorar la calidad de vida de la actual población sin depredar el entorno inutilizándolo para las generaciones futuras.

Daño ambiental: toda alteración relevante que modifique negativamente al ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Presupuesto mínimo: toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

La interpretación de la normativa sobre el derecho ambiental y la aplicación de dichas normas estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de no regresión: enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberán ser revisadas si esto implica retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad.

Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la legislación nacional y, en caso de que así no fuere, la nacional prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Es decir, ya se sabe que tal actividad efectuará un daño y se trata de prevenirlo.

Principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Es decir, hay un indicio de que un daño puede llegar a producirse. Existe una duda, pero a su vez altas probabilidades.

Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de

recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: el Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

En cuanto a los sujetos involucrados podemos encontrar al Estado, como ente responsable de legislar normativas tendientes a la protección del medio que habitamos como así también responsable de iniciar acciones judiciales contra aquellos que dañan al ambiente.

La participación ciudadana también forma parte del esquema del Derecho Ambiental. Los miembros de la sociedad intervienen en la conservación de los ecosistemas (y a su vez en su destrucción) y ejercen una presión a través de marchas y manifestaciones para impulsar nuevas y mas eficientes leyes para lograr este fin.

Otro sujeto interviniente en la materia son las generaciones futuras, a quienes, en base al respeto intergeneracional y responsabilidad ciudadana, es nuestro deber otorgarles un medio sano en el cual vivir y desarrollarse.

En cuanto a su naturaleza algunos autores entienden que estamos frente a una verdadera “rama” del Derecho y otros, en cambio, opinan que el Derecho Ambiental constituye una “especialización” jurídica que atraviesa transversal- mente a las ramas clásicas (Derecho Civil, Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Laboral, etc.). Existe coincidencia en señalar

que constituye un sector de la ciencia jurídica “que estudia los recursos naturales, la economía, el ambiente y el obrar humanos, considerados como estrechamente vinculados, interdependientes y ordenados de acuerdo a las leyes de la naturaleza, los procesos económicos y las demandas sociales, con una concepción holística, sistémica y transdisciplinaria, con el objeto de reglar las conductas y actividades individuales y colectivas de la comunidad, para la preservación, conservación, racionalidad, protección, explotación, industrialización, impulso y aprovechamiento sustentable de los mismos, así como para el mejoramiento de la calidad de vida del planeta”.

OBJETIVOS

PRINCIPAL: Desarrollar los efectos negativos por las quemas en los humedales y analizar los instrumentos de gestión ambiental con los que contamos para intentar protegerlos.

SECUNDARIOS: Resaltar la importancia de los humedales y crear consciencia acerca de ellos.

INTRODUCCION: ISLAS INCENDIADAS

Me gustaría empezar esta humilde exposición haciendo hincapié en la sostenida e indiscriminada quema de las islas del delta del Paraná, un tema que me ocupa preocupa e indigna. Este “ecocidio” que, pone en riesgo el futuro de miles de especies y a una vastísima fauna; de la vida y patrimonio de isleños; y del que somos testigos como ciudad, no entiende de jurisdicción ni de legislaciones en curso solamente.

Estos incendios me llevan a hacerme la siguiente pregunta: ¿Quiénes son los responsables de la quema de pastizales? ¿Qué gobierno tiene que hacerse responsable de controlarlo?

Antes de buscar culpables, resulta primordial que focalicemos nuestra atención en la gravedad del fuego en los humedales del Río Paraná.

CAPITULO 1 – LOS HUMEDALES: CUESTIONES PRINCIPALES

1. QUÉ SE ENTIENDE POR HUMEDAL

Al intentar definir y lograr un concepto uniforme de los humedales es donde surge el principal obstáculo para lograr llegar a un acuerdo que ampare todos los puntos de vista de los sujetos interesados.

Un humedal es un tipo particular de ecosistema, que se caracteriza por la presencia de un suelo fundamentalmente hídrico, no drenado y que se mantiene saturado de agua de manera temporal o permanente. posee una fauna y una flora que le son propias. Constituyen un patrimonio natural que vale la pena preservar en términos de calidad ambiental por muchísimas razones, entre ellas: son reguladores de temperaturas, morigeran los efectos de las inundaciones, retienen excedentes hídricos, atenúan los efectos de sequías prolongadas. tienen la capacidad de disminuir el potencial erosivo de las tormentas y de estabilizar las líneas de costa. También tienen una función depuradora, ya que contribuyen a mejorar la calidad del agua para el consumo y la producción. y, fundamentalmente, secuestran dióxido de carbono, que es el responsable directo del calentamiento global. Los humedales son ecosistemas que varían naturalmente y tienen períodos de aguas altas y períodos de aguas bajas. dicha variabilidad puede ser diaria, estacional, interanual o irregular, y el agua puede provenir del mar, de los ríos, lluvias o napas subterráneas. un rasgo distintivo de los humedales es la particularidad de sus suelos, que cuenta con la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y suelos hídricos.

2. DÓNDE LOS PODEMOS ENCONTRAR

Tenemos la idea de que los humedales son los del Delta, pero en cada región del país existen humedales de diversas características.

Tenemos las turberas en tierra del fuego, los mallines en la Patagonia, los salares de altura en el noroeste, los esteros del iberá en la Mesopotamia. y aquí es donde lo relacionamos con el párrafo anterior. depende de que se entienda por humedal es donde se va a aplicar la ansiada ley.

El noreste y centro húmedo del territorio con grandes extensiones de humedales y ambientes acuáticos. pueden formar mosaicos interconectados de varios tipos de humedales, esteros, bañados, lagunas, entre otros, como los esteros del iberá y el delta del Paraná. Otros ejemplos son la laguna mar chiquita y los bañados del río dulce, los bajos submeridionales y las lagunas pampeanas, entre otros.

El 75 % del territorio de nuestro país está conformado por zonas áridas y semiáridas, donde los humedales constituyen generalmente parches de pequeña extensión que se diferencian del entorno. se ubican principalmente en los valles de los ríos y depresiones donde se puede acumular agua y se concentra la biodiversidad.

En la extensa zona costera estuarial y marina de nuestro país se encuentran humedales intermareales, como marismas y playas. algunos ejemplos son la bahía de Samborondón, bahía de san Antonio, península Valdés, bahía san Julián, entre otros.

La información precisa sobre la cantidad y tipo de humedales que posee el territorio obedece a un proceso en permanente actualización, habiendo sido estimada su superficie en 600.000 km², lo que representa el 21,5% del territorio nacional, aunque otros estudios la ubican en torno al 12% del territorio de argentina, con 336.000km².

3. BAJO QUÉ AMENZAS ESTÁN

La amenaza sobre estos ecosistemas proviene de distintos sectores. Entre ellos, la agricultura (en el ámbito rural se da el avance de modelos extractivistas, monocultivos, usos intensivos del suelo) y la ganadería, el estrabismo urbano, la megaminería (por la extracción de litio en los salares), la explotación inmobiliaria (en las grandes ciudades, como corrientes y resistencia, y en el periurbano, hay una presión inmobiliaria de countries, nuevas urbanizaciones sobre humedales).

4. IMPORTANCIA DE LOS HUMEDALES COMO SUMIDEROS DE CARBONO

Es interesante entender por qué el suelo de un humedal puede acumular más carbono que el suelo de, por ejemplo, un bosque. La acumulación de la materia orgánica (restos de plantas y animales en descomposición) y por lo tanto de carbono (aproximadamente el 50% de la materia orgánica) en cualquier tipo de suelo es el resultado del balance entre la productividad primaria (fijación de carbono mediante el proceso de fotosíntesis) y la actividad de los microorganismos

del suelo (descomposición). En otras palabras: cuando el ingreso de carbono es mayor que el egreso de carbono, éste puede acumularse en el suelo. En humedales ocurre que la productividad es en general muy alta, siendo a veces comparable con la de bosques tropicales. Además, el suelo de los humedales se inunda disminuyendo la temperatura y la concentración de oxígeno, lo que afecta a la actividad de los microorganismos descomponedores. De esta manera, el carbono se acumula en el suelo de un humedal que típicamente se caracteriza por ser profundo y muy rico en materia orgánica.

Es de suma importancia realizar acciones orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, así como las medidas destinadas a potenciar, mantener, crear, y mejorar los sumideros de carbono. Esto es lo que en la ley de adaptación y mitigación al cambio climático se entiende como “Medidas de mitigación”.

CAPITULO 2 – INCENDIOS EN EL DELTA DEL PARANÁ

1. LA SITUACIÓN DEL DELTA

Argentina está constituida casi por la cuarta parte de su territorio en lo que respecta a humedales. Es algo que hace referencia y define culturalmente, productivamente, históricamente al país y desde la biodiversidad es el humedal del río Paraná.

Si bien el río Paraná y su línea costera constituyen una de las principales marcas y atractivos centrales de la ciudad, el aporte del humedal no se da sólo en relación con el paisaje sino a través de los desapercibidos pero fundamentales servicios ecosistémico.

El humedal, el sistema de islas, el propio río, sirve para regular o para atemperar por ejemplo los cursos de temperaturas extremas, que va a ser muy importante en un contexto de crisis climática global, de calentamiento que por supuesto impacta dentro de la región. Además, aporta una cantidad de biodiversidad increíble en aves, en anfibios, en reptiles, en peces y esto tiene usos productivos, recreativos, turísticos. Los humedales también aportan oxígeno, agua, alimentos.

Según estudios realizados por la UNR, en un día con enorme cantidad de focos, la calidad del aire de Rosario quintuplicaba los niveles de partículas contaminantes permitidos, o sea el aire estaba hasta cinco veces peor de lo que debería estar para ser un aire de buena calidad. En un contexto de pandemia asociada además a afecciones respiratorias, esto puede tener consecuencias muy complejas a nivel sanitario.

La región del delta del río Paraná abarca una superficie aproximada de 17.500 km² y se extiende a lo largo de tres provincias, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Es una zona de gran interés ecológico y biogeográfico, donde predominan los ecosistemas de humedal.

Los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo. Contribuyen de modo decisivo al bienestar humano al desempeñar funciones de las cuales se derivan múltiples beneficios. En la región del delta del río Paraná, los bienes y servicios ecosistémicos que provee este humedal benefician al desarrollo y la calidad de vida de más de 15 millones de personas. Entre sus principales servicios se encuentran la regulación de inundaciones, la depuración de agua, la

retención de sedimentos, carbono y xenobióticos, la formación de suelos y la provisión de alimentos, maderas y fibras. Es, además, una zona con una muy variada diversidad biológica.

En las islas del delta se produce desde hace años un fenómeno conocido como “pampeanización”, esto es, el traslado a estos humedales de una serie de actividades productivas propias del bioma de pampa húmeda. Estas actividades, desplazadas de esa zona central por la generalización de otras de mayor rentabilidad, ocasionan un complejo proceso de cambio de uso del suelo, visible en la aparición de endicamientos o terraplenes, cuyo objetivo es impedir el libre ingreso del agua y evitar que los campos se inunden naturalmente. Según estudios, cerca del 13 % de la superficie de la región se encuentra endicada.

Como parte de este fenómeno de pampeanización, todos los años, a la salida del invierno, y en menor medida en épocas otoñales, el delta sufre quemadas intencionales de pastizales con diferentes grados de intensidad. El fuego es utilizado para eliminar vegetación de nulo valor para la práctica de la ganadería intensiva pero esencial para el desenvolvimiento del humedal.

En abril de 2008, ocurrió un número inusitado de focos de incendio simultáneos, lo que llegó a comprometer más de 170.000 hectáreas. El humo generado llegó a la Ciudad de Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. En el transcurso de 2020, en el contexto de una bajante histórica del río Paraná, que generó mayor cantidad de suelos secos en el humedal, se registraron más de 8000 focos de incendio, la mayor cantidad en los últimos nueve años, exponiendo, otra vez, la persistencia de este grave problema socioambiental.

2. EFFECTOS NEGATIVOS POR LAS QUEMADAS

La quema de humedales trae efectos negativos no solo al ecosistema sino también a la población cercana. *Información extraída de un documento de inali (instituto nacional de limnología) – conicet (consejo nacional de investigaciones científicas y técnicas de argentina) /unl (universidad nacional del litoral) (santafe.conicet.gov.ar/inali-la-quema- de-pastizales-en-humedales-y-sus-efectos-nocivos/)*

Los incendios intencionales constituyen un importante agente de perturbación de los ecosistemas que afecta millones de hectáreas cada año. Esta práctica se realiza principalmente para promover el rebrote para la alimentación de bovinos, como una forma de controlar grandes incendios naturales al impedir que se acumule material vegetal seco o como un medio para regular el desarrollo de plagas que dañan las cosechas. Los problemas graves se generan cuando

estos incendios, acentuados por intensas sequías, se vuelven ingobernables, como está ocurriendo actualmente en gran parte de nuestro país, afectando a los ambientes, sus biomas y la salud humana.

Las quemas generan emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera y también se emiten otros que afectan el ozono estratosférico. Estas alteraciones químicas de la atmósfera se traducirán en pérdidas en la producción agropecuaria (por cambios climáticos y afectación de los suelos) y en la biodiversidad de los ambientes (aire, suelo y agua).

La calidad del agua se deteriora considerablemente dado que los incendios de pastizales y bosques provocan la disminución de los niveles de infiltración y retención de agua en el suelo y producen una pérdida del carbono almacenado en la vegetación y del carbono y nitrógeno en las capas superficiales del suelo. Estas pérdidas pueden demorar más de una década en ser recuperadas. Con el incendio aumenta la producción de carbón superficial y almacenado bajo tierra y se modifican los flujos gaseosos, la liberación del carbono (CO₂) y de partículas (cenizas) a la atmósfera y al agua. Mucho del material liberado precipita o escurre hacia los cursos o cuerpos de agua y provoca cambios en las concentraciones de nutrientes, la carga de sedimentos, el contenido de carbono y la concentración de metales.

Es por todo esto que los incendios en humedales, como los que están ocurriendo en las islas del río Paraná, impactan negativamente sobre la calidad del agua. Todo el ecosistema se ve modificado, ya que, aun cuando los ambientes puedan parecer recuperados en los meses o años posteriores a los incendios, estos provocan cambios en la vegetación y en la composición de especies zoológicas (aves, anfibios, reptiles, mamíferos, invertebrados, etc.) e incluso, muchas veces facilitan el reemplazo de especies nativas por exóticas que crecen o se adaptan más rápidamente que las nativas, es decir, toda una modificación de la biodiversidad.

A diferencia de lo que sucede generalmente en los ecosistemas terrestres, cuando el fuego ocurre en los humedales solo suele tener lugar una remoción de la biomasa aérea. Los sustratos saturados o cubiertos de agua de estos ambientes protegen la biomasa subterránea la cual presenta yemas de renuevo de los vegetales que permiten la rápida regeneración de las especies, pero, durante sequías extraordinarias como la que estamos atravesando en la actualidad, el daño a la vegetación es mucho más profundo y limita o retrasa la posibilidad de rebrote. Por otro lado, en ocasiones, el aumento de nutrientes en el agua producto del aporte de las cenizas puede provocar un incremento de la biomasa de vegetación acuática con consecuencias para toda la

comunidad asociada a dicha vegetación. Debe mencionarse también que los suelos carbonizados quedan vulnerables a la erosión hídrica y al deterioro por pisoteo de ganado. En cuanto a la utilización de la quema para mejorar la utilidad de los “pajonales” para la alimentación del ganado, existen otras técnicas de manejo alternativas a la quema, como el desmalezado mecánico, que producen mayores volúmenes de forraje de mejor calidad.

3. LA MAGNITUD DEL FUEGO

El impacto del incendio depende principalmente de la intensidad y extensión, que a su vez se encuentra influido por variables climáticas, hidrológicas y por la cantidad de combustible disponible en el ecosistema. Dependiendo de la composición mineral y el tipo de vegetación, las temperaturas resultan letales para los organismos de los primeros centímetros de suelo (invertebrados y otros microorganismos). Con esas condiciones, se genera las pérdidas masivas de especies que no logran escapar del fuego. Muchos invertebrados terrestres, así como anfibios, reptiles e incluso algunos mamíferos que no evitan a las llamas o al calor y mueren durante el incendio y muchos de los que sobreviven, mueren posteriormente por la pérdida de su hábitat, refugios, recursos tróficos, aumento de la depredación, etc. En pequeños cuerpos de agua puede ocurrir un aumento rápido de la temperatura y producirse la muerte de peces durante incendios catastróficos. Los sedimentos liberados por las quemas también pueden disminuir el éxito reproductivo de los peces. Generalmente, los cambios de hábitat inducidos por el fuego tienen efectos más profundos a largo plazo que el propio fuego sobre la biodiversidad, e incluso pueden durar muchos años, ya que, a los impactos directos e inmediatos de la destrucción rápida del hábitat provocada por los incendios, se suman efectos mediatos e indirectos aún más difíciles de medir y cuantificar, pero presentes y perdurables.

Los grandes incendios también pueden afectar los servicios ecosistémicos y recursos que brindan a los pobladores y las economías locales. En cuanto a la salud humana, el principal resultado de las quemas que podremos notar es la presencia de una gran cantidad de humo. El humo es el resultado de la combustión incompleta de un material y es una mezcla de gases, vapores y pequeñas partículas líquidas (gotas) y sólidas (carbón u hollín) en suspensión. Los gases que se desprenden van a depender en gran medida del tipo del combustible, pero la mayoría son tóxicos.

4. EL HUMO COMO AGENTE TOXICO

Dentro del humo se formarán muchas sustancias capaces de generar daño agudo (corto plazo) o crónico (largo plazo) sobre la salud humana. Estos gases tóxicos pueden ser irritantes y asfixiantes, siendo los más importantes el monóxido de carbono, cianuro, amoníaco, benceno, formaldehído, óxidos nitroso y nítrico. El hollín y las partículas líquidas ayudan a la propagación de los tóxicos en el organismo. La principal forma de entrada de las sustancias tóxicas es la vía respiratoria y así se incorporan al torrente sanguíneo a través de los pulmones.

Las partículas de mayor tamaño suspendidas en la atmósfera pueden quedar atrapadas en el material mucoso del aparato respiratorio, o bien inducir el reflejo de tos y eliminarse con cierta facilidad. En cambio, las partículas pequeñas pueden llegar más profundo en el aparato respiratorio y producir alteraciones mayores e incluso inducir procesos asmáticos o agravar los preexistentes.

Si bien la población en general puede sufrir consecuencias, los más afectados serán ancianos, niños, personas con enfermedades respiratorias previas (asma, enfisema, EPOC, etc.), fumadores, inmunodeprimidos, embarazadas y enfermos cardíacos. Las principales manifestaciones que pueden aparecer por respirar humo incluyen tos, ardor en los ojos, goteo nasal, irritación paranasal, ataques de asma, dolor de cabeza, dificultad para respirar o aceleración de los latidos cardíacos.

CAPITULO 3 – CONTEXTO REGULATORIO

1. ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Antes de continuar con la locución del artículo y su respectivo análisis, nobleza obliga aclarar que el último párrafo del artículo fue excluido del trabajo ya que no se relaciona con el tema. El desarrollo se basará respecto de los 3 (tres) primeros párrafos, que son los relevantes a la cuestión.

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”

Análisis del artículo:

"...apto para el desarrollo humano..."

Se hace notar que ese mismo ambiente debe ser conducente a la trascendencia del hombre, permitiéndole mostrarse y realizarse a través del disfrute.

"...y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras;"

Dentro de esa búsqueda de un desarrollo que no solamente asegure al hombre de hoy sino a los hombres del futuro la posibilidad de un desarrollo aceptable, se dice que se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades presentes sin contribuir al trastabillar el mundo de los hombres del mañana. Es una manera de establecer un compromiso hacia el futuro, es decir lo que se considera el derecho intergeneracional, o sea que aquellos que van a heredar este ambiente puedan vivir en condiciones tan buenas o aún mejores. En otras palabras, se habla del ecodesarrollo y del desarrollo sustentable es decir aquel en el cual el ambiente ya pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano.

"...y tienen el deber de preservarlo..."

En la medida en que se establece un derecho corresponde a los ciudadanos el deber de preservación, este principio es de vieja data en los sistemas constitucionales comparados y está presente en la legislación provincial que en lo atinente a estos aspectos es de línea de avanzada.

"...El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. ..."

El concepto de daño ambiental tiene alguna particularidad probablemente con respecto a la noción de daño que se maneja habitualmente a través del Código Civil y Comercial. Cuando se dice "prioritariamente" se está haciendo un señalamiento de ese sentido. La primera prioridad será recomponer el daño volviendo a la situación ex ante, lo que suele ser sumamente difícil y casi todas las veces imposible en materia ambiental. La reglamentación del presente punto constituirá sin duda la tarea más importante a desarrollar.

Sin embargo, se pueden lograr situaciones nuevas que, si no equivalentes, por lo menos constituyan situaciones en las cuales el daño sea menor o en las que el nuevo balance creado sea aceptable o satisfactorio. Resulta importante señalar que, el hecho de dar prioridad a la recomposición de la situación ex ante para recuperar un ámbito absolutamente satisfactorio y ordenado en cuanto a las prioridades, no obsta a que no exista la obligación de resarcir cuando

el daño se produzca y no se vuelva al estado de situación previo. La idea es no dar rienda libre al principio contaminador pagador.

"...las autoridades proveerán a la protección de este derecho, ..."

El segundo párrafo establece las obligaciones del Estado.

"...a la utilización racional de los recursos naturales..."

El Estado también deberá proveer a este respecto, esto implica conocer esos recursos para poder establecer previamente la razonabilidad de su uso, puesto que frente al desconocimiento la utilización de estos puede ser dañina y producir perjuicios irreversibles. El criterio racional es utilizado en la legislación argentina con verdadera voluntad proteccionista, la interpretación de este aspecto depende del significado que cada uno como intérprete de la ley entiende por racional.

"... a la preservación del patrimonio natural y cultural..."

También se consagra la obligación del Estado de proveer a la preservación del patrimonio natural entendiendo por tal el conjunto de los paisajes, restos fósiles, cuerpos celestes que constituyen no solo bienes naturales sino un patrimonio de valor científico muy importante para nuestro país.

Asimismo, se contempla la preservación cultural, entendiendo por cultura a todo elemento distintivo o diferenciador de los pueblos. Siempre es prudente recordar que el conocimiento de los pueblos de la antigüedad nos ha llegado mediante el estudio de sus culturas. Se entiende por cultura todo lo vinculado con las obras y desarrollos urbanísticos y arquitectónicos de valor estético e histórico que nos permite seguir el desarrollo nacional como sociedad. El concepto abarca los restos fósiles, arqueológicos y antropológicos.

"... y de la diversidad biológica..."

Previo a la consideración de la diversidad biológica se considera la diversidad genética. Es necesario hacer referencia a la importancia que tiene para la preservación y mantenimiento del equilibrio de la vida y los sistemas en la Tierra, tanto en la fauna, la flora como la vida microbiana. Este es un patrimonio de gran importancia por su aporte a la alimentación y salud de una población cada vez más numerosa con menores expectativas de satisfacer totalmente sus exigencias. Aquí se dan cita la clasificación y características de los recursos naturales.

La diversidad genética es parte de un concepto más amplio que es la diversidad biológica, es decir, la variedad de las especies y de los ecosistemas. De tal manera que cuando se habla de la diversidad genética en rigor debemos hacer extensivo el concepto a la preservación de la diversidad biológica, dejando en claro que la importancia de la diversidad genética, que se menciona específicamente está dada por la riqueza del aporte que brinda y por el tránsito que se produce hacia los países desarrollados desde los subdesarrollados.

El tema de la biodiversidad fue tratado en la Cumbre de Río de Janeiro. El Convenio sobre Biodiversidad firmado por nuestro país comienza con un señalamiento sobre la obligación de los estados, y dice en su preámbulo: " La conservación de la diversidad biológica es patrimonio común de toda la Humanidad, y todos los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos siendo responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos".

"...y a la información y educación ambientales..."

En cuanto a la información es importante señalar que no solo debe ser accesible a los efectos que la población pueda ser informada, tomar decisiones y dar opinión sobre los problemas ambientales que puedan afectarla directamente, sino que además es trascendente que el estado provea información haciendo lo que corresponda para producirla en los casos en que no exista, a efectos de que la racionalidad de las decisiones pueda ser puesta efectivamente en marcha.

Con respecto a la educación ambiental se refiere tanto a la formal, en todos los niveles educativos, como la informal, es decir que pueda llegar por todos los medios y a toda la población sin ninguna clase de discriminaciones. Las sociedades conocedoras de sus derechos y respetuosas de sus obligaciones son las que manifiestan comportamientos aceptables y ecológicamente positivos.

"... 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..."

El tercer párrafo se refiere a la legislación y atribuciones de los distintos niveles de gobierno en cuanto a la legislación ambiental. Los fenómenos ambientales se caracterizan por su localización y movilidad, lo cual los hace divisibles de distintas maneras. El fenómeno ambiental es en general un sujeto de la geografía y de la meteorología. Un fenómeno de contaminación producido en un lugar cualquiera es trasladado transfronterizamente a distintos sitios del planeta por corrientes térmicas y en ese proceso sufre transformaciones químicas por ejemplo los CFC fabricados en el hemisferio norte y el deterioro de la Capa de Ozono en la Antártida.

Dentro de cada territorio, la responsabilidad en los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan. Las responsabilidades de los gobiernos locales son primarias. Las provincias tienen una responsabilidad absolutamente fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Pero corresponde a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren por una parte iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar en que estos se encuentren y, por la otra que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental.

De tal manera que la Nación tendrá que dictar esas normas de base (piso), dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad en la legislación y jurisdicción en esos niveles (techo). La lógica nos indica que las provincias conocen fehacientemente el material sobre el cual están llamados a legislar y de ninguna manera están obligadas a adoptar medidas por debajo de los requerimientos provinciales.

Este artículo dicta un derecho-deber, que surge de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo en el año 1972.

En el año 1994, cuando se introdujo en la Constitución Nacional las palabras "...satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras..." Se estaba hablando del desarrollo sustentable. Al hablar de generaciones futuras, se estaría regulando el principio de equidad intergeneracional.

"...El daño ambiental generara prioritariamente la obligación de recomponer..."

Esta frase establece como Principio de contaminador-pagador. La diferencia del daño ambiental con el daño civil es que es extremadamente difícil identificarlo y que suele ser muy costoso o imposible la reparación por lo que se establece un pago de indemnización sustitutivo que se paga al fondo de recursos naturales.

1.1. Análisis de la palabra "norma" introducida dentro del artículo 41:

En 2004 se dictó la resolución 92/04 COFEMA (Consejo Federal del medio ambiente, coordina a las provincias y CABA, representa a todas, dicta resoluciones cuando surge un tema para investigar o un conflicto), este párrafo es en respuesta a la pregunta de ¿a qué se refiere con norma el art. 41? Se estableció que se hace referencia solamente a leyes, y no a decretos, por lo que está facultado solo el Congreso Nacional, no así el ejecutivo. Las provincias también están facultadas para dictar las normas necesarias para complementar las que dicte el Congreso de la Nación.

2. ARTICULO 43 SEGUNDO PARRAFO: AMPARO AMBIENTAL DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO.

"Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Comentario sobre el artículo:

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.”

3. ARMONÍA LEGAL: MARCO NORMATIVO DE PROTECCION AMBIENTAL APLICABLE

Entender la articulación de competencias ambientales entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para visibilizar las tensiones que existen alrededor de la gobernanza de los recursos naturales y las implicancias de la sanción de una norma de presupuestos mínimos para los territorios. En este apartado identificamos las principales normas involucradas en la gestión y conservación de los humedales.

En este contexto son fundamentales la Ley Nacional N° 23919 (Convención Ramsar) de 1991 y la Ley Nacional N° 25335 del año 2000 (que incorpora enmiendas a la Ley Nacional 23919). La importancia de la Convención reside en que es el principal instrumento internacional que se refiere a la protección de los humedales. En nuestro país, por mandato constitucional, los tratados aprobados por ley del Congreso Nacional revisten categoría suprallegal, por lo que su texto y las enmiendas asociadas contienen obligaciones y preceptos que deben ser respetados

por las normas y leyes que dicten el gobierno nacional o las provincias por ser de categoría superior.

Uno de los principales puntos de la Convención Ramsar es que se centra en el concepto de “uso racional” de los humedales, que es definido como “el mantenimiento de sus características ecológicas logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”. El uso racional implica la conservación y el uso sostenible de los humedales y todos los servicios que proporcionan, en beneficio de las personas y la naturaleza.

El esquema de protección de los humedales en nuestro país incluye también las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que resultan pertinentes a la temática, ya sea porque sus contenidos configuran un marco que enriquece y actualiza la aplicación de la Convención —como es el caso de la Ley General del Ambiente—, o bien porque establecen mecanismos cuyo ámbito abarca también a los ecosistemas de humedales, como la Ley de Control de Actividades de Quema.

En el contexto de creciente preocupación pública respecto a la relación entre la degradación de los ecosistemas y el avance del cambio climático, las organizaciones especializadas han señalado como insuficiente a este marco, en tanto no dota a las jurisdicciones de pautas comunes ni de herramientas para desarrollar un abordaje conjunto de los humedales ante las amenazas antrópicas que enfrentan. Es en este punto donde surge la discusión acerca de un instrumento normativo que pueda subsanar estas debilidades.

Además de las normas reseñadas, deben apuntarse las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que no se abocan directamente al tratamiento de protección de los humedales, pero que sí regulan cuestiones estrechamente vinculadas. En ese punto, podemos diferenciar aquellas que sientan bases generales de gobernanza ambiental, de aquellas que regulan la protección de bienes o daños ambientales en particular.

1. LEY N. ° 25675 (Presupuestos mínimos)

En el primer grupo se encuentra la Ley N.° 25675 (Ley General del Ambiente). Esta ley (en adelante LGA), es la que estructura no solo los objetivos de la política ambiental nacional, sino

también los principios a los que debe sujetarse la interpretación y aplicación de toda norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, independientemente de si emana de un órgano con competencia estrictamente ambiental o no. La LGA prevé además los instrumentos de la política y gestión ambiental, como el ordenamiento ambiental del territorio (OAT), la evaluación de impacto ambiental (EIA) y el sistema de diagnóstico e información ambiental, conceptos de gran importancia para las secciones subsiguientes. En términos de participación pública y acceso a la información.

2. LEY N.º 27520 (Presupuestos mínimos)

Esta Ley actúa sobre el Cambio Climático entendido como la Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables, tal como se deja ver en las consecuencias producidas por el daño a los humedales. También sobre los Gases de Efecto Invernadero entendidos como “gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación de determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes. Las quemas generan emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera y también se emiten otros que afectan el ozono estratosférico. Estas alteraciones químicas de la atmósfera se traducirán en pérdidas en la producción agropecuaria (por cambios climáticos y afectación de los suelos) y en la biodiversidad de los ambientes (aire, suelo y agua).

3. LEY N.º 25688 (Presupuestos mínimos)

En el segundo grupo podemos ubicar a la Ley N.º 25688 (Régimen de Gestión ambiental de Aguas). Esta ley establece el principio según el cual se consideran indivisibles las cuencas hídricas, como unidad ambiental de gestión del recurso, y prevé que la autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

4. LEY N.º 26331 (Presupuestos mínimos)

Asimismo, es pertinente mencionar a la Ley N.º 26331 (Protección Ambiental de Bosques Nativos) ya que se trata de una ley de presupuestos mínimos que regula la protección de un ecosistema en particular que, en términos de espacio, puede coexistir con los humedales. Esta realiza un reconocimiento expreso de los servicios ambientales de los ecosistemas que protege, resalta la importancia del Ordenamiento Territorial en su protección y establece categorías de conservación. En la discusión sobre las mejores herramientas para la protección de los humedales suelen invocarse muchos de los aprendizajes obtenidos en la implementación de esta ley.

5. LEY N.º 26562 Y LEY N.º 26815 (Presupuestos mínimos)

Las dos normas principales que regulan la cuestión vinculada a daños ambientales sobre humedales ocasionados por fuego e incendios son la Ley N.º 26562 (Control de Actividades de Quema) y la Ley N.º 26815 (Manejo del Fuego). La primera posee el carácter de una norma básica de fiscalización que dispone una prohibición general de realizar quemas en el territorio nacional sin la autorización correspondiente y estructura cuáles son los requisitos mínimos que deben cumplirse para solicitar una autorización de quema, debiendo ser reglamentada por las jurisdicciones.

La Ley de Manejo del Fuego, por su parte, establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional y cobra una especial importancia para la temática que analizamos a partir de las modificaciones introducidas a su texto por la Ley N.º 27604. Esta ley dispuso que, en caso de incendios en humedales, entre otros espacios, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción modificar el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio.

Esta disposición es relevante porque determina una prohibición concreta de uso del espacio que ha sufrido el incendio basándose en la necesidad de recuperación del área y ha sido, junto con el artículo 22 quater, uno de los artículos más objetados por el sector agropecuario, que plantea que se trata de sanciones muy graves para quienes producen y ya de por sí enfrentan daños provocados por un incendio en su propiedad.

6. LEY N.º 22351

Además de estos dos grandes grupos, es también pertinente mencionar a la Ley N.º 22351 (Parques Nacionales), a través de la cual se regula la declaración de Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional para aquellas áreas que, por su belleza, su diversidad de flora y fauna autóctona o su interés en términos científicos deban ser protegidas y conservadas.

7. LEY N.º 24375

La Ley N.º 24375 (Convenio sobre la Diversidad Biológica) es también una estrechamente vinculada a la temática: entre sus objetivos se encuentran, entre otros, la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

8. LEY N.º 27566

Además de lo dispuesto por la LGA, debe mencionarse la Ley N.º 27566, que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), y que incrementa los estándares de participación pública para los Estados Parte.

4. PROYECTOS DE LEY DE HUMEDALES

1. PROYECTO LEY DE HUMEDALES 2020

Este proyecto de Ley de Humedales que logró avanzar en las comisiones del Senado fue el resultado de la unificación de más de una decena de proyectos presentados. Se logró un dictamen favorable sobre ese texto en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. Sin embargo, al llegar a las comisiones de Agricultura y Ganadería en la Cámara de Diputados, lo único que se logró fue la pérdida del estado parlamentario por falta de tratamiento.

La Ley de Humedales fue tratada en el senado y la cámara de diputados, reunidos en el Congreso. El tema principal que trata esta ley es el sustento y la conservación de los humedales en todo el territorio nacional, para asegurar así la integridad del ecosistema con su uso racional.

Los objetivos de la ley son numerosos y tienen que ver con garantizar la sostenibilidad ambiental en las actividades socioeconómicas que se realicen en los humedales, para así asegurar el mantenimiento de la integridad ecológica. Otro punto es el establecimiento de criterios de conservación y gestión, no solo en los humedales del Río Paraná sino en toda la República Argentina, manteniendo su régimen hídrico en óptimas condiciones.

Además, se busca garantizar la provisión de agua de calidad y la regulación de esta, implementando las medidas necesarias para desalentar las actividades y prácticas que afecten la composición, estructura y funcionamiento de los humedales, identificando y regulando las actividades que amenacen su integridad ecológica.

Algo importante que también trata esta Ley es el fomento de actividades para la restauración de los humedales, con tareas de diagnóstico, mitigación y remediación. También se busca fomentar la creación de áreas naturales protegidas en aquellos humedales y declarados como tales. Otro tema que también promueve es la participación, efectiva y equitativa de representantes del campo científico, académico y universitario, de las organizaciones de la sociedad, de las comunidades locales campesinas e indígenas y de las personas interesadas, en el diseño e implementación de las políticas públicas sobre humedales en el marco de lo establecido por la presente ley.

En cuanto a la conservación del lugar, la Ley reconoce aquellos medios de vidas ancestrales en aquellas áreas declaradas como humedales, en cuanto estos sean compatibles con su conservación y uso racional y sostenible. Esto también quiere decir que se debe conservar el patrimonio natural y cultural en áreas de los humedales, así como los paisajes culturales resultantes de modos de vida, actividades y modalidades adaptadas al normal funcionamiento del humedal, asegurando también el derecho de acceso a la información pública ambiental.

La Ley contempla al Inventario Nacional de Humedales, mediante la autoridad de aplicación, que será responsable de hacerla cumplir con la necesidad de mantener su adecuada protección, control y monitoreo, definiendo una metodología común a ser utilizada, articulando los esfuerzos de las jurisdicciones provinciales, la comunidad científica y las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se debe crear un organismo permanente, dotado de los recursos materiales y humanos necesarios para el avance del proceso. El Inventario podrá realizarse por

etapas y por áreas geográficas. La Autoridad de Aplicación Nacional definirá, en articulación con las jurisdicciones provinciales, áreas del territorio nacional que serán priorizadas a efectos de la realización del Inventario. Este Inventario Nacional cuenta con 4 niveles: Nivel 1: Regiones y subregiones; Nivel 2: Sistemas de paisajes de humedales; Nivel 3: Unidades de paisaje de humedales; y Nivel 4: Sitios de humedales. Dichos niveles deben ser cumplidos en un lapso de 5 años para mantener la confección de la Ley.

El Inventario Nacional de Humedales deberá delimitar, caracterizar, y reconocer el estado de conservación e integridad de los humedales, conteniendo información accesible que permita su ubicación, identificación y caracterización en cada uno de sus niveles, como así también determinar las amenazas que pesan sobre los mismos. Además, El Inventario Nacional de Humedales deberá actualizarse periódicamente, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para la conservación, protección, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos, sus servicios ecosistémicos y su valor inherente.

Se espera la Creación del Gabinete Federal de Humedales, el cual tendrá por objeto promover una adecuada interacción entre los organismos públicos del gobierno nacional, las autoridades competentes y otros organismos públicos con competencia en las temáticas afines a los humedales. El Gabinete Federal de Humedales estará compuesto por las máximas autoridades de las siguientes áreas de gobierno: Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa.

Las funciones del Gabinete Federal de Humedales serían:

- a) Formular recomendaciones, propuestas y/o dictámenes conducentes a la conservación y mantenimiento de la integridad ecológica y restauración de humedales.
- b) Elaborar y coordinar la realización del INH y sus actualizaciones.
- c) Crear programas de promoción e incentivo a la investigación.
- d) Desarrollar campañas de capacitación, educación e información ambiental conforme a los objetivos de la presente ley.

e) Diseñar programas de asistencia técnica y financiera para pequeñas y pequeños productores y comunidades locales a fin de propender, cuando correspondiere, su adaptación a los objetivos de la presente ley.

f) Realizar anualmente un informe sobre el empleo de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior que incluirá los montos por provincias y categorías de humedales.

El Gabinete Federal de Humedales será coordinado por un Coordinador Técnico Administrativo quien tiene la función de elaborar los documentos técnicos, ejecutar el plan de trabajo y brindar la asistencia necesaria para el funcionamiento de todas las instancias de trabajo del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Esta función será llevada a cabo por la máxima autoridad responsable de cambio climático de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable o quien ésta designe.

Deberá contar con un consejo asesor que debe convocar a un Consejo Asesor Externo, en el marco del diseño e implementación del Plan Nacional de Humedales, con carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley. El Consejo Asesor será integrado por:

a) Investigadores, científicos y/o expertos de reconocida trayectoria en el campo de la producción de conocimiento sobre humedales.

b) Representantes de organizaciones ambientales, comunidades campesinas e indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, y centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos o con trayectoria en la materia.

c) Un legislador/a en representación de la Comisión de Ambiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

d) Un legislador/a en representación de la Comisión de Ambiente de la Honorable Senado de la Nación.

Los organismos centralizados y descentralizados que componen el Poder Ejecutivo nacional deben aportar toda información y datos existentes y disponibles, requeridos por la Autoridad Nacional de Aplicación o el Gabinete Nacional de Cambio Climático para el cumplimiento de la presente ley.

En los humedales plenamente reconocidos, así como en aquellos ecosistemas que se presuman razonablemente como tales, hasta tanto no se finalice el Inventario Nacional de Humedales y

las jurisdicciones respectivas no finalicen el Ordenamiento Territorial de Humedales, se deben tomar precauciones especiales a los fines de garantizar la aplicación de los objetivos y principios de política ambiental contenidos en la Ley Nacional N° 25.675.

La creación del Fondo Nacional de Humedales (FNH), que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional y estará integrado por:

- a) 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.
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales.
- c) Los intereses y rentas de los bienes que posea.
- d) Los recursos que fijen leyes especiales.

El Poder Ejecutivo Nacional, al enviar el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos, deberá incluir las partidas presupuestarias correspondientes al Fondo Nacional de Humedales, conforme a lo establecido en la presente ley. Artículo 28°.

Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente sólo podrán ser destinados a los fines taxativamente enumerados en este artículo:

- a) Las actividades y tareas tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de esta.
- b) La compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales por los servicios ecosistémico que éstos brindan.
- c) La creación y desarrollo de una institución permanente para la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus correspondientes actualizaciones.
- d) La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en esta ley.
- e) La realización de cursos, estudios e investigaciones
- f) La implementación de redes de monitoreo y sistemas de información de los humedales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación o el organismo que en el futuro lo reemplace, con los recursos del Fondo Nacional de Humedales, brindará la asistencia económica y financiera para realizar los planes de Ordenamiento Territorial de Humedales que correspondan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provinciales de cada jurisdicción, cuando así lo soliciten.

Se le reprimirá con prisión de dos (2) a seis (6) años el que, de un modo peligroso para la salud humana o la naturaleza, envenenare, adulterare, incendiare, emitiera radiaciones o ruidos, arrojaré contaminantes en el suelo, atmósfera o el agua, destruyendo o de cualquier modo dañando significativamente, en todo o en parte, humedales, cuando se encontraren legalmente protegidos. La pena del artículo anterior se reducirá a la mitad contra el que invada, edifique, usurpe, despoje, desee, rellene, desvíe cursos de agua o explote ilegalmente la diversidad biológica de humedales legalmente protegidos, provocando su alteración, deterioro o disminución. En estos casos, la Autoridad de Aplicación deberá solicitar la demolición de la obra el humedal o su área de protección, como así también proceder a su inmediata restauración, atendiendo a su integridad ecológica, servicios y funciones ecosistémicas y valor inherente.

Si del hecho derivare la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión. Quedan excluidos de las penas establecidas en el primero y segundo párrafo quienes realizaren aprovechamiento de humedales para su subsistencia con el exclusivo objeto de satisfacer necesidades básicas personales o de su grupo familiar o comunitario.

A los humedales que se hayan visto afectados por los incendios, le corresponde un proceso de tareas de restauración inmediata para mantenerlo en la categoría correspondiente según el Inventario Nacional de Humedales. Estas tareas deberán estar a cargo de las autoridades nacionales como de la jurisdicción respectiva.

Además, deberá correr el Principio de Protección Ambiental, para que prevalezca el proceso que mayor protección garantice, en caso de que haya superposiciones en la clasificación de esas áreas o ecosistemas.

Asume que será responsabilidad de Nación, dictar normas con presupuestos mínimos establecidos para la protección ambiental, garantizando la dinámica de los sistemas ecológicos, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Destaca la importancia de dictar una ley complementaria de presupuestos mínimos para la protección y conservación de los humedales, a nivel federal.

En el proyecto, se menciona el desconocimiento general de la importancia que tienen los humedales, qué funciones cumplen en el ecosistema de la región y principalmente, qué influencias negativas traen en materia ambiental, su destrucción masiva.

Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio los humedales se encuentran entre los ecosistemas más afectados y con mayor amenaza de pérdida por las actividades humanas, motivo por el cual diversos convenios y tratados internacionales solicitan establecer inventarios y medidas para su conservación.

Después, mencionan detalladamente las cualidades de los seis humedales activos en territorio argentino:

Cuenca del Plata: Es la principal cuenca hídrica de la Argentina. Se desarrolla en un territorio predominantemente llano, de clima benigno y suelos fértiles. Reúne la mayor concentración humana e industrial del continente, incluyendo las principales ciudades de Brasil y Argentina. También importantes áreas de desarrollo agrícola. Se caracteriza por sus grandes ríos, como el Paraná, con su vasta llanura de inundación, en donde se encuentran una gran variedad de humedales como lagunas, esteros, pantanos, bañados y madrejones. El río tiene un período de aguas bajas en invierno, y otro de crecientes en primavera y verano, durante el cual se inundan amplias zonas, cubriendo islas y tierras aledañas.

Chaco: Es una gran planicie en la que dominan los bosques xerófilos y las sábanas húmedas y semiáridas. Las precipitaciones disminuyen de este a oeste y presentan un régimen estacional con mayores lluvias en verano y un período seco en el invierno. Posee una gran abundancia y diversidad de humedales. Se caracteriza por la presencia de un gran número de depresiones naturales que originan lagunas temporarias y permanentes.

Pampas: La región de las Pampas está constituida por una extensa planicie salpicada de lagunas de agua dulce o salobre, en general de escasa profundidad. Además de las lagunas permanentes o semipermanentes, se generan en la zona una enorme cantidad de cuerpos de agua temporarios que tienen un papel fundamental para la fauna regional, así como para la recarga de las napas freáticas y distribución de nutrientes.

Los beneficios de las lagunas pampeanas incluyen la recarga y descarga de acuíferos, control de inundaciones, provisión de agua, regulación del clima, usos recreacionales, caza y pesca.

Entre los principales humedales de esta región se encuentran la Laguna Melincué, los arroyos y bañados de Magdalena, la Albufera Mar Chiquita, la Laguna de Los Padres, el Complejo Laguna Salada Grande, la Cuenca de Chasicó, las Lagunas Encadenadas del Oeste, el Río Salado, la Laguna de Chascomús y la Bahía Samborombón, entre otros.

Patagonia: Incluye extensas zonas áridas, como la estepa patagónica, y áreas con altas precipitaciones. Entre los humedales de esta región se destacan los lagos de origen glaciario, ríos y arroyos de deshielo, lagunas de estepa, mallines, vegas y turberas. Estos humedales son utilizados para pesca comercial, recreacional y deportiva, turismo y obtención de energía hidroeléctrica.

Puna: Esta región incluye la planicie del Altiplano que se extiende entre los 3.500 y 4.500 metros sobre el nivel del mar en parte de Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Contiene numerosas cuencas endorreicas que forman lagos y salares de diverso tamaño, que constituyen parches de hábitats acuáticos en una matriz desértica. Comprende, las Lagunas de Pozuelos y de Guayatayoc, y el complejo de Lagunas de Vilama, en la Provincia de Jujuy, y las Lagunas Grande, La Alumbra y Purulla, en Catamarca. Estos humedales son muy variables espacial y temporalmente y tienen alta fragilidad ecológica. Se destacan por la abundancia de endemismos.

Zona costera patagónica: La costa patagónica constituye uno de los segmentos costeros más largos y bien conservados del mundo, con aproximadamente 3.400 km de extensión, desde el Río Colorado hasta el Canal Beagle.

El ecosistema marino patagónico es altamente productivo y económicamente importante. Entre los tipos de humedales de la región se pueden citar estuarios, áreas pantanosas, costas de arena con médanos, playas de canto rodado, acantilados y restingas. Alberga grandes concentraciones de aves, mamíferos marinos, peces, moluscos y crustáceos.

Algunos de los numerosos humedales que pueden encontrarse en la costa patagónica son: Bahía Blanca y Bahía Anegada en la Provincia de Buenos Aires, San Antonio Oeste en la Provincia de Río Negro, Península Valdés, Isla Escondida, Cabo Dos Bahías y Bahía Bustamante en la Provincia de Chubut, Monte Loayza, Cabo Blanco, Ría Deseado, Bahía San Julián y Monte León en la Provincia de Santa Cruz y Bahía San Sebastián, Península Mitre e Isla de los Estados en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El interés por los humedales es cada vez mayor en la Argentina y su crecimiento en la última década ha sido marcado. Esta temática dejó de ser patrimonio exclusivo de académicos y de naturalistas para pasar al dominio público en general.

La legislación fue acompañando este proceso con distintas normas para la protección de estos ambientes. Sin embargo, no existe actualmente a nivel nacional una política específica para dichos ecosistemas y regular las modalidades de las actividades productivas que se pueden desarrollar en los humedales con el fin de evitar su degradación.

Se generan así conflictos de distinta escala e intensidad que, atendiendo a la experiencia de otros países, demandarían la elaboración de una política específica a nivel nacional. Ésta debería generarse a partir de criterios unificados, que contemplen la diversidad de los humedales que se presentan en la Argentina.

En este sentido, es bienvenida la realización del Inventario Nacional de Humedales que impulsa el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, pero insuficiente sin una ley que establezca un marco normativo adecuado.

El Ordenamiento Territorial de Humedales que se propone es un instrumento de política ambiental nacional cuyo objeto es regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la conservación del medio ambiente a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de estos.

El Ordenamiento Territorial es una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Este ordenamiento se logrará a partir de estrategias de planificación del uso de la tierra en las escalas locales (provinciales y municipales).

Existen los mecanismos para comprometer a las provincias a dirigir, en términos territoriales, sus decisiones para cumplir con el objetivo de administrar bajo principios de uso sostenible a los humedales de origen natural. Se debe establecer un marco normativo que sea capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio. Este Ordenamiento Territorial es la herramienta para equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por su parte, es una herramienta de gestión con carácter preventivo, orientada a evitar que se produzcan efectos similares a los ya registrados en materia de daños ambientales. Propugna un enfoque a largo plazo y verifica el cumplimiento

de las políticas ambientales, la EIA se ha convertido en la herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos negativos y positivos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el ambiente.

Acorde con las tendencias internacionales y considerando que los estudios y evaluaciones de impacto ambiental resultan insuficientes se incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), como un instrumento para prevenir o mitigar los efectos adversos al ambiente, surgidos de decisiones adoptadas en el marco de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión.

Con la convicción de que la participación real de la ciudadanía transparenta todo proceso decisorio, consideramos que las EIA deben ser sometidas a procesos de audiencias y consultas públicas.

En nuestro país actualmente los humedales son impactados por prácticas insostenibles, en consonancia con los procesos de cambios en el uso del suelo resultado de la expansión de las fronteras agrícolas y urbanas y la creciente contaminación de los cursos y fuentes de agua con origen en las actividades rurales e industriales. Las funciones ecológicas de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, los transforma en un recurso de valor económico, cultural, científico y recreativo que hace necesaria la elaboración de políticas públicas que garanticen su preservación.

Es obligación del Estado proteger la biodiversidad de los ecosistemas y este concepto involucra a la variedad de ecosistemas, de especies y de genes existentes. La conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos son fundamentales para alcanzar y mantener la calidad de vida para las generaciones futuras. Por eso se deben llevar a cabo políticas claras de conservación de los humedales en beneficio de la sociedad en su conjunto.

2. PROYECTO LEY DE HUMEDALES COFEMA 2022

Fue anunciado el 11 de Julio de 2022, durante la Asamblea Ordinaria 103, en la que las autoridades ambientales del país se reunieron para dialogar sobre las mejoras normativas para este año (2022).

Sobre dicho proyecto, se trata de una propuesta elaborada sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Humedales consolidado en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de Diputados, con el aporte de distintas organizaciones y actores involucrados, que logró un consenso amplio en el ámbito del COFEMA para ser llevado al Congreso. Se busca así una efectiva gestión de estos ecosistemas.

3. PUNTOS EN COMÚN Y ASPECTOS DIFERENTES DE AMBOS PROYECTOS

Los proyectos coinciden en sus objetivos al buscar garantizar la sostenibilidad ambiental en las actividades socioeconómicas que se realicen en los humedales, para así asegurar el mantenimiento de la integridad ecológica, pero, y esto no es un detalle menor, ambos proyectos fallan a la hora de establecer concretamente que actividades se están permitidas realizar y cuáles no.

Ambos tienen en cuenta garantizar la provisión de agua de calidad.

Algo importante que tratan ambos proyectos de leyes es la restauración de los humedales buscando fomentar la creación de áreas naturales protegidas en aquellos humedales declarados como tales.

Se tiene presente la importancia de la participación efectiva y equitativa de la totalidad de las personas interesadas en promover los objetivos de la Ley.

En cuanto a la conservación del lugar, ambos proyectos reconocen el patrimonio cultural en áreas de los humedales, así como los paisajes culturales resultantes de modos de vida, actividades y modalidades, adaptadas al normal funcionamiento del humedal.

En lo respectivo a los instrumentos de la política y la gestión ambiental ambos proyectos entienden necesaria la creación de un Inventario Nacional de Humedales, con el objetivo de mantener su adecuada protección, control y monitoreo.

Respecto al Ordenamiento Ambiental del Territorio, ambos proyectos carecen de un adecuado desarrollo. Solo lo podemos encontrar en una mención del artículo 8, en el caso del nuevo proyecto que busca volver a presentarse en el Congreso de la Nación.

Se hace referencia en el último proyecto sobre la realización de evaluaciones ambientales que deberán adecuarse a los criterios de sostenibilidad establecidos en el marco del presente

proyecto de ley. Y, ultimo, en cuanto a los instrumentos de la política y la gestión ambiental ambos proyectos promueven la libre información ambiental.

Difieren en que uno (el que perdió Estado Parlamentario) esperaba la Creación del Gabinete Federal de Humedales, el cual tenía por objeto promover una adecuada interacción entre los organismos públicos del gobierno nacional, las autoridades competentes y otros organismos públicos con competencia en las temáticas afines a los humedales.

En el nuevo proyecto lo que se propone es la creación de un Consejo Consultivo de Humedales. Los objetivos son similares a los anteriores: el intercambio de ideas, experiencias y propuestas.

En lo que respecta a las sanciones encontramos semejanzas, en el mal sentido. Ambos proyectos fallan al momento de establecer un monto de multa mínimo y máximo. Es una realidad que cada provincia será la encargada de dictar sus propias sanciones, pero es carga de la Ley Nacional la tarea de, al menos, establecer una aproximación.

Esta falla en lo único que es asertiva es en permitir la posibilidad de seguir destruyendo los humedales sin temor a ser sancionado de manera monetaria como corresponde.

Por último, ambos proyectos contemplan la creación de un Fondo Nacional De Humedales, pero difieren en el destino de los recursos. En el nuevo proyecto estos recursos estarán destinados a financiar la elaboración e implementación del Programa Nacional de Conservación de los Humedales. El fondo será administrado por la autoridad de aplicación nacional, juntamente con las autoridades de aplicación de todas las jurisdicciones en el ámbito de COFEMA.

4. OPINIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIOAMBIENTALES

Julio de 2022, Cauce, Casa Río, FARN y Taller Ecologista

El Taller Ecologista es una organización ciudadana de la ciudad de Rosario creada en 1985. Desde esta organización trabajan en pos de revertir las tendencias de deterioro del medioambiente, conjugando la problemática social, el respeto a los derechos humanos y los aspectos ambientales en forma integral. Promueven la transición hacia sociedades sustentables que permitan a las generaciones actuales y futuras una vida digna y armoniosa con el entorno.

Esta organización (en conjunto con otras) se expidió respecto del Proyecto consensuado en el COFEMA. Su opinión se podría resumir en que critican la poca participación social que hubo

involucrada en la creación del proyecto y en los distintos retrocesos respecto del proyecto anterior (2020).

La organización sostiene que el proyecto de ley consensuado en el COFEMA no contó con la participación y aportes de organizaciones y actores de la sociedad civil.

Expresa que el 25 de abril junto, con otras organizaciones, enviaron nota al presidente del COFEMA para solicitar de manera formal un espacio de participación en el marco del análisis de la Ley de Humedales que llevaría adelante el organismo que encabeza y así poder compartir su visión y comentarios, pero no recibieron respuesta alguna.

Entienden que el proyecto de Ley de Humedales del COFEMA supone severos retrocesos en los niveles de protección que impulsa el texto unificado. Bajo el argumento de alcanzar un articulado más corto y sencillo, se cercena la sustancia del texto consensuado en Diputados, desdibuja el rol de liderazgo que debe tener el MAYDS en la implementación de la norma, favorece el involucramiento de los actores territoriales concentrados, y prioriza los intereses productivos de las provincias en desmedro de la conservación efectiva de los humedales, su valor intrínseco e integridad ecológica.

Las organizaciones socioambientales sostienen que el proyecto de ley:

- no respeta textualmente la definición de humedal acordada en el marco del Inventario Nacional de Humedales (INH)
- No establece plazos para la incorporación de los humedales en el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) y la realización del INH, ni tampoco para su actualización
- No incluye moratoria, prohibiciones expresas ni mayores exigencias para procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impactos Acumulativos
- Elimina principios ambientales fundamentales como los de indubio pro-natura, indubio pro aqua, no regresión y resguardo jurídico ambiental.
- Minimiza los derechos de acceso a la información y participación
- No incorpora los últimos estándares en la materia que trae el Acuerdo de Escazú ni tampoco el consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas (Convenio OIT 169)
- Borra la agenda de derechos humanos vinculada a los humedales, invisibilizando a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades locales urbanas y rurales, campesinas, tradicionales, productoras, isleñas, residentes permanentes y ribereñas.

Y que esto no sólo en materia de participación, sino también de posibilidades de obtener apoyo económico para sus acciones de conservación y uso sostenible.

Por otro lado, incorpora lenguaje que favorece la financiarización y un enfoque antropocéntrico de los humedales, impulsa su “aprovechamiento” y propone “buenas prácticas productivas en humedales” sin definir qué se entiende por ello. Asimismo, elimina el deber de identificar los subsidios e incentivos que hoy se brindan y que son perjudiciales para los humedales, y redireccionarlos a su conservación y restauración.

CAPITULO 4 – **PROPUESTAS INTERJURISDICCIONALES**

Según la Ley General del Ambiente, el ordenamiento ambiental se desarrolla mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, considerando la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. El delta del río Paraná, en tanto área que supera los territorios político-administrativos, requiere de la articulación de tres jurisdicciones, lo que demanda una nueva concepción para la gestión integrada.

1. PIECAS

El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS) es un acuerdo interjurisdiccional entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, junto al gobierno nacional, cuyo objetivo es gestionar los humedales del delta del Paraná, un ecosistema compartido por las tres jurisdicciones provinciales. El PIECAS apunta a un uso sostenible y a una mirada integral y con enfoque regional de la cuenca.

El PIECAS, como ámbito para alcanzar acuerdos, tiene objetivos tendientes a establecer pautas de sostenibilidad en las actividades en el delta e islas del río Paraná, asegurando su integridad sistémica en el corto, mediano y largo plazo. Dichas pautas deben ser adoptadas por los gobiernos que lo han suscrito y no desde el PIECAS ya que este no constituye un organismo ejecutivo.

Ante esta necesidad, se impulsó la reactivación del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS), un acuerdo interjurisdiccional rubricado entre las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, junto con el Estado nacional, que se encontraba, desde hace algunos años, virtualmente paralizado.

En ese marco, la cartera nacional de Ambiente dispuso conformar un espacio de coordinación y construcción de consensos interjurisdiccionales en el que se definieran las bases para implementar un ordenamiento ambiental del territorio. Tras diferentes reuniones y talleres en los que participaron funcionarios nacionales y provinciales, así como técnicos y representantes de la sociedad civil, se rubricó un acta acuerdo para la creación del PIECAS y para avanzar en la gestión sostenible de los humedales del delta del río Paraná.

A pesar de tratarse de un acuerdo no vinculante, el PIECAS logró avances significativos, tales como la construcción colectiva de un espacio para la definición del marco conceptual y metodológico que permita abordar la problemática socioambiental de la región. Algunos elementos que han contribuido a unificar los criterios son:

- La identificación de un fenómeno relativamente reciente, en el cual un terreno que solía considerarse marginal y aislado, apto para actividades de escala reducida y baja valoración económico-productiva, pasa a convertirse en un área en la que algunas actividades propias del bioma de pampa húmeda pueden encontrar instancias de desarrollo al ser desplazadas de esa zona central por la generalización de otras actividades de mayor rentabilidad, como el cultivo de soja. Ese fenómeno se conoce como “pampeanización” de los humedales.
- El reconocimiento de que dicho fenómeno se desplaza sobre un área que comprende distintos paisajes de humedales, que supera los territorios político-administrativos y que demanda una nueva concepción para la gestión integrada.
- El consenso respecto de que se trata de un territorio de alta sensibilidad que provee un conjunto de bienes y servicios ambientales para la zona más densamente poblada del país, que resulta imprescindible y cuya modificación profunda recaería en el mediano y largo plazo sobre ella, afectando sensiblemente los parámetros de calidad de vida de gran parte de sus habitantes, corriendo además el riesgo de introducir cambios irreversibles de gran magnitud.
- La necesidad de elaborar un espacio de intervención estatal conjunta que permita trabajar sobre los cambios introducidos por el sector privado en el ecosistema.
- La existencia de diversos actores y diversas escalas, en un escenario en el que las demandas de distintos sectores atraviesan a las diferentes jurisdicciones administrativas y definen una complejidad cuyo abordaje integrado requiere que éstas sean permeadas por criterios de transversalidad.

Pese a estos consensos, el PIECAS se mantuvo virtualmente estancado durante muchos años. A comienzos de 2020, el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación decidió su reactivación y el despliegue de una serie de iniciativas para abordar la problemática vigente de las quemas y los riesgos ambientales en la zona.

2. FAROS DE CONSERVACIÓN (Resolución 432/2020)

A instancias de esta mesa de articulación interjurisdiccional, en diálogo con diferentes organizaciones civiles y grupos de vecinos y en consonancia con las acciones del Comité de Emergencia Ambiental, dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se propuso la creación de faros de conservación. Esta iniciativa consiste en establecer nodos de una red de áreas protegidas en diferentes puntos del delta, para fortalecer la presencia institucional y operativa en el territorio, e irradiar protección sobre el humedal.

Los faros de conservación permiten, a través de la asignación de recursos, equipos de monitoreo ambiental y de comunicación, más la presencia permanente de guardaparques y brigadistas de la Administración de Parques Nacionales, desplegar un plan de detección temprana, prevención y disuasión de incendios que posibilite, mediante el patrullaje aéreo, terrestre y fluvial, detectar, informar y combatir focos.

La red cuenta con cuatro nodos:

- 1- En la localidad santafesina de Puerto Gaboto, sede del Parque Nacional Islas de Santa Fe.
- 2- En un sector de las islas frente a la ciudad de Rosario, Santa Fe.
- 3- En las inmediaciones del Parque Nacional Pre-Delta en Entre Ríos.
- 4- En el Parque Nacional Ciervo de los Pantanos, el primero en la zona ribereña de la Provincia de Buenos Aires, a la altura de Campana.

Los faros de conservación permiten contar con una estrategia conjunta y permanente que posibilite, no solo el combate de incendios, sino también la prevención, la concientización y el impulso al desarrollo de actividades productivas sostenibles. En ese sentido, esta iniciativa habilita una instancia concreta para la elaboración de una estrategia estatal conjunta entre las tres provincias y el gobierno nacional, de modo de trabajar, de forma articulada, sobre los cambios introducidos por el sector privado en este territorio de alta sensibilidad para la zona más densamente poblada del país.

Instalan torres para detectar incendios en islas del Paraná cerca de Rosario

El Gobierno nacional instaló las primeras dos torres para detectar incendios en las islas del río Paraná. Así lo anunciaron fuentes oficiales como parte del desarrollo de un sistema de alerta temprana cerca de Rosario y otras localidades de la provincia de Santa Fe.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó que una de las obras finalizadas se llevó a cabo en el peaje del puente a Victoria y la otra corresponde al Parque Nacional Predelta en Entre Ríos.

“El desafío es proteger nuestros bienes naturales”, afirmó el titular de la cartera nacional “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Al respecto el ministro indicó que la consigna apunta a sostener la “calidad de vida”, así como “servicios ecosistémicos fundamentales para la vida, para las próximas generaciones y para las presentes”.

El funcionario confirmó que la Nación proyectó la construcción de cinco torres con cámaras multispectrales. A las tres antes mencionadas se sumará una en el Puerto Cabotaje de Villa Constitución y otra en el Camping Municipal de Victoria. Además de pondrán en marcha dos centros de control y la inversión total de casi 112 millones de pesos incluye servicios de mantenimiento.

La iniciativa se enmarca en la estrategia de faros de conservación que lleva adelante la cartera ambiental para la protección del Delta del Paraná en una zona que comprende Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos con un predominio de los ecosistemas de humedales.

Además de las acciones señaladas, se incorporaron tres brigadistas en el Parque Nacional Islas de Santa Fe y se realizó un ciclo de capacitaciones oficiales para el combate de incendios, otorgando títulos a los participantes de Gualaguay, Paraná y Victoria. También se adquirieron y entregaron 11 estaciones meteorológicas, 110 cámaras trampa y 11 drones con cámaras térmicas mientras se gestiona la compra de cinco embarcaciones para equipar los distintos faros y en cinco módulos habitacionales.

3. “PLAN REGIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DEL DELTA DEL RÍO PARANÁ” (Resolución Conjunta 1/21)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, creó el “Grupo de Trabajo Conjunto” para la elaboración del “Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático del Delta del Río Paraná” con el objetivo de regular el desarrollo de las actividades productivas y los usos del suelo en la zona de humedales. La decisión se tomó a través de una resolución publicada en el Boletín Oficial de la Nación.

El objetivo principal es definir un modelo de desarrollo territorial adaptado a los escenarios previstos de cambio climático y regular la explotación del suelo para que esta no afecte al funcionamiento del ecosistema del humedal. A tal fin, se invitó a que sean designados

representantes técnicos de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fé, en cuyos territorios se extiende el delta del río Paraná con sus humedales.

CAPITULO 5 – CAUSAS JUDICIALES

1. CAUSAS JUDICIALES DE PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES

La emergencia ambiental del Delta del Paraná dio origen a la presentación de diversos planteos judiciales. Entre los mismos se destacan:

- + EQUISTICA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE ASO. CIV. c/ SANTA FE, PROVINCIA
- + CESANELLI, VALENTÍN Y OTROS C/ ENTRE RÍOS, PROVINCIA DE S/ AMPARO AMBIENTAL
- + ASOCIACIÓN CIVIL POR LA JUSTICIA AMBIENTAL Y OTROS C/ ENTRE RÍOS, PROVINCIA
- + ASOCIACIÓN CIVIL CON PERSONERÍA JURÍDICA OBJETIVOS ROSARIO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ ACCIÓN DE AMPARO
- + FAVARIO, IVÁN LEOPOLDO Y OTRO C/ PROVINCIA DE ENTRE RÍOS Y OTRO S/ MEDIDAS PRELIMINARES
- + PEYRANO, MARCOS LISANDRO C/ PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ AMPARO COLECTIVO

La causa iniciada por el Ministerio de Salud y Medioambiente es una acción de amparo colectivo ambiental, contra el Estado Nacional, las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, y las municipalidades de Rosario y Victoria, por los incendios irregulares que se vienen produciendo en el cordón de islas.

El Foro Ecologista de Paraná y la Asociación Civil por la Justicia Ambiental se presentó ante el máximo tribunal nacional para pedir un amparo ambiental colectivo para el resguardo del sistema de humedales e islas del Delta. La demanda era contra los gobiernos de las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires y la Municipalidad de Victoria.

La Cámara Federal hizo lugar parcialmente al reclamo y dictó una serie de recomendaciones. Entre otros puntos, ordenó a Entre Ríos y a la Municipalidad de Victoria la suspensión por seis meses de las autorizaciones para realizar quemas controladas en la isla. Y, a los ministerios nacionales de Ambiente y Seguridad, que establezcan, coordinen y garanticen un “sistema

permanente de control preventivo” en las islas con el objetivo de detectar de forma temprana quemaduras o pequeños focos de incendio, y controlarlos o neutralizarlos antes de que se propaguen o descontrolen.

En la presentación ingresada el 2 de julio de 2020, las entidades pidieron una medida cautelar urgente para la preservación de los humedales del sur entrerriano. La demanda fue realizada por un grupo de niños de la ciudad de Rosario como actores, representando a las generaciones futuras y exigiendo la especial protección del Delta del Paraná, “por las características de este ecosistema esencial por sus servicios ecosistémicos relativos a la mitigación y la adaptación al cambio climático”.

En la solicitud también se planteó que “se declare Sujeto de Derecho al ‘Delta del Paraná’ en la totalidad de su superficie, ya que es un ecosistema esencial para la mitigación y adaptación al cambio climático; que se ordene a las provincias demandadas la elaboración e implementación de un Ordenamiento Territorial Ambiental y un Plan de regulación de los usos del suelo en el territorio insular; que se designe bajo la órbita del Estado Nacional la figura de ‘guardián’ del Sujeto Delta del Paraná, para controlar la conservación y uso sustentable del humedal en su integridad; que se disponga la urgente participación ciudadana en la toma de decisiones a futuro”.

En cuanto a la denuncia, Foro Ecologista y Justicia Ambiental señalaron “las omisiones e incumplimientos en relación al deber de preservar la integridad de los humedales del Delta del Paraná; y a las Provincias de Santa Fe y Buenos Aires en virtud del principio de cooperación en relación al tratamiento conjunto de la mitigación y emergencias ambientales de efectos transfronterizos; esto se debe a que el Delta del Paraná posee un carácter interjurisdiccional que no conoce límites jurídico-políticos, y su gestión debe ser de carácter conjunto, coordinado y siempre buscando garantizar la protección del ecosistema como un todo”.

Las causas penales en trámite, contra los dueños de los terrenos, en el Juzgado Federal N°2 de Paraná (Entre Ríos), a cargo de Leandro Ríos, son al menos seis. El objetivo de esas causas fue claramente determinar responsables, tanto de los actos depredatorios como de los responsables de custodiar el humedal. Y como primer resultado derivaron en la indagatoria de siete titulares de campos.

2. SENTENCIA DE LA CSJN EN LA CAUSA CESANELLI, VALENTÍN Y OTROS C/ ENTRE RÍOS, PROVINCIA DE S/ AMPARO AMBIENTAL.

Es necesario aclarar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de manera previa, en EQUISTICA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE ASO. CIV. c/ SANTA FE, PROVINCIA, había hecho lugar a la medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, pues existían suficientes elementos para tener por acreditado que los referidos incendios, que si bien

constituyen una práctica antigua, habían adquirido una dimensión que afecta a todo el ecosistema y la salud de la población, y que no se trataba de una quema aislada de pastizales sino del efecto acumulativo de numerosos incendios que se habían expandido por la región, poniendo en riesgo al ambiente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver un amparo ambiental colectivo para el resguardo del sistema de humedales e islas del Delta que en 2020 solicitaron el Foro Ecologista Paraná y la Asociación Civil por la Justicia Ambiental (AJAM).

El máximo tribunal argentino resolvió además acumular en el proceso una serie de causas vinculadas para dictar una única sentencia. Dichas causas vinculadas están citadas en el apartado anterior a este.

También requirió a las demandadas, las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires y la Municipalidad de Victoria, informes al respecto.

En definitiva, lo que La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el 28 de diciembre de 2021 fue “declarar la competencia del Tribunal” para tratar un amparo ambiental colectivo solicitado por el Foro Ecologista de Paraná y la Asociación Civil por la Justicia Ambiental.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LAS MEDIDAS JUDICIALES

La Corte Suprema admitió el pedido, y además también unificó una serie de causas relacionadas. Estas son las de “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; “Peyrano, Marcos Lisandro c/ Provincia de Entre Ríos s/ amparo colectivo”; “Cesanelli, Valentín y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo ambiental”; “Asociación Civil con Personería Jurídica Objetivos Rosario c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ amparo”; “Asociación Civil Por La Justicia Ambiental Y Otros C/ Entre Ríos, Provincia” y “Favario, Iván Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ medidas preliminares”.

Son todos proceso de amparo colectivo ambiental que tienen el mismo objeto: El cese de las quemas de pastizales y recomposición del daño ambiental. Esta acumulación de causas cuyos expedientes se tramitarán por separado, tendrán una única sentencia.

Por otro lado, el máximo tribunal del país requiere a las demandadas, las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, y Buenos Aires y Municipalidad de Victoria documentación para responder a la demanda. En base a la Ley de Amparo N° 16.986, ordena así que se giren un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamento de la medida impugnada.

La sentencia en la cual la CSJN resolvió acumular en el proceso la nombrada serie de causas vinculadas está incluida en este trabajo en la sección “anexos”.

CAPITULO 6 – CONCLUSIONES

En materia de incendios, el fuego aún no da descanso a las autoridades y brigadistas. Las sequías invernales provocan que los incendios se originen y se expandan con mayor facilidad y, al no haber muchos registros de lluvia, se complica arduamente el trabajo de apagarlos.

La prohibición de las quemas de todo tipo y bajo toda circunstancia no siempre es la mejor opción y existen experiencias de quemas prescriptas y controladas incluso en áreas naturales protegidas de argentina (por ejemplo, en el Parque Nacional Mburucuyá, en la Provincia de Corrientes), por lo que el debate sobre este tema debe ser profundo. Wangari Maathai, Nobel de Paz en 2004 dijo: "No son las cosas grandes las que marcarán la diferencia, sino más bien los pequeños pasos que demos cada uno cada día".

La responsabilidad de todos los sectores en la toma de decisiones y al cumplimiento de las leyes vigentes para resguardar la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas, es fundamental para resolver esta problemática.

El 2021 fue un año clave en el intento de controlar el fuego y buscar responsables de esta quema. La ciudad de Rosario solía teñirse de gris entre nubes de humo formadas desde las islas.

En este último capítulo resulta oportuno también destacar la relevancia acerca la decisión de la Corte Suprema de Justicia al resolver acumular todas las causas ya que del análisis de la mencionada causa y las caratuladas: CSJ 468/2020 “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; CSJ 542/2020 “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; FRO 11327/2020/CA1-CS1 “Peyrano, Marcos Lisandro c/ Provincia de Entre Ríos s/ amparo colectivo”; CSJ 1578/2020 “Asociación Civil con Personería Jurídica Objetivos Rosario c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ amparo” y FRO 70952/2018/CS1 “Favario, Iván Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ medidas preliminares”, se demuestra que las pretensiones son conexas, y que entre unas y otras existe una relación de continencia que determina la acumulación de estos expedientes.

Evidentemente estos procesos de amparo colectivo ambiental tienen el mismo objeto (cese de las quemas de pastizales y recomposición del daño ambiental) y la misma causa de pedir (afectación de los habitantes de la ciudad de Rosario y degradación del medio ambiente), aunque el amparo ambiental colectivo de los actores está dirigido únicamente contra la Provincia de Entre Ríos.

Este efecto procesal de acumulación de pretensiones y tramitación por separado, para dictar finalmente una única sentencia, se justifica en este caso, por la necesidad de conjurar el riesgo de decisiones contradictorias y el consiguiente escándalo jurídico que originaría el tratamiento autónomo de pretensiones que se encuentran vinculadas por el objeto y la causa.

Al llegar al punto donde la Corte resuelve se puede apreciar, además de la declaración de competencia del Tribunal para conocer en la cuestión planteada y la acumulación de los procesos mencionados, la exigencia hecha al demandado (Gobierno de la Provincia de Entre Ríos) un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamento de la medida impugnada que prevé el artículo 8° de la ley 16.986.

Al hablar acerca de por qué existe la necesidad de una Ley de presupuestos mínimos que trate específicamente los Humedales se podría hacer alusión a que no existe un entendimiento común a nivel nacional sobre el abordaje de los humedales en términos de su definición, lo que dificulta su gestión y trae aparejado distintos niveles de protección y heterogeneidad en las estrategias. Este es uno de los argumentos más fuertes detrás de la necesidad de una LPMH es justamente la ausencia de un concepto común establecido legalmente que otorgue mayor precisión. En cuanto a su utilización y aprovechamiento de la sociedad, los humedales retienen y almacenan agua, disponible para consumo humano, producción y sostenimiento de la vida silvestre. Son el lugar de hábitat de una increíble diversidad biológica que dependen completamente de la no destrucción de este. Los humedales (sobre todo el del Delta del Paraná) desempeñan un papel importante en el control de las inundaciones, estabilización de costas y protección contra tormentas.

La importancia que tienen estos ecosistemas para toda la sociedad y para el planeta está mas que acreditada. Y como dicta el artículo 41, gozamos el derecho de disfrutar un ambiente “sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades actuales sin comprometer las futuras” pero, sobre todo, cargamos con el DEBER de preservarlo. No más destrucción de los humedales.

¡LEY DE PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES YA!

ANEXOS

Entrevista a Paula Vicari, secretaria de producción y medioambiente de Victoria.

1. ¿Hay algún registro histórico respecto de cuándo comenzaron las quemas en las islas?

Sí, se dice que son desde siempre, desde que existe la actividad humana ahí. Desde siempre se conocen las quemas, lo que pasa que el año pasado se juntaron condiciones que hicieron que sea más fácil de propagarse el fuego como fue la bajante histórica, la sequía, la sedimentación de los riachos y arroyos, que también no actúan de cortafuegos, entonces eso fueron como varios factores como en el año 2008 y el año pasado que hicieron que sea imparable.

2. ¿Qué medidas tomó el gobierno municipal y qué postura adoptó respecto a las quemas el año pasado?

Como postura, en el caso de comprobarse que fueron intencionales, totalmente en contra, lo que pasa que la Municipalidad no tiene poder de policía, no somos una fuerza armada y tampoco tenemos la logística para combatir el fuego, hay un fuego y damos aviso a los bomberos, podemos asistirlos con algo de recursos pero poco, nosotros no tenemos ni camión hidrante ni indumentaria, tenemos un equipo de defensa civil para algunas catástrofes pero más que nada para asistencia ante una lluvia muy fuerte o ante lo posterior a un incendio en una casa, pero a la hora de apagar un fuego no tenemos personal especializado.

3. ¿El apoyo que vino fue de parte del gobierno de la Nación?

La provincia manda el Plan Provincial de manejo del fuego, están los que combatieron el fuego fueron bomberos voluntarios de la ciudad de Victoria, algo del personal del plan provincial del manejo del fuego y en última instancia vino gente de Nación con los helicópteros financiado por Nación.

4. ¿Qué postura tomó el Municipio de Victoria con respecto al proyecto de ley de humedales?

El municipio no expresó una postura determinada, te puedo decir qué opino, creo que es necesaria una ley de humedales, pero creo que tomó estado público que se repite ley de humedales y mucha gente no se ha puesto a evaluar los distintos proyectos que existen sobre ley de humedales que son distintos entre sí. Es necesario un proyecto de ley sobre todo para asignar presupuestos mínimos para conservación.

5. ¿Cuál es la relación con el gobierno santafesino y la municipalidad de Rosario con lo que fue la quema el año pasado?

Creo que la mayor parte de los incendios se dieron del lado de Rosario y por más que sea jurisdicción de Victoria el gobierno municipal de Rosario es responsable en asistir en la prevención y en el combate del fuego, y creo que no lo hizo lo suficiente. Los acampantes a ambos lados en la traza vial que a principios del año pasado fueron la mayor cantidad de incendios ahí, eran todos de la Provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario, entonces no puede no haber un compromiso más efectivo y visible por parte de la municipalidad, las fiestas y los paradores son de allí, no son victorenses. La provincia de Santa Fe sí formó parte de un comité formado por Municipio de Rosario, Municipio de Victoria, Provincia de Santa Fe, Provincia de Entre Ríos, Provincia de Buenos Aires, y Nación y tuvo una participación más activa la provincia de Santa Fe con medidas, pero no así la Municipalidad de Rosario.

Con respecto a las causas de los incendios hay múltiples factores, ganadería, pero no creo, porque en la fecha que se produjeron los incendios no queman los ganaderos, los pescadores recreativos que dejaban fuego prendido y no sé si hay un factor intencional en cuanto delito, hay algunos procesados dueños de los campos donde se practicó ganadería y hubo fuego, pero tampoco se los puede responsabilizar a un dueño de hacienda, porque no hay forma de comprobar que prendieron fuego.

6. ¿Actualmente se controla la isla para evitar focos de incendio?

Se estima que hay un montón de materia verde hoy y que va a ser un montón de material combustionable y entonces en conjunto con la Universidad y el Inta se va a hacer medición de material combustionable por zonas para ver cuáles son las zonas que corren más riesgo, no se están otorgando permisos para quemas controladas que eso sí existe en la Provincia, y bajante

hay, esperemos que llueva que es lo que nos pueda salvar esperemos que este invierno sea un poco más lluvioso.

7. ¿El año pasado se otorgaron esos permisos de quema controlada?

Desde el 2020 que no se otorgan permisos, hubo pocas solicitudes, y el órgano de fiscalización y control de todo eso es el Plan Provincial de manejo del fuego, la municipalidad no tiene nada que ver, lo único que somos en esa ley es denunciantes de la existencia de un fuego. -

Es necesaria y urgente la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en pos de sus facultades de control en el Organismo Interjurisdiccional creado a partir del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo, el cual apunta a un uso sostenible y a una mirada integral y con enfoque regional de la cuenca.

Es indispensable para lograr cuidar la calidad del bien jurídico aire que respira la población de la ciudad de Rosario y dejar de causar un gravísimo daño ecológico con su consiguiente afectación a la salud de toda la población. Esta modificación negativa y relevante del ambiente, tiene un claro efecto de rebote sobre “la salud de las personas que habitan las zonas afectadas. Surge del estudio realizado por Observatorio Ambiental de la Universidad Nacional de Rosario de calidad de aire que las partículas existentes en el aire son tan pequeñas que pueden ingresar en los alvéolos, afectando así de manera directa la salud de quienes lo respiran”.

Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y Uso Sostenible de los
Humedales

Disposiciones Generales

Artículo 1°. - Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación y uso sostenible de los humedales y los servicios ecosistémicos que éstos brindan en todo el territorio de la Nación, en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

Art. 2°. - Definición de humedales. A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a aquellos ambientes en los cuales 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 suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

Art. 3°. - Definiciones generales. A los efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) Características ecológicas de los humedales: La combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos de los humedales, la estructura, las funciones ecológicas que desarrollan y los servicios ecosistémicos que brindan.
- b) Servicios ecosistémicos de los humedales: Aquellos beneficios tangibles e intangibles que brindan los humedales, derivados de las características ecológicas de los mismos.
- c) Uso sostenible de los humedales: Actividades humanas compatibles con el mantenimiento de la estructura y funciones ecológicas de los humedales en concordancia con el principio de sustentabilidad de la Ley 25.675.
- d) Paisaje: Organización espacial del ambiente donde los elementos constitutivos se definen según su conectividad y extensión relativa.
- e) Valor intrínseco: Refiere al valor objetivo de los ecosistemas por el solo hecho de su existencia, con total independencia de su contribución al valor de cualquier otra entidad humana o no humana. Por ello, sus atributos son independientes de los seres humanos y permanecen aún en ausencia de éstos.

f) Restauración ecológica: Actividad que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema desde un estado degradado.

Art. 4°. - Objetivos. Son objetivos de la presente ley:

- 1) Establecer criterios de gestión, conservación y uso sostenible de los humedales para todo el territorio nacional compatibles con el mantenimiento de la biodiversidad, la estructura y funciones que desarrollan estos ecosistemas en un marco de concertación y articulación federal.
- 2) Promover la incorporación de los criterios de gestión, conservación y uso sostenible de los humedales en los procesos de planeamiento y gestión ambiental del territorio
- 3) Contribuir a la gestión integral de las cuencas hidrográficas, teniendo en cuenta a los humedales como una componente más de las mismas.
- 4) Fortalecer la valoración y potencial de los humedales en las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.
- 5) Fomentar la restauración ecológica de los humedales degradados.
- 6) Promover la creación de áreas protegidas en humedales y corredores biológicos y culturales.
- 7) Fomentar y apoyar las prácticas y los desarrollos innovadores que promuevan la transición hacia la sostenibilidad ecológica.
- 8) Promover el acceso a la información pública y la participación ciudadana.

Art. 5°. - Servicios ecosistémicos. A los efectos de la presente ley, los principales servicios ecosistémicos, entre otros, que los humedales brindan a la sociedad son:

- a) Provisión de agua dulce.
- b) Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes.

- c) Provisión de alimentos, madera, medicinas, ornamentales, fibras y combustibles para la sociedad y la fauna silvestre y doméstica.
- d) Amortiguación de inundaciones.
- e) Regulación de los regímenes hidrológicos.
- f) Disminución del poder erosivo de los flujos de agua y su velocidad de circulación a nivel de cuenca.
- g) Mitigación de la pérdida y salinización de suelos.
- h) Provisión de hábitats.
- i) Fuente y sustento de biodiversidad.
- j) Polinización.
- k) Estabilización y control de costas.
- l) Almacenamiento de carbono.
- m) Recarga y descarga de acuíferos.
- n) Estabilización climática.
- o) Amortiguación del ruido o barrera visual.
- p) Regulación de plagas y enfermedades.
- q) Patrimonio cultural, medios de vida, valores estéticos y espirituales.
- r) Educación ambiental y turismo sostenible.
- s) Recreación, salud y bienestar humano.
- t) Formación de suelos y materia orgánica.

Autoridades de Aplicación

Art. 6°. – Autoridad de aplicación. Será autoridad nacional de aplicación de la presente ley la máxima autoridad ambiental competente designada por el Poder Ejecutivo Nacional. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351 será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

Art. 7°. – Autoridad competente. Será autoridad de aplicación local de la presente ley aquella con competencias ambientales que determine cada jurisdicción.

Instrumentos de la gestión ambiental de los humedales

Art. 8°. Ordenamiento Ambiental del Territorio. A partir de la sanción presente ley se promoverá la incorporación progresiva de las características ecológicas de los humedales en los procesos de ordenamiento ambiental territorial previstos por la Ley 25.675, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad establecidos en el marco de la presente ley. Los procesos de revisión, actualización y elaboración de normativa de OAT deberán incorporar los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente cuando el mismo implique ambientes de humedales o vinculados a los mismos.

Art. 9°. – Evaluaciones ambientales. Las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas deberán considerar las características ecológicas de los humedales en todas sus etapas, tanto si corresponden a iniciativas que se lleven adelante en áreas de humedales, como si tienen efectos sobre ecosistemas de humedales, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad establecidos en el marco de la presente ley.

Art. 10°. - Criterios de sostenibilidad para la gestión ambiental de los humedales. La gestión ambiental de los humedales deberá basarse en los siguientes criterios.

- a) Servicios ecosistémicos: reconocer e integrar los múltiples valores y servicios ecosistémicos de los humedales.
- b) Vinculación con el paisaje: evaluar a los humedales y las cuencas hidrográficas de forma integral considerando la interdependencia de los ecosistemas y los efectos del uso de la tierra receptando, en lo pertinente, el principio de cuenca como unidad de gestión establecido en el artículo 3° de la Ley N° 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.
- c) Variabilidad espaciotemporal de los humedales: considerar la variación en el tiempo y/o espacio resultado del régimen hidrológico.

- d) Conectividad de los humedales: considerar las conexiones biológicas e hidrológicas de los humedales que se manifiestan en distintas escalas espaciales.
- e) Recuperación y manejo de humedales: comprende un continuo de acciones que incluye la reducción de impactos, remediación, rehabilitación o restauración, según corresponda.
- f) Enfoque adaptativo: la aplicación de los presentes criterios deberá ser revisada y enriquecida conforme a los avances del Programa Nacional de Conservación de los Humedales.
- g) Desarrollo Sostenible: permitir un aprovechamiento de los humedales, compatible con la conservación de la estructura y funciones ecosistémicas de los humedales, y en consideración del derecho al desarrollo de los pueblos, de acuerdo con su planificación territorial.

Art. 11°. – Inventario Nacional de Humedales. Se establece el Inventario Nacional de Humedales como herramienta de información sobre la distribución espacial de los humedales para la gestión y el ordenamiento ambiental del territorio. Es un instrumento desarrollado con coordinación de la Autoridad Nacional de Aplicación y participación de equipos técnicos, de organismos científicos y de gestión y de las Autoridades locales de las jurisdicciones. Incluye la identificación, delimitación, clasificación y caracterización básica de los humedales, con un enfoque multiescalar, multidisciplinario y que incorpore el concepto de paisaje.

El Inventario podrá realizarse por etapas y por áreas geográficas y constituye en todas sus niveles y etapas un insumo principal para la gestión ambiental y el proceso de OAT, no obstante, las jurisdicciones podrán continuar sus procesos en curso e iniciar nuevos, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Ambiente 25.675 y la presente ley.

Programa Nacional de Conservación de los Humedales

Art. 12°. – Programa Nacional de Conservación de los Humedales. Créase el Programa Nacional de Conservación de los Humedales, cuya elaboración e implementación serán coordinadas por la autoridad nacional de aplicación con participación de las autoridades de aplicación de todas las jurisdicciones, en el marco del COFEMA.

Art. 13°. – Objetivos. Los objetivos del Programa Nacional de Conservación de los Humedales son:

- a) Promover el desarrollo de estrategias, instrumentos y medidas para la conservación y el uso sostenible de los humedales.
- b) Promover el desarrollo de herramientas de información y conocimiento para la gestión de los humedales, incluyendo el Inventario Nacional de Humedales, programas de monitoreo de humedales y sistemas de gestión de la información.
- c) Promover el desarrollo de criterios para el ordenamiento ambiental del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental que consideren las características ecológicas de los humedales.
- d) Promover la conservación del patrimonio natural y cultural de los humedales.
- e) Impulsar el desarrollo de instrumentos que permitan establecer ámbitos de concertación y articulación de la gestión para sistemas de humedales que se extienden en territorio de más de una provincia.
- f) Promover la restauración de humedales degradados.
- g) Impulsar la creación de programas de promoción e incentivo a la investigación y el estudio de humedales que contribuyan con información relevante para la gestión de los humedales.
- h) Promover los mecanismos que garanticen la participación pública en las políticas relativas a la conservación y uso sostenible de los humedales.
- i) Fortalecer las capacidades técnicas de las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones para el desarrollo de acciones y medidas para la conservación y el sostenible.
- j) Promover el desarrollo de programas de educación ambiental y divulgación sobre los humedales.
- k) Promover el desarrollo de programas de capacitación e intercambio de información relativa a los humedales dirigido a personal vinculado a la gestión de los humedales.
- l) Brindar acceso a la información pública ambiental a través del desarrollo contenidos multimedios y de infraestructura de datos espaciales (IDE).

m) Promover el desarrollo e implementación de buenas prácticas productivas en humedales.

Art. 14°. – Informe anual. La autoridad nacional de aplicación incorporará al informe anual sobre la situación ambiental en el Informe del Estado del Ambiente conforme al artículo 18 de la ley 25.675, un análisis y evaluación de las medidas implementadas en el marco del Programa Nacional de Conservación de los Humedales.

Art. 15°. – Coordinación interjurisdiccional. En el ámbito del COFEMA se coordinará la implementación de acciones y medidas para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de la presente ley.

Art. 16°. – Consejo Consultivo de Humedales. Créase el Consejo Consultivo de Humedales, como ámbito de intercambio de ideas, experiencias y propuestas, cuya función es la de asistir y asesorar en el proceso participativo de políticas públicas relacionadas con la presente ley.

Art. 17°.- Integración del Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo será integrado por:

- a) Representantes de organismos gubernamentales nacionales con competencia en las actividades que se desarrollan en los humedales.
- b) Representantes de Consejos Federales vinculados a actividades que se desarrollan en los humedales.
- c) Científicos, expertos e investigadores de reconocida trayectoria sobre los diversos aspectos vinculados con los humedales.
- d) Organizaciones ambientales, sociales, de pueblos indígenas, del sector privado, sindicales y profesionales vinculadas con el uso y la conservación de los humedales.

Fondo Nacional de Humedales

Art. 18°. – Creación del Fondo Nacional de Humedales. Créase el Fondo Nacional de Humedales (FNH), que será administrado por la autoridad de aplicación nacional juntamente con las autoridades de aplicación de todas las jurisdicciones en el ámbito de COFEMA, quienes dictarán las normas reglamentarias al efecto. El FNH podrá ser instrumentado mediante un fideicomiso para su administración, a ser operado por la banca pública, cuyo objeto será el cumplimiento de las mandas de la presente ley. El FNH estará integrado por:

- a) 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.
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas humanas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales.
- c) Los intereses y rentas de los bienes que posea.
- d) Los recursos que fijen leyes especiales.

El Poder Ejecutivo Nacional, al enviar el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos, deberá incluir las partidas presupuestarias correspondientes al FNH, conforme a lo establecido en la presente ley.

Art. 19°. – Destino. Los recursos del FNH serán destinados a financiar la elaboración e implementación del Programa Nacional de Conservación de los Humedales y la aplicación de la presente ley.

Art. 20°. – Informe anual. La administración del FNH realizará anualmente un informe del destino de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior, en el que se detallarán los montos por provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 21°. – Informe sobre uso y destino de los fondos. Las jurisdicciones que hayan recibido aportes del FNH, deberán remitir anualmente a la autoridad nacional de aplicación un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos.

Sanciones administrativas

Art. 22°. – Sanciones. Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme a su legislación.

Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las siguientes sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional:

- a) Apercibimiento.
- b) Multa.
- c) Revocación de las autorizaciones u otras habilitaciones administrativas.
- d) Suspensión en la matrícula profesional y los registros de consultores respectivos, o cancelación, según el caso.
- e) Cese definitivo de la actividad.

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que correspondan asegurándose el debido proceso legal y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción. Los fondos generados irán al fortalecimiento de la jurisdicción que aplica la sanción.

Disposiciones Complementarias

Art. 23°. – Ámbito de aplicación. La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

Art. 24°. – De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Sentencia “Cesanelli, Valentín y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo ambiental.



C
S
J
4
8
7
/
2
0
2
0
Q
R
!
G
!
N
A
R
!
Q

Cesanelli, Valentín y otros c/ Entre
Ríos, Provincia de s/ amparo ambiental.

Corte Suprema de **J**usticia de la **N**ación

Buenos Aires, 28 de Diciembre de 2021

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que Valentín Cesanelli, Lucio Fornarini, Guillermo Conejo, Paula Beatriz Magnani, Georgina Gervasoni y Agustín Natalio Ferrari, todos con domicilio en la ciudad de Rosario, con el patrocinio letrado de la doctora Bárbara S. Ausili, inician acción de amparo colectivo, conforme ley 16.986 (artículos 1º, 6º, cc. y ss.), artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, artículo 30 ley 25.675, contra el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y/o quien corresponda, a fin de: a) que ejerza las facultades que correspondan conforme el artículo 124 de la Constitución Nacional, a fin de hacer cesar los recurrentes incendios que se producen desde hace más de una década y -que continúan a la fecha

de la presentación de esta acción- en las islas del Delta Superior del Río Paraná, departamento Victoria, Entre Ríos, las que se ubican en frente de la ciudad de Rosario; b) que recomponga el daño ecológico producido en el ecosistema de humedal ubicado en las islas del Delta Superior del Río Paraná, persiguiendo la tutela judicial efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado (artículo 41, Constitución Nacional, en consonancia con lo establecido en las leyes nacionales de presupuestos mínimos 25.675 General del Ambiente, 26.815 Manejo del Fuego y 26.562 Quema).

Alternativamente, solicitan a esta Corte “su intervención con facultades de control en el Organismo Interjurisdiccional creado a partir del Plan Integral

Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo” (PIECAS).

2º) Que sostienen que, a partir de la conducta omisiva adoptada por la Provincia de Entre Ríos “en claro incumplimiento de lo dispuesto por la [Constitución Nacional artículo] 124, los explotadores de los campos ubicados en el delta del río Paraná realizan actividades de quema con el objeto de preparar los mismos con fines productivos, las que afectan gravemente la calidad del bien jurídico aire que respira la población de la ciudad de Rosario, menoscabando dicho bien jurídico y provocando un gravísimo daño ecológico con su consiguiente afectación a la salud de toda la población”, y que “afecta incontestablemente, de manera negativa y relevante el ecosistema de humedal ubicado en las islas del delta superior del río Paraná”.

Alegan que la presente acción es de competencia originaria de la Corte y fundan su legitimación activa en su carácter de “afectados”, “residentes de la ciudad de Rosario, una zona claramente alcanzada por los humos contaminantes”.

Aducen que la quema de los suelos y la flora del humedal del Delta Superior del Paraná es una práctica que se realiza hace muchísimos años y de manera sistemática en la región, con el fin de eliminar la vegetación con escaso valor



Corte Suprema de Justicia de la Nación

forrajero y favorecer así el rebrote de pastos más aptos para la producción ganadera en la zona.

Los actores señalan que a partir del 2005 “la actividad ganadera en las islas del Delta Superior del Paraná creció exponencialmente pasando de un sistema de ganadería extensiva estacional (que respetaba los macro equilibrios del humedal, esto es, tenían capacidad de soporte y de reproducción) a uno intensivo y permanente, con el consecuente aumento de la quema con fines productivos en la zona”.

Manifiestan que la zona del Delta del Paraná se ha reconfigurado como un lugar que pasó de albergar en el año 1997 la cantidad de 160.000 cabezas de ganado con fines productivos a 1.500.000 en el año 2007, como fruto de la notable expansión de la actividad agrícola en nuestro país, en particular el cultivo de soja, conllevó un proceso de reconfiguración territorial de la ganadería.

3º) Que destacan que en el año 2008 se produjeron una tremenda cantidad de focos ígneos que llegaron a comprometer más de 170.000 hectáreas afectando gravemente a la ciudad de Rosario y sus alrededores, lo que motivó la demanda de amparo presentada por la Municipalidad de Rosario contra las Provincias de Entre Ríos y Buenos Aires.

Que el 11 de diciembre de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro” (Fallos:

337:1439), promovida a fin de que cese el daño ambiental producido por las quemas de pastizales, que según sostuvo la actora, se realizaba de manera reiterada y sistemática, en las islas del Río Paraná y en el área noreste bonaerense.

La Corte en su decisión dijo que “es preciso destacar que la continuidad de las políticas desarrolladas de manera coordinada por las distintas jurisdicciones involucradas, se ve reflejada en el documento denominado ‘Plan Integral Estratégico para el Desarrollo Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP)’, en el que se sistematiza todo lo actuado y planificado y cuya confección le fue encomendada al Grupo Coordinador Interjurisdiccional creado por el Comité Interjurisdiccional de Alto Rendimiento en su reunión del 23 de noviembre de 2012, el que fue aprobado en la reunión del 22 de agosto de 2013”.

Finalmente el Tribunal declaró abstracta la cuestión, por considerar “suficientes y adecuadas” las acciones descriptas e informadas por las provincias demandadas para dar respuesta a la pretensión de la Municipalidad de Rosario; afirmó que no se encontraba acreditada la vigencia actual de los hechos generadores de daño ambiental.

4º) Que los actores expresan que “la realidad indica que en los últimos años el PIECAS se ha desactivado y desentendido totalmente de la cuestión ambiental que nos ocupa en el presente amparo”.



Cesanelli, Valentín y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo ambiental.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Precisan que “en fecha 14 de mayo de 2020, se hizo pública la intención de reactivar el PLAN PIECAS luego de una reunión – videoconferencia de la cual participaron la ministrade Ambiente y Cambio Climático de Santa Fe, Erika Gonnet, el director del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de Buenos Aires, Juan Brardinelli; en representación[del] Ministerio de Ambiente de la Nación, la secretaria de Política Ambiental en Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alejandra Moreyra; la subsecretaria Interjurisdiccional e Interinstitucional, Florencia Gómez, el director de Planeamiento Territorial, Abelardo Llosa; y la directora nacional de Gestión Ambiental del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos, Gabriela González Trilla”.

Manifiestan que el día 13 de junio de 2020, a través de la resolución 2020-201 APN-MAD se declaró la “Emergencia Ambiental y zona crítica de protección a la zona del Delta entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe”, y “se resolvió la prohibición de la quema de los pastizales por el término de 180 días y la intención de arbitrar los medios para dotar al PIECAS del presupuesto para llevar adelante sus acciones”.

Sin embargo, “[a]l día siguiente de dicha Resolución se multiplicaron los incendios”, “por diez”, así, se dijo que “el domingo las islas ardieron como nunca y el equipo de brigadistas comandado por Nación debió apagar más de 40 incendios en la zona”, según luce en un recorte periodístico que se acompaña.

Por estas razones, enfatizan que “[e]sta práctica se repite año a año y a pesar de algunas medidas que se han tomado por parte de los gobiernos provinciales – incluso, recientemente, con la participación de la Nación-, el conflicto ambiental de marras no se ha solucionado en absoluto y genera hasta el día de hoy un inconmensurable grave daño ecológico al ecosistema del humedal ubicado en el Delta Superior del Río Paraná y a su biodiversidad, al bien jurídico aire, con su consiguiente afectación a la salud de la población de Rosario y su área metropolitana”.

5º) Que afirman que “la coordinación interjurisdiccional resultó y resulta escandalosamente ineficaz para dar respuestas suficientes y adecuadas a la gravísima cuestión ambiental a la que nos enfrentamos” y que a principios del 2020, comenzaron – una vez más y como cada año- las quemaduras intencionales con fines productivos en las islas del Delta Superior del Río Paraná, intensificándose en el mes de junio, llegando a límites de contaminación sumamente dañinos al ambiente y la salud. Indican que la ciudad se encuentra inmersa por el denso humo proveniente de las islas, lo que provoca dificultades respiratorias, ardor y enfermedades en los ojos de los habitantes así como también produce olores nauseabundos que vuelven a la atmósfera insostenible, a lo que también se suma un riesgo para la seguridad vial de la zona.

6º) Que señalan que es prueba de ello, “el estudio de calidad del aire acompañado, realizado por el Sistema de Alerta



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Temprana en la ciudad de Granadero Baigorria, localidad aledaña a la ciudad de Rosario donde particularmente el día 11 de junio de 2020, la medición del aire arrojó niveles de contaminación con índices elevadísimos, los cuales superan ampliamente los indicadores considerados como dañinos para la salud de las personas”.

Que aseveran que esta modificación negativa y relevante del ambiente, tiene un claro efecto de rebote sobre “la salud de las personas que habitan las zonas afectadas. Surge del estudio de calidad de aire acompañado que las partículas existentes en el aire son tan pequeñas que pueden ingresar en los alvéolos, afectando así de manera directa la salud de quienes lo respiran”.

Destacan la “afectación relevante y negativa”, el “daño ecológico a raíz de la pérdida de la biodiversidad y la degradación del suelo que está ocurriendo en las Islas del Delta Superior del Paraná el que alberga uno de los ecosistemas de Humedales más importantes de nuestro país”.

7º) Que solicitan por vía de la acción de amparo por daño ambiental colectivo: a) que se ordene el cese de las quemadas intencionales y la recomposición ambiental conforme los artículos 41 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675; b) que el Tribunal alternativamente, intervenga activamente, en el Plan Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS), con facultades de

control a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo; c) que se requiera el informe circunstanciado que prevé el artículo 8° de la ley 16.986 a la autoridad.

Afirman la función ambiental de la propiedad, concita del artículo 240 del Código Civil y Comercial de la Nación.

8°) Que ofrecen como prueba una serie de notas periodísticas, y material fotográfico y piden que se libre oficio: al Instituto de Salud Socioambiental de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Medicina, a los fines de que informe acerca de los daños a la salud de las personas que las quemadas ilegítimas de las islas del Delta Superior del Paraná pueden producir, y al Observatorio Ambiental de la Universidad Nacional de Rosario, a fin de que acompañe copia certificada de estudio de calidad del aire realizado durante los días 11, 12 y 14 de junio.

Reservan el derecho de ampliar.

9°) Que del análisis de esta causa y las caratulas: CSJ 468/2020 “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; CSJ542/2020 “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; FRO 11327/2020/CA1-CS1 “Peyrano, Marcos Lisandro c/ Provincia de Entre Ríos s/ amparo colectivo”; CSJ 1578/2020 “Asociación Civil con Personería Jurídica Objetivos Rosario c/ Superior Gobierno



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la Provincia de Entre Ríos s/ amparo” y FRO 70952/2018/CS1 “Favario, Iván Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otros/ medidas preliminares”, se demuestra que las pretensiones son conexas, y que entre unas y otras existe una relación de continencia que determina la acumulación de estos expedientes en los términos de los artículos 4° de la ley 16.986 y 188 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En efecto, estos procesos de amparo colectivo ambiental, tienen el mismo objeto (cese de las quemas de pastizales y recomposición del daño ambiental) y la misma causa de pedir (afectación de los habitantes de la ciudad de Rosario y degradación del medio ambiente), aunque el amparo ambiental colectivo de los actores está dirigido únicamente contra la Provincia de Entre Ríos.

10) Que dicho efecto acumulativo y tramitación por separado, para dictar finalmente una única sentencia, regirá para la presente causa, en relación con las causas conexas: CSJ 468/2020 “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; CSJ 542/2020 “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; FRO 11327/2020/CA1-CS1 “Peyrano, Marcos Lisandro c/ Provincia de Entre Ríos s/ amparo colectivo”; CSJ 1578/2020 “Asociación Civil con Personería Jurídica Objetivos Rosario c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ amparo” y FRO 70952/2018/CS1

“Favario, Iván Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otros/ medidas preliminares”.

11) Que la acumulación de procesos se justifica en este caso, por la necesidad de conjurar el riesgo de decisiones contradictorias y el consiguiente escándalo jurídico que originaría el tratamiento autónomo de pretensiones que se encuentran vinculadas por el objeto y la causa, situación que es la que se presenta en el *sub lite* frente a la certeza de que la decisión final que se adopte en cualquiera de los expedientes, tendrá efecto de cosa juzgada en las otras causas, en virtud de la íntima conexidad existente entre las cuestiones sometidas a decisión del Tribunal (artículo 33, ley 25.675; Fallos: 326:75; conf. lo resuelto en la causa CSJ 853/2008 (44-M)/CS1 “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental)”, sentencia del 9 de diciembre de 2009).

12) Que no obsta a la solución de acumulación de las sucesivas presentaciones que se adopta, la disposición contenida en el 2º párrafo del artículo 30 de la Ley 25.675 General del Ambiente, pues la jurisdicción originaria de esta Corte Suprema prevista en la Constitución Nacional se halla fuera de su alcance, debido a que no puede ser ampliada o restringida por disposición alguna.

En efecto, a esta Corte no se le puede imponer limitaciones de orden procesal en el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales que el artículo 117 de la Ley



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fundamental le ha encomendado en los asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente, como intérprete final de aquella, guardián último de las garantías superiores de las personas y participe en el sistema republicano de gobierno (Fallos: 329:2316). Se trata, en definitiva, de la simple aplicación del principio de la supremacía de la Constitución dispuesto por su artículo 31, cuya consecuencia inmediata determina, como lo ha establecido esta Corte en forma constante y reiterada, que su jurisdicción originaria y exclusiva no está sujeta a las excepciones que pueda establecer el Congreso; limitada como lo está, no puede ser ampliada, restringida mediante normas legales, por limitaciones de orden procesal, ni de otra naturaleza (Fallos: 323:1192; 328:3609, entre otros) ni modificada por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 250:774; 271:145; 284:20; 302:63; 311:872; 312:425; 316:965; 323:3859, entre otros).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I- Declarar la competencia del Tribunal para conocer en esta causa por vía de su instancia originaria prevista en el artículo

117 de la Constitución Nacional; II- Disponer la acumulación de este proceso y de las causas mencionadas, en los términos establecidos en el considerando 10; III- Requerir al demandado Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, el informe circunstanciado que prevé el artículo 8° de la ley 16.986, que deberá ser contestado en el plazo de treinta días. Para su comunicación librese oficio al señor Gobernador de la Provincia

de Entre Ríos y al respectivo Fiscal de Estado provincial, por intermedio del señor Juez Federal de Paraná de turno. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



C
S
J
4
8
7
/
2
0
2
0
Q
R
I
G
I
N
A
R
I
O

Cesanelli, Valentín y otros
c/ Entre Ríos, Provincia de s/
amparo ambiental.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora (única presentada): Valentín Cesanelli, Lucio Fornarini, Guillermo Conejo, Paula Beatriz Magnani, Georgina Gervasoni y Agustín Natalio Ferrari, con el patrocinio letrado de la Dra. Bárbara S. Ausili.

Parte demandada: Provincia de Entre Ríos

BIBLIOGRAFIA

1 Bibliografía:

Silvia y Dentone José María. (2011) Editorial Estudio. “Ambiente y Residuos Peligrosos”.

Carlos Botassi. (2004) Revista de Derecho Ambiental de la Amazonía. “El Derecho Ambiental en Argentina”.

Bellorio Clabot, Dino L. (2017) Editorial Ad.hoc. “Derecho Ambiental Innovativo”.

Massa L. (2020). *Conicet*. Metacomunidades Bacterianas del Paraná.

<https://www.conicet.gov.ar/metacomunidades-bacterianas-del-parana-un-modelo-para-entender-como-se-estructura-su-biodiversidad/>

Langone E. (2021). *La capital*. Cuáles son los puntos clave de la ley de humedales que está trabada en el Congreso.

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/cuales-son-los-puntos-clave-la-ley-humedales-que-esta-trabada-el-congreso-n2680379.html>

Universidad nacional del litoral. (2020). *UNL*. Récord de incendios en el delta del Paraná en medio de la pandemia.

https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/r%C3%A9cord_de_quemas_en_medio_de_una_pandemia#.YSby0o5KjIU

Hiba J. (2021). *Redacción*. Por qué hay tan poca agua en el río Paraná y cómo eso afecta a las ciudades y a la economía.

<https://www.redaccion.com.ar/por-que-hay-tan-poca-agua-en-el-rio-parana-y-como-eso-afecta-a-las-ciudades-y-a-la-economia/>

Baumann E. & Acosta C. & Paccotti V. & Vázquez M. (2021). *Municipalidad de rosario*. Manual de humedales rosario

https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/manual_humedales_rosario_2020.pdf Piecas-DP. (2019). *Argentina gob.*

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/piecas>

Se venden lotes en islas de dominio público. (2021). *Paralelo 32.*

<https://paralelo32.com.ar/se-venden-lotes-en-islas-de-dominio-publico-flojos-de-papeles/> Incendios forestales. (2021). *Aire digital.*

<https://www.airedesantafe.com.ar/ambiente/incendios-forestales-la-provincia-realizo-operativos-control-el-delta-del-parana-n208276>