

**XVI JORNADAS Y
VI INTERNACIONAL DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2020
Corrientes -
Argentina

XVI Jornadas y VI Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Política-UNNE : 2020 Corrientes-Argentina / Mirian Beatriz Acosta ... [et al.] ; compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed compendiada. - Corrientes : Moglia Ediciones, 2020.
CD-ROM, PDF

ISBN 978-987-619-372-6

1. Comunicación Científica. I. Acosta, Mirian Beatriz. II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.

CDD 340.115



ISBN N° 978-987-619-372-6

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

moglibros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Noviembre de 2020

CONFLICTO ENTRE PRODUCTORES Y CONSERVACIONISTAS POR HUMEDALES

De Bianchetti, Alba Esther

albadebian@gmail.com –

Chalup, Martín Miguel

martin.m.chalup@gmail.com

Resumen

El trabajo trata de la tensión originada en la Provincia de Corrientes entre productores y conservacionistas, a raíz de la posible sanción de una ley de presupuestos mínimos de humedales con tratamiento legislativo en la Nación, motivo por el cual actores de la comunidad provincial se movilizan en el sentido de dictar una ley provincial, que supuestamente frenaría la intromisión en la gestión de recursos naturales de dominio provincial.

Palabras claves: Presupuestos mínimos, Producción, Conservación

Introducción

En el presente año aumentó la discusión y tensión entre productores de la provincia de Corrientes y otros sectores conservacionistas, debido a las actividades productivas llevadas a cabo en las inmediaciones o en zona de humedales. La discusión gira en torno al proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección de humedales con tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación y la posibilidad de que colisione, impida o restrinja las actividades productivas en la provincia de Corrientes, que resulta ser una de las que ostenta índices de pobreza significativos, a la vez que posee un gran área de humedales en el territorio provincial.

Esa tensión ha llevado al Senado Provincial a designar una Comisión Especial de Asesoramiento para el Manejo de Humedales a cargo de varios Senadores, con el fin de impedir el supuesto avasallamiento del Congreso de la Nación, por sobre las autonomías provinciales.

Materiales y método

En esta comunicación haremos referencia al marco legal, probables conflictos y posibilidad de armonización. En tal sentido comenzar con el Convenio Ramsar ratificado por ley 23.919 de la Argentina, modificada por ley 25.335. Uno de los proyectos de ley de presupuestos mínimos con estado parlamentario en el Congreso de la Nación. Las facultades de regulación que tiene la jurisdicción provincial, en este caso la provincia de Corrientes. Haremos un análisis hermenéutico de la legislación. Deducción de las facultades legislativas de la nación y de la provincia. Descripción de la normativa aplicable a la temática de los humedales y crítica reflexiva de políticas públicas encaradas hasta este momento. Todo ello en relación con los Objetivos de Desarrollo Sustentable –ODS– en el marco del cambio climático imperante, temática que se desarrolla en el P.I. G004/18 Objetivos de Desarrollo Sustentable y cambio climático. Derecho y gestión en la implementación de Políticas Públicas.

Resultados y discusión

En la ciudad iraní de Ramsar, se suscribió un tratado internacional, conocido como Convenio Ramsar, que tenía como objetivo la conservación y uso racional de los humedales en el mundo, especialmente como hábitat de aves acuáticas. El primer compromiso que se asume es construir un listado por países de los humedales existentes, de importancia internacional. La Argentina ratifica este Convenio recién en el año 1991, mediante Ley 23.919 y la modifica mediante ley 25.335. El convenio en su artículo 1, adopta la definición de humedales expresada como: “*Son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*”. Los humedales son importantes de conservar debido a la variedad de beneficios o servicios ambientales que brindan al ser humano, tales como provisión de agua dulce, reserva de biodiversidad, control de las crecidas y sequías de agua, recarga del agua subterránea y es regulador del cambio climático. El humedal es una zona inundable de forma periódica o permanente, por lo tanto es un ecosistema híbrido, de tierra y agua, que también conocemos como pantanos, manglares, esteros, turberas o ciénagas. Hay una flora muy interesante y es refugio de aves acuáticas migratorias o no. Existe una red de sitios Ramsar, y para incluir un nuevo sitio debe verificarse el cumplimiento de criterios que están descriptos en el Convenio. El procedimiento para la inclusión de

un nuevo sitio lo regulo la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable a través de la Resolución N° 776 del año 2014. La Argentina tiene designados 23 sitios Ramsar en diferentes provincias y con características muy variadas entre cada humedal. La provincia de Corrientes tiene reconocido como humedal las lagunas y esteros del Ibera, integrando el listado de humedales. La red permite fortalecer las acciones y herramientas con que se cuentan para su protección y conservación.

Conviene recordar que existe una Estrategia para la conservación y uso sustentable de los humedales fluviales de la Cuenca del Plata. En este proceso participan puntos focales Ramsar de los cinco países contenidos en la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, incluye a la Secretaria de Ramsar y organizaciones internacionales asociadas a la Convención como WWF, Wetlands Internacional y autoridades locales. La Cuenca del Plata tiene una superficie aproximada de 3.100.000 km², lo que equivale al 17% de la superficie de América del Sur y está compuesta por tres grandes sistemas hídricos de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. En el subsuelo de esta gran región, encontramos el Sistema Acuífero Guaraní que es uno de los reservorios de agua más grandes del mundo y es compartido por los países de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. La recarga subterránea de este acuífero viene esencialmente del agua correspondiente a la Cuenca del Plata. En el documento que recopila la estrategia que brevemente venimos comentando se menciona que *los humedales de la Cuenca del Plata brindan grandes e invalorable beneficios, tales como: abastecimiento de agua dulce, mitigación de inundaciones y sequías, hábitat para la diversidad biológica, depuración de las aguas, regulación del clima y recarga del agua subterránea. Además, funcionan como corredores ecológicos, son usados para el transporte y la navegación, son fuente de una gran variedad de productos incluyendo madera, cañas, fauna y plantas de valor medicinal.*

Como hablamos de ecosistemas muy especiales, que brindan bienes colectivos y servicios ambientales y en base a lo que establece el artículo 41 de la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación puede dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, sin alterar las jurisdicciones locales. Hubo varios proyectos de presupuestos mínimos de protección de humedales con tratamiento en el congreso, sin que a la fecha se haya sancionado ninguna disposición. En 2020 con una sequía considerable y con base en factores diversos se produjeron grandes incendios en la zona del Delta del Paraná. Ello movilizó a ongs, y diversas asociaciones que reclamando el cese de los incendios presionaban para que se sancione la ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los humedales. Al mismo tiempo grupos de productores de la provincia de Corrientes se movilizaron tratando de poner freno a la ley nacional, invocando que la misma avasallaría la autonomía provincial. Desde el punto de vista normativo la delegación efectuada por las provincias al congreso de la Nación vía del artículo 41, contempla la limitación indispensable para que esa facultad legislativa no interfiera con las facultades provinciales. Es la propia Constitución que sabiamente expone el reparto de competencias dado que las provincias conservan todo el poder no delegado, se dictan su propia constitución, pueden crear regiones para el desarrollo económico y social, dado que les corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Artículos 121, 122, 123 y 124 de la Constitución Nacional).

En consecuencia, la provincia puede regular por ley la utilización de los humedales, teniendo como límites el Convenio Ramsar ratificado por ley nacional, el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional cuando establece el deber de todos los habitantes *a un ambiente sano u equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.* Y lo ratifica aun más cuando el mismo artículo dispone: *que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultura y de la diversidad biológica.* Al regular la jurisdicción provincial acerca del uso y utilización de sus recursos naturales, para lo cual tiene competencia; debe tener en el horizonte el límite de conservación de bienes de incidencia colectiva, que, según el Código Civil y Comercial vigente, prevalecen por sobre los bienes individuales. (Artículos 14, 240, 241). Por otra parte, recordar que debe tenerse en cuenta la acción preventiva (artículo 1711 CCC), es decir, evitar daños futuros, cuando se conocen las causas y los efectos de acciones humanas. O aún en caso de incertidumbre científica, se deben adoptar las medidas conducentes a la protección y conservación ambiental, ya que dicha falta de certeza no justifica inacción alguna.

De lo antes mencionado no se advierte dificultades en el sentido de supuestas amenazas que atribuyen al proyecto de ley de presupuestos mínimos de humedales, que tiene la pretensión de establecer un piso o un estándar o una base de protección, por debajo de la cual el ambiente entra en riesgo¹. Las provincias complementando esta situación pueden aumentar los niveles de protección, complementando la norma nacional. Es más, les corresponde hacerlo desde que tienen el dominio de los recursos naturales.

¹ Los actuales proyectos de ley de protección de humedales incorporan un conjunto de instrumentos de gestión ambiental, que pretenden de manera general regular la protección de estos, limitando los usos y goce de estos particulares tipos de ecosistemas. Destacándose principalmente el instrumento de ordenamiento territorial y la evaluación de impacto. Sin embargo, lo que no advierten estos proyectos es la experiencia previa que otras normas de presupuestos mínimos anteriores han dejado, como en los casos de las leyes n° 26.331 de presupuestos mínimos de ordenamiento territorial de bosques nativos y n° 26.239 de glaciares y zonas peri glaciares. Principalmente los conflictos, problemas y dificultades con los que se encontraron las provincias al momento de poder sancionar sus normas de complemento y al momento de su aplicación. Problemas que hasta el momento siguen existiendo.

Recordando la teoría general del derecho ambiental, el sistema de derecho ambiental argentino se configura bajo la forma de un sistema global concurrentes de normas federales y normas complementarias de primer orden (provinciales) y segundo orden (municipales), que contiene vinculaciones en sentido horizontal y vertical. Y es así como la competencia provincial corresponde primero a completar lo no regulado por la Nación y en segundo lugar complementar *congruientemente* de manera más protectoria o maximizante lo ya reglado por los presupuestos mínimos. Lo que implica que ni la Nación puede legislar en su totalidad en materia ambiental, agotando las posibilidades a las Provincias. Y estas últimas, sus normas deben guardar *congruencia*, adecuación, con los principios y normas establecidos en la ley General del Medio Ambiente y las normas de presupuestos mínimos. Dando un amplio marco de actuación jurídica a la Provincia para poder regular cuestiones referidas la política y gestión ambiental de sus territorios.

Esta lógica también se desprende del principio de *pensar global - actuar local*. Los órdenes inferiores pueden llevar adelante sus políticas propias en el marco de la estructura general del estado. La distribución de competencia “estará siempre vinculada con la idea de que una parte importante del bloque deberá ser tratado con un criterio único, uniforme basal y fundante pero no sin permitir a la comunidad regular de manera más precisa. La normativa ambiental local debe representar a las particularidades de los territorios y lugares con sus singularidades, pueden atender de forma adecuada, eficaz y funcional, pero deben ser congruentes y complementarios a la legislación federal.

Para una gestión eficiente, no se debería soslayar el enfoque sistémico que requieren el ambiente y la interdependencia de los recursos naturales. Los humedales son ecosistemas en sí mismos. Y tienen una gran diversidad. Pensando solo en nuestro país, podemos mencionar que no son iguales los humedales de la Cuenca del Plata, de los humedales altoandinos. Por lo tanto, las autoridades locales tienen la ventaja de conocer la realidad próxima. Hay que conocer la dinámica de los humedales y la interacción del mismo con el territorio. Ninguna legislación puede ser óptima, sino tiene en cuenta estos condicionamientos naturales; pero también la cuestión social y económica. En 1993, V.G.Kushiro colaboro en recomendaciones sobre humedales a la COP, señalando especialmente que los factores sociales y económicos son las principales razones de la pérdida de humedales y por lo tanto merecen la atención principal de los programas de uso racional.

Cuando se debe decidir si dar prioridad a la protección de los humedales o a la agricultura, por ejemplo, en general se resuelve en dar prioridad al agua destinada al consumo humano y doméstico, y luego al uso pecuario y de granja, y posteriormente a la agricultura para regadíos. En cuanto a cuando se ingresa un humedal a la lista del Convenio, se debe recordar que el humedal debe tener importancia internacional para integrarla. Sea por migración de aves, sea por turismo u otras razones, pero no ingresa a la nómina cualquier sitio de tierra con una laguna o bañado. No resulta óptimo oponer humedales o agricultura o a la ganadería. Se debe analizar y consensuar la prioridad de tales usos.

De hecho, poblaciones originarias han sobrevivido con actividades productivas por años en zona de humedales, sin que estos se hayan deteriorado. Quiere decir que las buenas prácticas en materia agrícola, ganadera o forestal son imprescindibles para asegurar un desarrollo sustentable. Son actividades humanas que a veces compiten por el mismo territorio. En nuestra provincia esto no resulta muy llamativo, toda vez que se cultiva arroz próximo a los humedales, ganadería también y forestación con especies exóticas de igual manera. Todas estas actividades productivas comparten la necesidad de agua dulce.

Por otra parte, recordemos que la Asamblea General de las Naciones Unidas adopto en 2015, la Agenda 2030, para el desarrollo sostenible, delineando un plan de acción para el planeta a fin de disminuir la pobreza, fortalecer la paz y el acceso a la justicia. Para ello se adoptaron 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable –ODS– que nuestro país incorporo a su agenda. Cada objetivo determina metas a cumplirse en los próximos años, para cuyo cumplimiento estarían obligados los gobiernos, el sector privado y todas las personas en general. Los objetivos son interdependientes entre si, y varios de ellos serian un marco a tener en cuenta en el conflicto que estamos tratando. Solo por citar dos de ellos: el objetivo 12 que refiere a Producción y Consumo responsables y el Objetivo 15 que refiere a Vida de los ecosistemas terrestres.

Tanto la producción, como la conservación de ecosistemas tienen que tener en cuenta las causas y los efectos del cambio climático, que condiciona la actividad humana y deben ser considerados, para adoptar las medidas de mitigación o de adaptación que corresponda, dado que el cambio climático nos afecta a todos por igual.

Conclusión

Las tensiones entre productores y conservacionistas que los medios han difundido pueden disminuir si se comienza por educar. El ambiente y su necesidad de conservación, como tema de estudio en los planes de la educación formal de alguna forma han ingresado y se visualiza su cumplimiento. Ahora bien, es necesario que la educación informal aporte conocimiento, tal el caso de los medios, que a veces aportan confusión, creemos que por desconocimiento. Tenemos en cuenta que un tema incluido en el sistema ambiental, como son los humedales, ya no es tan común observar su desarrollo, tanto en la educación primaria como en el nivel medio. Y estando en una provincia con tal porcentaje de territorio reconocido como humedal, resulta una deuda desconocer qué son, para que sirven y como se comportan los humedales. Es imprescindible educar sobre los beneficios, que ellos aportan a toda la sociedad.

Es deseable también incorporar a la agenda política la planificación de los usos del suelo, que tenga en cuenta los servicios ecosistémicos que brindan los humedales; para que ellos sean utilizados satisfaciendo las necesidades humanas, manteniendo la biodiversidad. Acorde con lo establecido por el artículo 53 de la Constitución de la Provincia de Corrientes cuando establece: “*La política ambiental provincial debe formularse teniendo en cuenta los aspectos políticos, ecológicos, sociales, culturales y económicos de la realidad local, con el objeto de asegurar el uso adecuado de los recursos naturales, optimizar la producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y promover la participación social en las decisiones fundamentales relacionadas con el desarrollo sustentable provincial*”.

Incluir en la agenda pública las herramientas que permitan restaurar los humedales degradados y asegurar el financiamiento necesario para conservarlos. La Constitución Provincial en su artículo 66, establece: “*Se declara patrimonio estratégico, natural y cultural de la Provincia de Corrientes a los fines de su preservación, conservación y defensa: el ecosistema Iberá, sus esteros y su diversidad biológica y como reservorio de agua dulce, en la extensión territorial que por ley se determine, previo relevamiento y fundada en estudios técnicos...*”

Es probable que las tensiones entre productores y conservacionistas pueda disminuir o desaparecer en base al conocimiento de la dinámica de los humedales y lograr los acuerdos y consensos necesarios entre los actores involucrados en esta discusión que hoy se plantea: por sí o por no. Esta opción de suma cero no corresponde a la temática ambiental, que siempre va a requerir visualizar las mejores alternativas posibles para producir conservando.

Habrá que comenzar por cumplir con la Constitución Provincial, la Constitución Nacional y leyes afines a la temática de los humedales y disminuir así la falacia del conflicto entre productores y conservacionistas. En definitiva, todos ansiamos vivir en este planeta y entregar los bienes colectivos a las siguientes generaciones.

Referencias bibliográficas

Proyecto de ley de presupuestos mínimos sobre humedales del Senado de la Nación.

Di Pangrazio y otros, (2020). Ley de Humedales y gobernanza ambientalmente sustentable y socialmente responsable para la Cuenca del Plata. en *INFORME AMBIENTAL 2020 (Cap. 6, pág. 29)* Buenos Aires: FARN.

Ley nº23.919. Apruébese una Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional... Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de abril 1991.

Díaz Araujo, M. (2002, December 31). El artículo 41 de la constitución nacional: la jurisdicción local y federal en materia ambiental. *La Ley*, 1278, 3–5.

Esain, J. J. (2008). *Competencias ambientales* (1ra ed.). Abeledo Perrot.

Filiación

*Directora del P.I. G004/18 “Objetivos de Desarrollo Sustentable y cambio climático. Derecho y gestión en la implementación de Políticas Públicas”

** Tesista doctoral integrante del P.I. G004/18.