

Aportes para el tratamiento de una Ley Nacional sobre Presupuestos Mínimos para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales.

Actualmente, se encuentran en discusión en el Congreso Nacional Argentino varios proyectos de ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales. Al respecto y como organismo público dedicado desde 1962 al estudio de los ecosistemas acuáticos continentales, el Instituto Nacional de Limnología (INALI, CONICET-UNL) desarrolla en el presente documento aspectos que se considera relevantes en el tratamiento de estos proyectos de ley como un aporte a los actuales debates.

En este sentido, el presente documento pretende ser un aporte a la reflexión, a partir del compromiso de los integrantes de la institución con la conservación y el uso sostenible de los humedales. A continuación, se desarrollan una serie de aspectos que a nuestro criterio requieren ser repensados, profundizados o delimitados a partir de la experiencia y el conocimiento en el trabajo en grandes ríos de llanura, sistemas altamente complejos y dinámicos.

1-DEFINICIÓN DE HUMEDALES EN UN CONTEXTO DE CUENCA/INTERCUENCA

Contar con una definición clara de humedal no solo desde un punto de vista científico sino también legal y técnico, resulta fundamental al momento de demarcar los diferentes humedales incluidos en el territorio nacional. En este sentido, es necesaria una definición jurídica sólida que garantice una gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos para todo el país. Esta definición no resulta sencilla, porque los humedales presentan características particulares.

Asimismo, resulta fundamental destacar que los humedales no son sistemas acuáticos aislados. Por el contrario, se encuentran en estrecha relación con el resto del sistema hídrico, por lo que deben de ser considerados a escala de cuenca y de paisaje en términos de demarcar su área de influencia y retroalimentación con los procesos que ocurren y afectan a otros elementos de la cuenca. Como establece el COHIFE (Consejo Hídrico Federal) (Principios Rectores de la Política Hídrica de la Argentina, 2013), de ello se desprende la necesidad de otorgarle al manejo de los recursos hídricos un enfoque integrador y global, coherente con la política de protección ambiental, promoviendo la gestión conjunta de la cantidad y calidad del agua. Ello se logra mediante la actualización y armonización de las normativas y una sólida coordinación intersectorial tendiente a articular la gestión hídrica con la gestión ambiental, actuando en el marco constitucional vigente. En este punto, la Ley Nacional N° 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, promulgada en el año 2002 establece en su artículo 3, la necesidad de promover la gestión a nivel de cuencas y no particularmente sobre humedales aislados.

En este sentido, en la mayoría de los proyectos en discusión se ha considerado la definición propuesta en 2016 a partir del consenso de especialistas en el marco del Inventario Nacional de Humedales, la cual establece que los humedales se definen como:

“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/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo”.

Sin embargo, consideramos que en esta definición se ha omitido una parte importante que permitiría abordar e interpretar a los humedales considerando su conectividad e interconectividad a escala de cuenca y de paisaje. En este sentido, sugerimos se incorpore la siguiente ampliación incluida en la Res. 329 COFEMA 2016:

“Considérese a los humedales como cuerpos de agua integrantes de las cuencas hídricas internas de cada jurisdicción o de aquellas que sean interjurisdiccionales, y a las mismas como la unidad de gestión integrada”.

En los sistemas de grandes ríos con llanura aluvial como el Paraná son numerosos los ejemplos en los que se requiere de una visión de cuenca para analizar las consecuencias de las acciones y actividades productivas sobre la dinámica de estos macrohumedales. Puede mencionarse que las diferentes fuentes de contaminación que ocurran en el cauce principal tendrán efectos aguas abajo de los vertidos tanto en el cauce como en los ambientes de llanura conectados, al igual que los cambios producidos por la ganadería en los ambientes de la llanura, incluyendo en muchos casos acciones de manejo del agua (canales, diques, etc.), tendrán efectos sobre la calidad del agua y el régimen hidrosedimentológico de todo el sistema.

2- CLASIFICACIÓN DE USOS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS HUMEDALES

La clasificación de usos permitidos es un aspecto transversal a todas las propuestas y constituye un eje fundamental de los proyectos de ley presentados. Siendo que implica determinar categorías de conservación y usos permitidos para el total de humedales identificados en el inventario nacional. En este sentido, mencionamos a continuación elementos relevantes que deberían ser considerados al momento de reglamentar la categorización de usos de los humedales y el ordenamiento territorial de los mismos:

-El uso actual de los humedales no debería ser considerado como principal criterio de ordenamiento territorial, ya que dicho criterio desestima el funcionamiento y la importancia de los servicios ecosistémicos que cada humedal puede brindar y no contempla además el valor intrínseco del mismo, más allá de los servicios que éste pueda proveer para la sociedad. Al establecerse categorías estables en el tiempo y uniformes en el espacio para cada humedal (de tipo semaforización), este ordenamiento imposibilita la restricción de actividades a determinados momentos o espacios cuando ello fuese conveniente.

-En relación con lo anterior, toda reglamentación de usos debería considerar la variabilidad espacial y temporal propia de los humedales. Contemplando de este modo que los humedales son sistemas dinámicos y esto implica que los servicios ecosistémicos que pueden proveer, así como también los efectos de los impactos antrópicos que en ellos se produzcan, van a ser variables a lo largo del año y dependerán estrechamente de la estacionalidad y de procesos estocásticos que pueden estar relacionados por ejemplo a eventos climáticos extremos como inundaciones y procesos de sequía extrema.

Un ejemplo concreto de lo mencionado, lo constituye la dinámica reproductiva de muchos peces del sistema del Paraná, cuya reproducción es estacional y requieren de poder hacer movimientos laterales

desde el cauce principal a las lagunas de la llanura para poder encontrar sitios adecuados de cría. En este sentido, el éxito reproductivo de estas especies dependerá de la conectividad de los ambientes y su variabilidad temporal sujeta a la dinámica determinada por los pulsos de inundación y sequía.

-Como fue mencionado, toda valoración y clasificación de los humedales debería realizarse a una escala de paisaje e incorporando al paisaje como herramienta de planificación territorial que permita abordar estos sistemas desde su funcionalidad ecológica. Al respecto, es necesario contemplar la geomorfología, la vegetación y la dinámica hidrológica para definir los usos más apropiados y desestimar aquellos que no sean adecuados, a partir del diseño de estrategias de conservación. Esto implica la necesidad de establecer un ordenamiento territorial ambiental que contemple el uso sostenible y la protección de los humedales en base a estudios de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) o Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), según corresponda, que permitan regular el uso del suelo y las actividades productivas que puedan realizarse en el área de influencia de un humedal o sistema de humedales.

-La categorización de usos debería además contemplar lo establecido en el artículo 5 de la Ley Nacional N° 25.688 respecto de lo que se entiende por usos del agua, tales como la toma y desviación de aguas superficiales, el estancamiento o modificación de flujos de agua, el vertido de sustancias que afecten la calidad del agua, ya sea superficial o subterránea, entre otros.

-Legitimidad social en relación con los usos: La clasificación de usos debe contemplar a los usos que realizan las comunidades locales y pueblos originarios que tienen su modo de vida y subsistencia vinculados directamente a estos ecosistemas. En este sentido, los intereses sociales, particularmente de la población local, deberían ser considerados mediante mecanismos reales de participación ciudadana a través de consultas/audiencias públicas previas y durante la implementación y la creación de comités integrados por diferentes actores sociales intervinientes. Por ello, recomendamos que se incorporen nuevos procedimientos tendientes a lograr la legitimidad social de las intervenciones antrópicas que pudiesen afectar a los humedales y sus servicios ecosistémicos.

-Es importante destacar que este tipo de ordenamiento debe considerar la estructura biogeográfica de los humedales para la determinación de los distintos tipos de áreas, considerando un diseño balanceado de las diferentes áreas entre las regiones biogeográficas. Para poder realizar un diseño representativo de áreas protegidas es indispensable a partir del conocimiento de las distintas regiones biogeográficas en que ocurren los humedales del país, lograr una distribución acorde a la extensión de cada una de esas regiones. Es importante que estas regiones biogeográficas no sean tomadas directamente de los ambientes terrestres, ya que los humedales requieren de una gestión particular que garantice el mantenimiento de su régimen hidrológico e integridad ecológica. En este sentido, para la elaboración de estos diseños espaciales se requiere de la consulta y trabajo con especialistas con experiencia en estos ambientes.

-En relación con el diseño de estas áreas protegidas deben considerarse sitios que actúan como áreas de elevada diversidad y procesos biogeoquímicos y la presencia de especies nativas, así como el establecimiento de pautas de manejo para el tratamiento de especies no nativas y de especies exóticas, ya que desde el punto de vista ecológico ambas pueden ser muy perjudiciales.

- Debido a que la pesquería y acuicultura representan usos de gran importancia y magnitud desarrollados en los humedales, sería importante que, a partir de métodos científicos, la ley de humedales promueva y exija la determinación de los cupos de captura anuales de todas las especies afectadas por la explotación, es decir todas las especies capturadas de peces. Por otra parte, promueva la acuicultura a partir de técnicas sostenibles en el tiempo.

3-DESARROLLO Y CONTINUIDAD DE LAS INVESTIGACIONES EN HUMEDALES

Se destaca la importancia del financiamiento continuo a la investigación científica de base sobre las funciones ecosistémicas actuales y potenciales para los diferentes humedales, previo a su intervención, así como para la evaluación de su diseño, implementación y monitoreo posterior a la intervención.

En este sentido, se considera fundamental la participación en estas investigaciones de los diferentes actores y sectores vinculados a desarrollos científicos, tecnológicos y académicos a nivel nacional y provincial (Instituciones, Centros, Organizaciones, Redes, etc.).

4-OTROS APORTES

Concepto de restauración ambiental: En cuanto al concepto de restauración ambiental es importante que su utilización sea adecuada y no se confunda con otros instrumentos de gestión ambiental como son el de remediación y/o mitigación ambiental. Si lo que se pretende es incluir la restauración ambiental como instrumento de acción frente a un proceso de degradación de un humedal debido a un uso inadecuado, esta restauración debe incluir de forma explícita la incorporación de un presupuesto mínimo para la ejecución de acciones que tengan por objetivo reducir, mitigar e incluso revertir en algunos casos, los daños producidos en el medio físico para volver, en la medida de lo posible, a la estructura, funciones, diversidad y dinámica del ecosistema original. Para ello, deben restituirse las condiciones originales y corregirse los impactos medioambientales ocasionados por la actuación llevada a cabo en el entorno. Estas medidas en ocasiones pueden resultar poco prácticas debido a que pueden no conocerse las condiciones originales del sistema en cuanto a vegetación asociada, extensión, tipo de suelo, etc. Asimismo, las medidas de restauración deberán contemplar aspectos relacionados a otros factores como la eliminación de especies exóticas o de especies introducidas y de las presiones ambientales vinculadas al uso del humedal en cuestión.

Por otra parte, resulta relevante destacar que ninguno de los proyectos presentados contempla la incorporación de los pasivos ambientales como instrumento de gestión frente a posibles usos inadecuados o daños que se realicen en los humedales. En este sentido, los pasivos ambientales como instrumento de gestión establecen de forma concreta que las empresas u organismos involucrados en el uso del humedal deben hacerse cargo de forma explícita de los daños ocasionados producto de un uso inadecuado o accidental que produzca una degradación del ambiente. Siendo que en general los pasivos ambientales no son incluidos dentro de la contabilidad de las empresas y deben ser reclamados judicialmente.