

# ¿Humedales al límite o límites a la devastación de humedales?

Entretelones de una Ley postergada

*Patricia Pintos e Inés Maraggi*

## **Apropiación, uso y ocupación de los humedales a la luz de la conflictividad ambiental**

A mediados del 2020, a raíz de la gravedad de los incendios provocados en el Delta del Paraná, la conflictividad ambiental asociada al uso y ocupación de los humedales adquirió protagonismo en la agenda pública, política y mediática. En el marco de un modelo económico de matriz extractivista y bajo una perspectiva que entiende los humedales como recursos naturales disponibles para ser explotados, la vertiginosa expansión de múltiples actividades productivas intensivas en la explotación de la naturaleza, arrasa estos ecosistemas, al tiempo que avasalla modos de vida, identidades y derechos de numerosas comunidades.

En Argentina, los humedales históricamente estuvieron ligados a la reproducción socio-económica de poblaciones locales y fueron parte de procesos de apropiación tanto material como simbólica. Estas poblaciones construyeron sus identidades enlazadas a estos ecosistemas y desarrollaron modos de vida vinculados a la actividad forestal, de frutales, pesquera, la apicultura y la ganadería de baja intensidad. A este significativo valor cultural y socioeconómico de los humedales y a la importancia histórica y arqueológica que revisten, se suma el valor ecológico producto de su singularidad. Estos ambientes se caracterizan por la presencia permanente o semipermanente de agua, tienen una flora y fauna muy particular, adaptadas a esas condiciones, y brindan un conjunto de funciones ecosistémicas específicas<sup>1</sup>. Con especial atención a las peculiaridades intrínsecas a los humedales, se los reconoce como bienes comunes de la naturaleza.

No obstante, a partir de las reconfiguraciones productivas y territoriales de las últimas décadas que viabilizaron la intervención en estas áreas para desarrollar actividades propias de un régimen de

---

<sup>1</sup> Entre las funciones ecosistémicas de los humedales se destacan la capacidad de rellenar los acuíferos subterráneos, el aporte de oxígeno y la retención de carbono. Además, actúan como reservorios y reguladores de agua: la retienen en épocas de exceso hídrico, evitando inundaciones, y la expulsan en períodos de déficit, mitigando las sequías; al tiempo que la depuran y la limpian de los contaminantes provenientes de distintas actividades antrópicas (Astelarra, de la Cal y Domínguez, 2017).

naturaleza capitalista (Escobar, 1999), los humedales comenzaron a ser revalorizados económicamente (Astelarra, de la Cal y Domínguez, 2017). Mediante procesos que implican la desnaturalización de estos ambientes y su transformación en ecosistemas terrestres, las grandes obras de infraestructura y energía, así como las actividades agroindustriales, ganaderas<sup>2</sup>, mineras, hidrocarburíferas, urbanísticas y turísticas a gran escala, emprendieron su avance sobre áreas que durante décadas consideraron “marginales” o “improductivas”. Claro está, se trataba de zonas marginales para sus producciones, no así para las comunidades locales con una tradición productiva arraigada a estos ambientes. A partir de entonces, se reconfiguraron con nuevos matices y en nuevos planos las relaciones de poder asimétricas entre actores con disímiles construcciones y significaciones de la naturaleza.

La expansión de nuevas actividades hacia las zonas de humedales, con la complejidad ecológica, social y económica que conlleva, es representativa del avance del capitalismo bajo el mecanismo de acumulación por desposesión (Harvey, 2004). La intensificación en la producción de bienes y servicios de demanda global va de la mano de la valoración de los bienes comunes como mercancías, la devastación ambiental y el despojo de las comunidades que históricamente han habitado estos territorios.

## **El tortuoso camino hacia la Ley**

En noviembre de 2013, el Honorable Senado de la Nación sancionó por primera vez un proyecto de ley de presupuestos mínimos para la protección y conservación de humedales. Esa norma promovida, entre otros, por el entonces senador Rubén Giustiniani (Partido Socialista) fue el resultado de un profundo debate y acompañamiento de organizaciones ambientalistas, asambleas vecinales y referentes universitarios. A pesar de estos apoyos, en la Cámara de Diputados no obtuvo tratamiento y perdió estado parlamentario al año siguiente.

En febrero de 2016, durante un acto en la Reserva Natural de Pilar, a menos de dos meses de asumir la presidencia, Mauricio Macri

---

<sup>2</sup> En el caso del Delta del Paraná, por ejemplo, se da un proceso de desplazamiento en cadena donde, a medida que la monoproducción de cultivos desplaza a la ganadería en el continente, ésta se traslada hacia el Delta y presiona y expulsa a las actividades tradicionales. Producto de ello, la ganadería estacional y de baja intensidad que se arreaba a la zona delteña durante el verano para el pastoreo, es suplantada por una ganadería permanente e intensiva. Esto exige un incremento de la práctica de roza, basada en la quema de pastizales para el rebrote de las pasturas. Al masificarse esta práctica, se unifican los focos de quema y se generan incendios de magnitudes incontrolables.

anunció que promovería la sanción de una ley de humedales<sup>3</sup>; una promesa a años luz de distancia de lo que sucedería en los debates parlamentarios, donde se hizo evidente que los legisladores oficialistas no acompañarían esta idea. El senador Alfredo De Angeli (PRO-Unión por Entre Ríos), dirigente ruralista de Entre Ríos, se constituyó en uno de los principales detractores a la ley, según se recoge de sus declaraciones públicas y consta en las versiones taquigráficas de las sesiones<sup>4</sup>.

A pesar de la oposición del oficialismo, el 30 de noviembre de 2016, con cambios de último momento que empobrecieron el proyecto, se aprobó la ley por segunda vez en el Senado, esta vez impulsada, entre otros, por el ex senador Fernando “Pino” Solanas (Proyecto Sur-Frente UNEN). Pero tal como sucedió la vez anterior, a partir del *lobby* ejercido por grupos de interés ligados a las corporaciones mineras, el agronegocio y el sector inmobiliario, la ley volvió a ser ignorada en la Cámara de Diputados y perdió estado parlamentario nuevamente.

### **Disputas de sentido y narrativas opositoras a la Ley**

En ocasión del debate en el Congreso de la Nación por una ley de protección de los humedales, variados actores se pronunciaron a propósito de la iniciativa, acorde a la pluralidad de valoraciones construidas en relación a estos ecosistemas. Las narrativas más reticentes a la ley se enunciaron mayoritariamente desde un lenguaje económico-productivo, en el marco de un sistema de valoración crematístico de la naturaleza (Martínez Alíer, 2006).

En primer lugar, desde el ámbito político, algunos legisladores pusieron en tela de juicio la necesidad de una ley, en virtud del impacto que la nueva legislación podría tener en las actividades productivas

---

3 Según el artículo de Télam (02/02/2016), el entonces presidente manifestó: “Tenemos que cuidar esto que es tan valioso para nuestro país, desde la Laguna de los Pozuelos en Jujuy, pasando por los Esteros del Iberá, por el Palmar Yatay de Entre Ríos, la reserva de la Costanera Sur hasta la Península de Valdés” (...) “Tenemos que ser un importante protagonista contra los factores que producen el cambio climático; tenemos que cuidar y potenciar este tipo de regalos que nos da la naturaleza en función del país, las futuras generaciones y el mundo entero”.

4 Extracto de la versión taquigráfica de la sesión del 30 de noviembre de 2016, en que se dio media sanción al proyecto de Ley patrocinado por el senador Solanas: “Estamos muy preocupados porque tenemos que volver a las provincias y explicar a los productores por qué salió esta ley. ¡Claro que es fácil hacer una ley desde el centro de la ciudad, pensando en los humedales! Pero hay que ir a las provincias. Hay que ir a Paranacito, a los Esteros del Iberá, al bañadito La Estrella, a explicar: ‘Mire: usted no puede hacer más caminos. Ustedes van a tener que salir a caballo o en carro siempre, no van a poder comprar autos porque no van a tener caminos’. Estas son las cosas que hay que ver. Hay que ver la realidad” (Cámara de Senadores de la Nación, 2016: 118).

dominantes de las provincias que representan. En palabras de Alicia Fregonese, diputada nacional por Entre Ríos (PRO), “esto impacta de manera dramática en la producción, el desarrollo del interior y el federalismo”<sup>5</sup>. En la misma línea, su par de Corrientes, Jorge Vara (UCR)<sup>6</sup>, expresó que “la provincia tendría que plantarse y tendría que revelarse (...) Por lo pronto, la Cámara de Senadores por unanimidad votó una oposición a los proyectos licitantes”<sup>7</sup>. Esto se relaciona con la inmediatez y la proyección a corto plazo de los diferentes gobiernos en sus políticas productivas, que lejos están de salvaguardar las condiciones ecosistémicas de estos ambientes.

En concordancia, entidades rurales hicieron pública su posición y señalaron que “es inoportuno, inconveniente e innecesario aprobar algún proyecto de ley con tales características, objeto y definición” (Coordinadora de Entidades Productivas de Corrientes [CEP Corrientes], 2020:3). Actores políticos y del agronegocio manifestaron que los proyectos de ley introducen asuntos que son competencia de las provincias y que no se instituye un aporte en términos normativos, estando contemplado ya el objeto de esta ley por otras regulaciones, entre ellas, la Ley General del Ambiente (25.675).

Otro de los ejes centrales del debate giró en torno a la definición misma de humedales. Coincidimos con Straccia e Isla Raffaele (2020: 93) en asignar un lugar central a la definición a ser utilizada en la Ley, hecho que hizo evidente “la emergencia del carácter político de una categoría despolitizada”. Aquí, los planteos partieron principalmente del hecho que, según la definición de humedal que se adopte, variarán las áreas y superficies a inventariar, que serán susceptibles de un ordenamiento ambiental territorial<sup>8</sup>. Desde Confederaciones Rurales Argentinas (2020) expresaron que se amplía la superficie nacional incluida dentro de la definición de humedales “para convertirla en un ‘santuario’ eliminando a los pobladores y sus familias y restringiendo

5 El Rural, “Sigue el debate por una posible ley de humedales”, 27/8/2020.

6 Jorge Vara es ingeniero agrónomo y productor agropecuario. Previo a asumir como diputado nacional en diciembre de 2019, se desempeñó como presidente de la Asociación Correntina de Plantadores de Arroz (2005-2009) y ministro de Producción de la Provincia de Corrientes (2009-2019).

7 “Ley de Humedales - Diputado Nacional UCR por #Corrientes, ingeniero Jorge Vara”, Canal de Youtube de la Unión Cívica Radical Corrientes, 01/09/2020.

8 Respecto a la definición de humedales, Straccia e Isla Raffaele (2020: 93) sostiene que: “Algunos agentes reproducían elementos de sentido del discurso jurídico-legal para afirmar la importancia de replicar la contenida en la Convención Ramsar. Otros, en cambio, cuestionaban que ésta no tenía un carácter operativo y que su excesiva amplitud impediría la realización del inventario, de modo que apelaban a elementos de sentido del discurso biológico-ecológico para especificar qué características debía cumplir un área para ser considerada ‘humedal’ y señalar que la presencia de vegetación hidrofítica y suelos hídricos o con rasgos de hidromorfismo eran las características diagnósticas comunes que permitirían reconocerlo”.

o prohibiendo las actividades productivas”. Contrariamente a estas afirmaciones, los proyectos de ley presentados no se oponen al conjunto de actividades productivas ni buscan paralizarlas, sino que habilitan la discusión sobre los términos en que se llevan a cabo y bajo qué condiciones se pueden ocupar los humedales, de acuerdo a la capacidad de carga de estos ecosistemas.

Bajo el lema del “Desarrollo Sostenible”, las entidades rurales promulgan un supuesto equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social y protección del ambiente. Lo que aquí ocurre es que se repite una y otra vez el discurso del desarrollo como horizonte anhelado por las comunidades. Y así planteado, valida las prácticas que contribuyen al enriquecimiento de las grandes corporaciones, al tiempo que se destruyen los ecosistemas. Esto se vislumbra, de la misma manera, en el caso de la actividad minera, la cual busca legitimidad a partir de autoproclamarse el motor de desarrollo para muchas provincias, mientras enarbola un discurso de cuidado del ambiente y minería “sustentable”<sup>9</sup>. Un discurso que en la práctica deja mucho que desear. La contradictoria conjunción de la expresión “minería sustentable” y la cooptación del término “sustentabilidad” que supone, forma parte de las estrategias adoptadas por el capitalismo para obtener la aprobación social de prácticas que originan, entre otras consecuencias, daños ambientales irreparables, conflictos por el uso y la contaminación del agua, y afectaciones a las poblaciones y actividades productivas próximas a las grandes explotaciones mineras.

Adicionalmente, se desacreditaron las investigaciones que respaldan los proyectos de ley, afirmando que no existen evidencias objetivas que ratifiquen la generación de daños en los humedales (CEP Corrientes, 2020). En línea con estas argumentaciones, emergieron voces desde el ámbito académico que reprodujeron y legitimaron el afán productivista de ciertas corporaciones y relativizaron las narrativas de científicos y organizaciones sociales que están al frente de las luchas socioambientales<sup>10</sup>. En definitiva, posicionamientos divergentes coinciden en que el tratamiento de estos proyectos requiere de la participación del sector científico académico. Sin embargo, allí se inicia un nuevo debate que, más allá de las discrepancias entre

9 Futuro Sustentable, “De Castro Alem: El sector minero se vio sorprendido con la ley de humedales, que podría ser nociva para la producción de litio”, s.f.

10 Entre ellos, Juan José Neiff, Doctor en Biología de la Universidad Nacional del Nordeste, expresó que hasta el presente no ve la necesidad de una ley nacional de humedales, ni la cree viable. Añadió, además, que los recursos naturales son potestad de las provincias que han sabido proteger de manera eficiente sus humedales. UNNE Medios, “Biólogo de la UNNE no ve necesaria ni viable una Ley Nacional de Humedales”. 13/9/2020.

investigaciones, alude a distintas cosmovisiones sobre el devenir de los pueblos y de la vida, sobre formas de entender los relacionamientos y el interés colectivo e individual.

Finalmente, los medios de comunicación también se hicieron eco del asunto, pero con una participación efímera, siendo que una vez abatidos los focos de incendio fruto de las precipitaciones, el debate sobre el valor y la protección de los humedales dejó de ser un tema relevante para la agenda mediática. Sin embargo, no por ello se debe pasar por alto el posicionamiento asumido por medios de prensa hegemónicos que vigorizaron los discursos de las grandes corporaciones, propagando mensajes de alerta sobre las consecuencias económicas que la sanción de una ley de humedales podría suscitar<sup>11</sup>.

### **Estado actual del debate y desafíos frente a la posibilidad de una nueva sanción**

El dramatismo alcanzado por los incendios en el Delta del Paraná y luego en áreas de humedales de las provincias del litoral durante los meses de invierno de 2020, volvió a colocar en la agenda pública la necesidad de regular el uso y ocupación de estos ecosistemas. Lo ocurrido fue caracterizado, con justa razón, como un verdadero ecocidio, con miles de hectáreas afectadas por el fuego, en su gran mayoría de origen intencional<sup>12</sup>, en un momento de prohibición total de quemas debido a las altas temperaturas y la bajante histórica del río Paraná.

La demanda de organizaciones socioambientales y sobre todo la presión ejercida por los medios de comunicación, que acompañaron esta crisis con una cobertura casi permanente, volvió a instalar la necesidad de la sanción de una Ley para la protección y preservación de humedales. En un plazo de tiempo relativamente breve, todo el arco político con representación parlamentaria se apuró a presentar sus proyectos (15 en total: 10 en Diputados y 5 en Senadores). Gran parte de ellos recuperaron los principales acuerdos alcanzados en 2016, a excepción de alguno que, desde un enfoque abiertamente

---

11 La Nación, “Corrientes. Alertan por el impacto económico y productivo de un proyecto sobre humedales”, 6/8/2020; y Clarín, “Desde CRA alertan que varios proyectos de ley quieren convertir a los humedales en un santuario”, 18/9/2020.

12 El ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Juan Cabandié, sostuvo que los incendios de campos y bosques en distintos puntos del país fueron “muy preocupantes” y aseguró que “el 95 por ciento de los fuegos son intencionales y provocados”. Télam, “Cabandié dijo que el 95% de los incendios forestales son intencionales”, 22/09/2020.

productivista, ensayó una definición distinta (la instituida en la Convención Ramsar), con el fin de reducir la superficie que podría quedar alcanzada por la regulación<sup>13</sup>.

Si bien en Diputados se avanzó a buen ritmo con el objetivo de acordar un proyecto unificado<sup>14</sup> con la expectativa de obtener un dictamen de mayoría, la difusión descontrolada del fuego en catorce provincias durante los meses de septiembre y octubre desplazó el foco de atención que había sobre los humedales<sup>15</sup>, lo que produjo una nueva frustración: terminado el año legislativo y las sesiones extraordinarias en el Congreso de la Nación, otra vez, los proyectos de ley no fueron tratados.

A sabiendas de que este escenario dista de ser el esperado, se aprecia el proceso de discusión abierto para llegar al punto en que nos encontramos. En la virtualidad, a instancias de la propia Comisión de Recursos Naturales, se habilitó la convergencia de voces y miradas provenientes de organizaciones socioambientales y de sectores académicos dispuestos a discutir en un mismo espacio sobre los alcances de la Ley, así como sobre sus procedimientos técnicos. Este proceso colaboró de manera sustantiva a que el llamado proyecto unificado pueda hoy considerarse superador de aquellos que antes habían alcanzado estado parlamentario, sobre todo por la precisión en un conjunto de definiciones fundamentales para la faz operativa de la futura Ley, y de las dos etapas claves de su aplicación: el inventario nacional de humedales y el ordenamiento ambiental del territorio.

A su vez, considerando las dificultades que ha tenido la implementación de la Ley de Bosques con la aplicación de la metodología de semaforización<sup>16</sup>, el texto unificado incorpora un

<sup>13</sup> Proyecto de Ley de Presupuestos mínimos para la conservación y uso sostenible de los humedales, presentado por los diputados Jorge Vara (UCR) y Alicia Fregonese (PRO).

<sup>14</sup> En Diputados, los proyectos iniciaron su tratamiento en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano presidida por el diputado del Frente de Todos, Leonardo Grosso.

<sup>15</sup> Este nuevo conflicto redireccionó la atención hacia un proyecto que promueve la reforma de la ley 26.815 del Manejo del Fuego, a fin de prohibir modificaciones al uso del suelo de las superficies afectadas por los incendios, y así evitar el uso especulativo de los mismos (avance del agronegocio o de emprendimientos inmobiliarios).

<sup>16</sup> La de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (26.331) establece que cada provincia debe realizar el Ordenamiento Territorial de sus bosques de acuerdo a un criterio de semaforización ambiental, en virtud de su grado de conservación y preservación: Categoría I (rojo), sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse ni utilizarse para la extracción de madera y que deben mantenerse como bosque a perpetuidad. Categoría II (amarillo), sectores de alto o medio valor de conservación, que pueden estar degradados pero que, si se los restaura, pueden tener un valor alto de conservación; no pueden desmontarse, pero podrán ser sometidos distintos usos (aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica). Categoría III (verde) sectores de bajo valor

conjunto de criterios que deberán orientar el proceso de ordenamiento ambiental territorial, y que incluyen cuestiones claves como gestión de los humedales, participación, co-construcción del conocimiento, equidad territorial y social, perspectiva del paisaje, progresividad, variabilidad espacio-temporal de los humedales, y los principios *in dubio pro natura, in dubio pro aqua*, de no regresión y de resguardo jurídico.

Dejando de lado los avatares que cruzan los tiempos de los conflictos y la oportunidad de la política, la posibilidad de sanción de una ley de humedales abre un escenario complejo por los temas en juego. Entre otras cuestiones, la ley ha venido creciendo desde abajo. Las propias organizaciones han sido capaces de crear redes muy potentes en el ámbito nacional y regional, con un alto nivel de articulación con organizaciones internacionales. Sin dudas, el mayor desafío es construir un marco que regule las actividades que puedan desarrollarse en estos ecosistemas y proteja su integridad socioecológica, lo que implica desmontar los privilegios históricos dados a la lógica de mercado y resignificarlos hacia el interés colectivo y la salvaguarda de las minorías que se ven amenazadas por su posible desaparición.

## Referencias bibliográficas

Astelarra, S.; de la Cal, V. y Domínguez, D. (2017). Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 22, 228-247.

Cámara de Senadores de la Nación (2016). Versión Taquigráfica. Período 134º - 20ª Reunión - 10ª Sesión ordinaria.

Confederaciones Rurales Argentinas (2020). *Los humedales en Argentina son tierras productivas desde hace varias centurias*.

Coordinadora de Entidades Productivas de Corrientes (2020). *Declaración Proyectos de Ley Nacional sobre “Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección, y Uso Racional y Sostenible de los Humedales”*.

Escobar, A. (1999). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Santafé de Bogotá: EREC/ICAN.

Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión. En L. Panitch y C. Layes (Eds.) *El nuevo desafío imperial*

---

de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, previa realización de una evaluación de impacto ambiental.

(pp. 99-129). Buenos Aires: CLACSO.

Martínez Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Polis Revista Latinoamericana*, 13, 1-15.

Straccia, P. H. e Isla Raffaele, M. L. (2020). Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Sobre glaciares, humedales y la emergencia del carácter político de categorías despolitizadas. *Ecología Austral*, 30, 85-98.