

# Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná

Natalia Machain, Carmen Penedo, Daniel Blanco, Marta Andelman, Ana Di Pangraccio, Jorge Daneri, Diego Rodríguez y Melania Peirano



# Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná

Natalia Machain<sup>1</sup>, Carmen Penedo<sup>1</sup>, Daniel Blanco<sup>1</sup>, Marta Andelman<sup>1</sup>,  
Ana Di Pangraccio<sup>2</sup>, Jorge Daneri<sup>3</sup>, Diego Rodríguez<sup>3</sup> y Melania Peirano<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fundación Humedales / Wetlands International Argentina

<sup>2</sup>Fundación Ambiente y Recursos Naturales

<sup>3</sup>Fundación M'Biguá

Con la colaboración de:

Elba Stancich (Taller Ecologista) y Carolina Gherghi (Fundación Humedales).

Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales  
Wetlands International Argentina

2013



© 2013 Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International

Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná / Natalia Machain ... [et.al.].  
1a ed. - Buenos Aires : Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, 2013.  
80 p. : il. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-29811-1-2

1. Ecología. 2. Humedales. I. Machain, Natalia  
CDD 577

El contenido de esta publicación puede ser reproducido libremente para fines de educación, difusión y para otros propósitos no comerciales. Un permiso previo es necesario para otras formas de reproducción. En todos los casos se debe otorgar el crédito correspondiente a la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International.

ISBN 978-987-29811-1-2

Esta publicación puede citarse como sigue: Machain, N., C. Penedo, D. E. Blanco, M. Andelman, A. Di Pangraccio, J. Daneri, D. Rodríguez y M. Peirano. 2013. Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.

Publicado por la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International Argentina

<http://lac.wetlands.org/>

Foto de tapa: Familia en islas de Santa Fe, por Rubén D. Quintana.

Diagramación y coordinación gráfica: Pablo Casamajor

Se terminaron de imprimir 500 ejemplares en Talleres Gráficos Leograf S. R. L., J. I. Rucci 408, Valentín Alsina - Pcia, de Buenos Aires, Argentina, en septiembre de 2013.

Impreso sobre: papel obra de 90 gramos y tapas en cartulina ilustración de 300 gramos.

El material presentado en esta publicación y las designaciones geográficas empleadas no implican opinión alguna de parte de la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International sobre la situación legal de cualquier país, territorio o área, o en relación a la delimitación de sus fronteras.

La presente publicación ha sido realizada gracias al apoyo de IUCN-NL, Wetlands International y Both ENDS en el marco de la Alianza Ecosistemas.



Con la colaboración institucional de:



Con el apoyo de:





# Prólogo

Desde su papel como organizaciones de la sociedad civil, la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales (Fundación Humedales), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Fundación M'Biguá, han trabajado en forma conjunta para producir la siguiente publicación.

El propósito es claro: continuar con la tarea fundamental de aportar información y análisis de la situación actual del Delta del Paraná a quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones que definirán el futuro de una región de enorme importancia para el país, y que establecerán las condiciones en las que sus habitantes podrán desarrollar una vida plena.

El Delta del Paraná es parte sustantiva del patrimonio natural de los argentinos, y su conservación, así como la búsqueda del uso sustentable de sus múltiples recursos, requiere comprender sus características esenciales y su problemática actual, para entonces poder definir cursos adecuados y cambios necesarios.

Esta publicación abarca entonces desde la descripción de la región al reconocimiento e identificación de los bienes y servicios que los humedales del Delta ofrecen. Analiza la problemática ambiental, abordando cuestiones socioeconómicas, legales e institucionales; detalla los diversos actores que se encuentran en la región y pormenoriza los usos, impactos y conflictos que surgen de los aprovechamientos actuales de la riqueza del Delta.

Aborda uno de los temas fundamentales que subyace en muchos de estos conflictos por el uso de los recursos, lo que la misma publicación define como el "...complejo entramado de propiedad y tenencia de la tierra". El análisis de este aspecto esencial de la problemática destaca la importancia del Derecho como herramienta clave en la búsqueda de la conservación y el uso sustentable de los humedales del Delta del Paraná.

Para mayor claridad toma entonces casos específicos y los "desmenuza" para facilitar su comprensión, y este proceso subraya la necesidad de contar con dos herramientas cruciales para la toma de decisiones: el Ordenamiento Ambiental del Territorio, y Evaluación Ambiental Estratégica.

Como comprobarán al leerla, la publicación busca en todo momento asegurar la diversidad de enfoques y perspectivas, en la seguridad de que los conflictos que han surgido, y que seguramente surgirán a futuro, no constituyen problemas en sí, sino que manifiestan lógicos acomodamientos determinados por la necesidad de cambios que aseguren la conservación de la región.

Y estas propuestas de cambios son siempre efectuadas en forma constructiva, indicando falencias, dificultades o fortalezas, destacando peores o mejores decisiones, pero siempre con el objetivo de facilitar que todos tengamos los mejores elementos de análisis posibles para poder trabajar unidos en la mejora y el cambio positivo de la situación del Delta del Paraná.

**Miguel E. Pellerano**

Secretario del Consejo de Administración  
Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de  
los Humedales  
Wetlands International Argentina



# Prefacio y Agradecimientos

El Delta del Paraná constituye la porción terminal del Río Paraná en la Cuenca del Plata. No solo es un macrosistema de humedales con un complejo funcionamiento ecológico, sino que además es un territorio compartido por tres provincias, cada una con sus normativas e intereses particulares. Además, convergen en la región una importante cantidad de actores con diversos intereses, que van desde la conservación de los humedales y su estudio, hasta el desarrollo de actividades productivas de distinto alcance, tipo y nivel de impacto.

El principal objetivo de esta publicación fue sintetizar toda la información que se considera fundamental para poder comprender mejor los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná, construyendo sobre la base de la experiencia que nuestras organizaciones tienen en la región.

Esta publicación surge de la cooperación de varias organizaciones que desde hace varios años comparten experiencias y actividades en pos de la conservación y el uso sustentable de estos humedales del Delta del Paraná. Para ello, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales abordó la investigación de la normativa aplicable a la cuestión de la tenencia de la tierra y la revisión de algunos de los principales conflictos y casos judiciales en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, que permiten un aprendizaje en términos de los procesos de toma de decisión. La Fundación M'Biguá por su parte, recopiló información de la provincia de Entre Ríos en el mismo sentido que se realizó para las otras dos provincias del Delta, y también analizó el estado de situación de conflicto en la cuestión de uso y dominio de las islas entrerrianas, para poder reforzar la necesidad de un ordenamiento basado en el conocimiento. La Fundación Humedales, además de liderar el desarrollo de la publicación, realizó un acercamiento al conocimiento de los actores que interactúan en el área, así como del entramado de conflictos que surgen de las diversas actividades humanas que se realizan en la región.

Finalmente, se plantean un conjunto de propuestas que permitan aportar al consenso sobre la conservación de los humedales, priorizando los intereses de la gente local y la preservación de los humedales, apostando, por consiguiente, a la sustentabilidad de las actividades que allí se desarrollan, de modo acorde con la naturaleza del ecosistema y en beneficio de su gente.

Cabe destacar que para este trabajo se realizaron distintas consultas a una larga lista de personas e instituciones a los que agradecemos profundamente. A pesar de la delicada situación ambiental y social que se describe en el texto, hay mucha gente trabajando día a día para la conservación de los humedales del Delta, desde el sector público a nivel nacional, provincial y municipal, así como desde el área no gubernamental que incluye al sector privado, a las organizaciones académicas y la sociedad civil en general.

Esta publicación fue realizada en el marco de la Ecosystem Alliance, iniciativa resultado de la asociación entre el Comité Holandés de la UICN, Both Ends y Wetlands International.

Nuestro especial agradecimiento a las siguientes personas por su apoyo y colaboración en el desarrollo de la presente publicación:

- A los técnicos y funcionarios de los organismos ambientales de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, de la Municipalidad de Campana y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Les agradecemos por el intercambio de información, la disposición para consultas y el profundo interés por las problemáticas de la región y las posibles formas de solución.

- A Patricia Kandus, Miguel Pellerano y Rubén D. Quintana por su constante apoyo en el desarrollo de las actividades que dieron lugar a este trabajo, así como a Roberto Bó por su respuesta siempre presente a las consultas realizadas. Y en general, a todos aquellos que han aportado información, apoyo en la revisión o comentarios durante las etapas de trabajo conjunto en esta publicación.
- En general, a todos aquellos que han aportado información, apoyo en la revisión o comentarios durante las etapas de trabajo conjunto en esta publicación.
- A Elba Stancich y el equipo de Taller Ecologista por el valioso aporte de información sobre la situación del Delta y por la revisión del documento.
- A Carolina Gherghi por su invaluable trabajo en la búsqueda preliminar de datos e información de casos sobre los conflictos de la región.
- A Claudio Baigún, Ana Di Pangraccio, Rubén D. Quintana y al Laboratorio de Ecología, Teledetección y Ecoinformática (LETyE), por el préstamo de las fotografías que ilustran esta obra.

**Daniel Blanco**

Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales  
Wetlands International Argentina

# Lista de autores y datos de contacto

Esta publicación incluye contribuciones de los siguientes autores (ordenados alfabéticamente):

Marta **Andelman**, Coordinadora de Comunicación, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

Correo electrónico: marta.andelman@gmail.com

Daniel **Blanco**, Director Ejecutivo, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

Correo electrónico: deblanco@humedales.org.ar

Jorge **Daneri**, Coordinador de Proyectos, Fundación M'Biguá.

Correo electrónico: jorgedaneri@hotmail.com

Ana **Di Pangraccio**, Directora Ejecutiva Adjunta, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Correo electrónico: adipangraccio@farn.org.ar

Natalia **Machain**, Coordinadora de Políticas, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

Correo electrónico: nataliamachain@yahoo.com.ar

Melania **Peirano**, Asistente de Proyectos, Fundación M'Biguá.

Correo electrónico: melaniapeirano@hotmail.com

Carmen **Penedo**, Asistente de Proyecto, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

Correo electrónico: cpenedo@humedales.org.ar

Diego **Rodríguez**, Director Ejecutivo, Fundación M'Biguá.

Correo electrónico: diegor@mbigua.org.ar



# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	1
<b>Executive Summary</b> .....	3
<b>Capítulo 1. Introducción a la región</b> .....	5
Bienes y servicios de los humedales del Delta .....	5
Problemática ambiental del Delta .....	7
<b>Capítulo 2. Análisis de actores</b> .....	9
Organización social .....	12
<b>Capítulo 3. Usos, impactos y conflictos del aprovechamiento actual del Delta del Paraná</b> .....	15
Actividades tradicionales .....	15
Pesca .....	15
Ganadería de islas .....	16
Forestación con salicáceas .....	16
Turismo y recreación .....	17
Apicultura .....	17
Explotación del coipo .....	18
Otras actividades tradicionales .....	18
Actividades asociadas a procesos recientes .....	19
Ganadería extensiva de alta carga .....	19
Agricultura intensiva .....	19
Megaurbanizaciones .....	20
Infraestructura .....	21
Terraplenes .....	21
Endicamientos .....	21
Dragado .....	22
Puertos .....	23
<b>Capítulo 4. Sistema de organización, usos y dominio que influyen en el Delta del Paraná</b> .....	27
El complejo entramado de la cuestión de la propiedad y tenencia de la tierra .....	28
Problemática de la tierra .....	30
El caso de los arrendamientos .....	32
Normativa relacionada a la propiedad y tenencia de la tierra .....	33
Santa Fe .....	33
Buenos Aires .....	33
Entre Ríos .....	36
Reflexiones .....	37
<b>Capítulo 5. Casos sobre la problemática de la tenencia y la jurisdicción sobre la tierra en el Delta del Paraná</b> .....	39
Provincia de Buenos Aires .....	39
El caso de la Reserva Natural Otamendi .....	39
El caso de Colony Park S.A. .....	40
Provincia de Santa Fe .....	41
El caso de los cambios en el régimen de tenencia de la tierra .....	41

Provincia de Entre Ríos . . . . .	43
La indefinición dominial en los departamentos de Victoria e Islas de Ibicuy . . . . .	43
Juicios de usucapión . . . . .	44
Reflexiones . . . . .	45
<b>Capítulo 6. Ordenamiento Ambiental del Territorio . . . . .</b>	<b>49</b>
El ordenamiento ambiental como proceso social . . . . .	49
Las provincias del Delta del Paraná y el OAT . . . . .	49
Santa Fe. . . . .	49
Buenos Aires . . . . .	50
Entre Ríos . . . . .	51
<b>Capítulo 7. Hacia un Cambio para el Delta . . . . .</b>	<b>53</b>
El Ordenamiento Ambiental del Delta . . . . .	54
Propuesta de lineamientos para el Ordenamiento Ambiental del Territorio. . . . .	55
Recomendaciones sobre aspectos normativos . . . . .	56
Santa Fe. . . . .	56
Buenos Aires . . . . .	56
Entre Ríos . . . . .	56
Declarar la Emergencia Ambiental del Delta del Paraná. . . . .	58
<b>Bibliografía. . . . .</b>	<b>59</b>
<b>Anexo Láminas . . . . .</b>	<b>63</b>

# Resumen Ejecutivo

A lo largo de la historia los humedales han constituido sitios de gran atracción para el hombre, considerando la vinculación estrecha y necesaria entre la tierra y el agua, con las posibilidades para la supervivencia que eso ha representado para las comunidades. En particular, la riqueza de los recursos del Delta contrasta con la marginalidad con la que se ha tratado a estos ambientes, más como áreas “improductivas” sobre las que avanzar insertando actividades típicamente terrestres (interviniendo en su naturaleza intrínseca), que como un ecosistema a conservar debido a la importancia estratégica como reservorio de agua dulce.

La complejidad ambiental propia del área, asociada al sistema federal de gobierno a partir del cual coexisten distintas jurisdicciones provinciales con sus respectivos municipios y con diferentes marcos normativos e institucionales, se conjuga con una dinámica social con baja participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, planteando un intrincado escenario regional.

El Delta del Paraná es una región heterogénea que posee una gran diversidad de recursos y usos productivos relacionados a los mismos. Proporciona medios de vida a sus pobladores, quienes dependen directamente de los recursos y los servicios ambientales de los humedales. A lo largo de esta publicación se repasa cómo los distintos usos productivos impactan sobre el ambiente así como sobre otras actividades productivas, resultando en conflictos entre los diferentes actores que habitan y/o explotan los recursos naturales de la región.

En este análisis del entramado de usos, actores y conflictos, resalta la cuestión de la tenencia de tierras como fundamental, ya que atraviesa distintos aspectos sociales, económicos y legales que tienen impactos en el medio natural. La falta de planificación y la situación de precariedad de los títulos de propiedad y los vaivenes en las políticas públicas de uso de las tierras e islas fiscales, impactan negativamente sobre los pobladores locales. La problemática de la tenencia de la tierra junto con la indefinición de una política de uso de las islas fiscales, resulta en una pérdida para toda la sociedad, y representa una ventaja para actividades oportunistas, intrusivas y con beneficios a corto plazo.

En la primer parte de esta publicación se presenta una breve introducción a la región, sus bienes y servicios, aquellos actores involucrados en el área, y se plantea la problemática ambiental del Delta del Paraná y los conflictos que surgen del aprovechamiento actual de sus recursos.

En una segunda parte, se describe y analiza el sistema de organización, usos y dominio que influyen en el Delta del Paraná. Se realiza una reseña del complejo entramado de la cuestión de la propiedad y tenencia de la tierra en las islas, describiendo la normativa provincial y nacional, así como algunos casos de estado sobre la problemática de la tenencia de la tierra.

Finalmente, los últimos capítulos refieren al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta y como proceso social, y por último se presentan algunas reflexiones y recomendaciones hacia un cambio para el Delta del Paraná.



# Executive Summary

Throughout history, wetlands were of great interest to mankind, considering the close and inevitable link between land and water, with the associated survival opportunities for communities.

Particularly, the richness of the Delta resources contrasts with the marginalization given to these environments, seen more like “unproductive” areas where to advance, inserting typically terrestrial activities and intervening on its intrinsic nature, than an ecosystem to preserve, mainly due to its strategic importance as freshwater reservoir.

The environmental complexity of the region, associated to the federal government system –form which different provincial jurisdiction with their particular municipalities as well as different policy and institutional frameworks coexist– conjugates with a social dynamic with low citizen participation in the processes of decision-making, setting out a complicated regional scenario.

Parana Delta is a heterogeneous region with a great variety of resources and associated productive uses. It provides livelihoods to those who live there, related directly with wetlands resources and environmental services. This publication reviews how different productive uses impact over the environment as well as over other productive activities, resulting in conflicts among different actors who inhabit and/or exploit regional natural resources.

In this analysis of this scheme of uses, actors and conflicts, land tenure arises as a cornerstone matter, which crosses social, economic as well as legal aspects, with impacts over the environment. Lack of planning, the precariousness of the property titles as well as the ups and downs of public policies regarding uses of fiscal lands and islands, result in a loss for the society and represents an advantage for opportunistic, intrusive activities with short term benefits.

The first part of this publication presents an introduction to the region, its goods and services, and those actors involved in the area. The environmental problems of the Parana Delta are set out, as well as the conflicts arisen from current resources exploitation.

The second part describes and analyzes the system of organization, uses and possession that influences Parana Delta region. A review of the complex scheme of the property and land tenure of the islands, describing both provincial and national regulations, as well as some case of study about the problem of land tenure, are described.

Finally, the last chapters refer to Environmental Land-Planning as a tool as well as social process, and lastly some considerations and recommendations are made towards a change for the Parana Delta region.



## CAPÍTULO 1

# Introducción a la región

El Delta del Paraná es un macrosistema de humedales<sup>1</sup> de inmensas dimensiones, que abarca parte de distintos departamentos de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, y que, a su vez, está vinculado con otros humedales y ambientes terrestres de la región, albergando una gran diversidad biológica (Figura 1, ver Anexo Láminas). Se inserta dentro de la Cuenca del Plata, una de las cuencas más importantes de Sudamérica, integrada por, entre otros, los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata. En lo que respecta a los territorios biogeográficos, la cuenca atraviesa las provincias de Pantanal, Cerrado, Selva Paranaense o Mata Atlántica, Chaco, Bosque Paranaense y Pampa, y sostiene una de las mayores concentraciones urbanas de América del Sur.

El Delta del Paraná es la porción terminal del sistema de humedales fluviales Paraná-Paraguay, que es el principal colector del agua superficial de la Cuenca del Plata<sup>2</sup> y uno de los corredores de humedales más importante del mundo<sup>3</sup>. A escala regional conforma una unidad hidrológica, ecológica, económica, cultural y poblacional, proveedora de bienes y servicios ambientales de alto valor para toda la región.

Los humedales del Delta son ecosistemas que poseen un alto grado de vulnerabilidad frente a la actividad humana, tanto por las obras que provocan modificaciones en el ambiente, como endicamientos, terraplenes, excavaciones, rellenos y caminos, como por las actividades que se realizan en zonas contiguas, como la agricultura, el pastoreo, la deforestación y el desarrollo urbano e industrial; o incluso aquellas que, aún siendo incompatibles con la naturaleza del lugar, se pretenden realizar dentro del área del Delta, como agricultura a gran escala o ganadería intensiva.

A lo largo de la historia los humedales han constituido sitios de gran atracción para el hombre, considerando la vinculación estrecha y necesaria entre la tierra y el agua, con las posibilidades para la supervivencia que eso ha representado para las comunidades. En particular, la riqueza de los recursos del Delta contrasta con la marginalidad con la que se ha tratado a estos ambientes, más como áreas “improductivas” sobre las que avanzar insertando actividades típicamente

terrestres (interviniendo en su naturaleza intrínseca), que como un ecosistema a conservar debido a la importancia estratégica como reservorio de agua dulce. Algunos de los motivos de esta “marginalidad”, a pesar de su cercanía con la región Pampeana, son su difícil acceso y tránsito, la falta de políticas sustentables y de planificación regional, así como una deficiente consolidación del conocimiento sobre sus características y su importancia. En el Delta coexiste un gran patrimonio histórico y cultural, tangible y no tangible, que habla de su importancia, tanto para los lugareños como para el país en su totalidad, ya que es un lugar con características únicas.

## Bienes y servicios de los humedales del Delta

Los humedales del Delta poseen un inmenso valor para la sociedad, ya que proveen un conjunto de bienes y servicios ecosistémicos que garantizan la calidad de vida tanto de los pobladores locales como de quienes habitan su área de influencia. Entre algunos de estos importantes beneficios se encuentran la amortiguación de las inundaciones y sequías, la depuración del agua, el control de la erosión y la protección costera, la provisión de gran cantidad de recursos (pesqueros, forrajeros, madereros, medicinales, para la construcción y la indumentaria, entre otros), la regulación del clima y la provisión de sitios de refugio, alimentación y reproducción para muchas especies de la fauna silvestre, muchas de ellas de importancia económica.

Asimismo, estos ecosistemas brindan ámbitos propicios para la realización de actividades educativas y de investigación científica y para el desarrollo de actividades de turismo y recreación. Poseen, además, valores sociales, históricos y culturales de gran importancia para las poblaciones locales.

Los bienes y servicios que proveen los humedales del Delta dependen del mantenimiento de las funciones que caracterizan a estos ecosistemas. Estas funciones a su vez dependen de aspectos de la biodiversidad y de procesos que ocurren en los humedales (Tabla 1).

<sup>1</sup> La Convención sobre los Humedales (Ramsar, 1971) define el término humedal como “*las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporarias, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros*”. Frente a la diversidad fisonómica y funcional de los ambientes mencionados, se puede simplemente decir que los humedales constituyen áreas donde el agua juega un rol fundamental en la determinación de su estructura y funciones ecológicas y, por ello, centrales para el ser humano y sus comunidades.

<sup>2</sup> Benzaquén *et al.* 2013.

<sup>3</sup> Taller Ecologista 2010.

<b>Tabla 1.-</b>	Funciones físicas, químicas, bioecológicas y sociales que caracterizan a los humedales del Delta del Paraná
<b>Físicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regulación del ciclo hídrico superficial y de acuíferos</li> <li>■ Retención de sedimentos</li> <li>■ Control de erosión</li> <li>■ Estabilización microclimática</li> </ul>
<b>Químicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regulación de los ciclos de nutrientes (retención, filtración y liberación)</li> <li>■ Descomposición de biomasa terrestre como base de la productividad de los sistemas acuáticos</li> </ul>
<b>Bioecológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Productividad biológica</li> <li>■ Estabilidad e integridad de los ecosistemas</li> <li>■ Retención de dióxido de carbono</li> <li>■ Corredor biológico de especies</li> <li>■ Representan importantes centros de nidificación, refugio y alimentación para millones de individuos de miles de especies</li> <li>■ Refugio de muchas especies amenazadas</li> </ul>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemas productivos y socioculturales (economías extractivas, pesca artesanal, caza, pastoreo y agricultura en época de estiaje)</li> <li>■ Recursos hidrobiológicos</li> <li>■ Soporte de acuicultura</li> <li>■ Recreación</li> <li>■ Investigación científica</li> <li>■ Educación</li> <li>■ Navegación y transporte</li> <li>■ Turismo</li> <li>■ Identidad cultural</li> </ul>

El Delta desde el aire, cerca de Victoria, Entre Ríos.



## Problemática ambiental del Delta

En las últimas décadas han ocurrido diferentes procesos tanto en la región como en su área circundante, los cuales han hecho que el Delta del Paraná, que estaba relativamente aislado de la influencia antrópica, haya comenzado a sentir un mayor impacto de las actividades humanas<sup>4</sup>. Por un lado, el avance de la frontera agrícola ha ido desplazando el ganado de la región Pampeana hacia otras zonas, como el Delta, y también ha generado avidez por encontrar nuevas tierras para cultivar. La pesca de sábalo ha pasado de ser artesanal

y estacional a industrial y permanente. Las industrias forestales han tenido gran desarrollo en la región, principalmente en el bajo Delta, donde las plantaciones se realizan bajo dique, modificando los patrones de drenaje natural del humedal. Asimismo, en los últimos años también se manifiesta un lento proceso de ingreso de emprendimientos inmobiliarios de gran envergadura en la región, con impactos que van desde la pérdida y degradación de humedales hasta la contaminación del agua por efluentes cloacales. La Tabla 2 presenta una breve síntesis de los problemas que enfrenta actualmente la región.

<b>Tabla 2.-</b> Síntesis de la problemática actual de la región del Delta del Paraná.		
<b>Aspectos ambientales</b>	<b>Aspectos socioeconómicos</b>	<b>Aspectos legales e institucionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cambios en composición de especies y estructura de comunidades (abundancia, diversidad, etc.).</li> <li>■ Debilitación en la función de los sistemas ecológicos (productividad primaria, cadenas tróficas, competencia, depredación, polinización, etc.).</li> <li>■ Cambios en el patrón hidrológico por endicamientos a gran escala.</li> <li>■ Incendios no controlados.</li> <li>■ Pérdida de servicios ambientales (purificación de agua, amortiguación de inundaciones, provisión de alimentos y materiales para construcción, etc.).</li> <li>■ Contaminación por efluentes cloacales y por actividades productivas (uso de agroquímicos, fertilizantes, etc.).</li> <li>■ Pérdida de colmenas e impacto del ganado sobre la apicultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Avance de la frontera agropecuaria y pampeanización del Delta, de la mano de un proceso de concentración de la propiedad de la tierra.</li> <li>■ Desplazamiento de comunidades locales.</li> <li>■ Cambios en las modalidades de actividades productivas tradicionales, como por ejemplo el paso de ganadería estacional y con baja carga a ganadería permanente y de alta carga.</li> <li>■ Desaparición o reducción drástica de otras actividades como cultivo de formio, frutales y mimbres.</li> <li>■ Megaurbanizaciones y otras obras de infraestructura y puertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ausencia de un Ordenamiento Ambiental del Territorio en la región.</li> <li>■ Necesidad de mayor compatibilización y coordinación de funciones y decisiones entre los municipios y la provincia, y de las provincias entre sí.</li> <li>■ Deficiencia en los planes de implementación de manejo.</li> <li>■ Falta de planificación general sobre el criterio y política de uso y/o conservación de las tierras fiscales.</li> <li>■ Falta de armonización de las normas entre provincias.</li> <li>■ Limitadas instancias formales de participación ciudadana.</li> </ul>

<sup>4</sup> Kandus *et al.* 2011.



## CAPÍTULO 2

# Análisis de actores

La región del Delta del Paraná alberga una población escasa (alrededor de 25.000 habitantes<sup>1</sup>) en relación a la amplitud de su espacio (aproximadamente 17.500 km<sup>2</sup>). Sin embargo, en este entramado de naturaleza, agua, tierra, fauna y flora, coexisten gran variedad de actividades humanas, tanto en sus islas como en las áreas circundantes. A su vez, la población estimada que influye de un modo u otro en la región, y que a su vez se nutre de los bienes y servicios que ésta produce, es de alrededor de cuatro millones de habitantes, incluyendo grandes ciudades como Santa Fe, Paraná y Rosario, y ciudades más pequeñas pero en estrecha relación con el Delta como San Pedro, San Nicolás, Gualeguay, Victoria o Tigre. Si además se consideran los partidos del Gran Buenos Aires que tienen costa y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son alrededor de siete millones de personas los que habitan el área de influencia más directa de los humedales del Delta del Paraná.

El flujo del agua y del aire hacen inevitable una interacción completa entre todo aquello que sucede en el Delta, con todo lo que está fuera de las islas. Mucho más en una época como la actual en la que los espacios se van achicando, las necesidades se incrementan con motivo del aumento poblacional y por consiguiente, las demandas de suelos son trasladadas a lugares impensados.

Por ello, la gente que vive *en y del* Delta debe interactuar necesariamente con quienes toman decisiones sobre sus recursos, con aquellos que compran tierras con el fin de instalar actividades agroindustriales, con los que deciden desarrollar emprendimientos urbanísticos o con quienes se dedican

a investigar el funcionamiento del humedal, por mencionar sólo algunos casos.

Hoy las relaciones humanas, y del ser humano con el entorno, son mucho más complejas que hace cientos o miles de años. La población ha tenido un importante aumento en todo el globo, se ha llegado a lugares lejanos, se conoce más sobre la naturaleza y sus recursos, se crean herramientas para el desarrollo y leyes que organizan nuestros vínculos con otros.

A la complejidad mencionada (ambiental, natural, social) se le suma la visión que se tiene de los derechos que cada quien puede ejercer, y por lo tanto, uno de los componentes que determinan fuertemente la relación entre las personas, los recursos y la gestión es la organización del sistema de gobierno y las normativas que se establecen en ese contexto.

La complejidad ambiental propia del área, asociada al sistema federal de gobierno a partir del cual coexisten distintas jurisdicciones provinciales con sus respectivos municipios y con diferentes marcos normativos e institucionales, se conjuga con una dinámica social con baja participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, planteando un intrincado escenario regional.

Para ilustrar esta complejidad se puede observar un primer acercamiento a un mapeo de los actores que se vinculan de distintos modos con el área de interés. Este listado –no exhaustivo– permite evidenciar el nivel de concentración de intereses y necesidades que convergen en el Delta del Paraná<sup>2</sup>:

Alrededor de 25.000 personas habitan el Delta del Paraná.



Rubén D. Quintana

<sup>1</sup> Estimación propia en base a: INDEC 2001, INDEC 2010 y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2011.

<sup>2</sup> La presente lista fue elaborada en base al documento *Análisis de los actores de la región del Delta del Paraná y su zona de influencia*, preparado por la Fundación Humedales para esta publicación, disponible en línea en [www.lac.wetlands.org](http://www.lac.wetlands.org).

## Acercamiento preliminar a los actores de la región

### Sector público

Principales organismos e instituciones gubernamentales a nivel nacional

- Congreso Nacional
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)
- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)
- Administración de Parques Nacionales (APN)
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Prefectura Naval Argentina (PNA)
- Instituto Nacional del Agua (INA)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Principales organismos e instituciones gubernamentales a nivel provincial

*Legislaturas de las tres provincias y Concejos Deliberantes de los Municipios*

*Poderes judiciales de las tres provincias*

*Poder Ejecutivo de Gobierno de la provincia de Buenos Aires*

- Ministerio de Asuntos Agrarios
- Organismo provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)
- Ministerio de Infraestructura
- Dirección provincial de Islas, Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Turismo
- Comité de Cuenca del Río Luján
- Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC)
- Consejo Intermunicipal del Delta (CININDELTA)
- Municipios del Delta bonaerense

*Poder Ejecutivo de Gobierno de la provincia de Entre Ríos*

- Ministerio de la Producción
- Secretaría de Ambiente
- Dirección de Hidráulica de la provincia de Entre Ríos
- Municipios del Delta entrerriano
- Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua (CORUFA)

*Poder Ejecutivo de Gobierno de la provincia de Santa Fe*

- Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente
- Ministerio de la Producción
- Secretaría de Estado del Hábitat
- Municipios de Delta santafesino

**Sociedad civil** (se mencionan sólo algunas organizaciones)

- Asamblea Ciudadana en Defensa del Delta y los Puertos de Entre Ríos
- Asamblea Delta y Río de la Plata
- Comisión Asesora del Comité de la Cuenca del Río Luján
- Espacio InterCuencas
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- Fundación MBiguá
- Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales
- Fundación Óga
- Fundación Proteger
- Fundación ProTigre y Cuenca del Plata
- Grupo El Río Nos Une, El Paraná No Se Toca
- Red Delta del Paraná
- SOS Delta
- Taller Ecologista
- Taller Flotante

### Sector privado

*Sector productivo forestal*

- Productores forestales
- Asociación Forestal Argentina (AFOA),
- Regional Delta de AFOA
- Consejo de Productores Forestales del Delta
- Grupo de Consulta Mutua Río Carabelas
- Consejo Local Asesor del INTA Delta
- Consejo de Productores del Delta, la Asociación Forestal Argentina
- Cooperativa de Provisión y de Servicios Públicos para Productores Forestales Ltda.
- Centro Industrial Maderero
- Consejo de Productores del Delta
- Cooperativa Agrícola Productores del Delta de Villa Paranacito
- Grupo de Consulta Mutua Islas del Ibicuy

- Cambio Rural de INTA Bajo Delta
- Asociación de Productores Agrarios del Delta Argentino
- Comisión de Desarrollo Regional Delta del Paraná
- Papel Prensa
- Alto Paraná
- Forestal El Sol S.R.
- Forestando Delta S.A.

#### *Productores mimbreros y junqueros*

- Productores y recolectores
- Cooperativa Los Mimbreros
- Grupo Mimbreros Unidos del Delta Bonaerense
- Cooperativa Isla Esperanza

#### *Sector productivo apícola*

- Apicultores
- Sociedad Argentina de Apicultores (SADA)
- Mesa Apícola Nacional
- Grupo Islas del Delta
- Federación Entrerriana de Entidades Apícolas
- Federación de Cooperativas de Apicultores de la provincia de Buenos Aires (FECOAPI)

- Federación de Cooperativas Apícolas de Entre Ríos (FECAER)

#### *Sector productivo ganadero*

- Productores ganaderos
- Sociedades Rurales de Zárate, Exaltación de la Cruz, Campana, Islas del Ibicuy y Victoria
- Federación Agraria Argentina del Delta del Río Paraná
- Turismo Rural del Delta Entrerriano
- Criadores de Búfalos del Delta del Paraná

#### *Sector pesquero*

- Pescadores artesanales
- Cámara de Pescadores y Barqueros de Victoria
- Cooperativas y grupos de Pescadores de San Pedro, Ramallo, Baradero, etc.
- Asociación Civil de Pescadores El Espinillo
- Acopiadores
- Pescadores deportivos

#### *Desarrolladores inmobiliarios*

- Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos
- Empresas NorDelta, IRSA, TGLT

Para elaborar cualquier estrategia y/o plan de acción que promueva el ordenamiento del Delta del Paraná, integrando la conservación y el manejo sustentable de los humedales de la región, es necesario contemplar a los distintos individuos, grupos y organizaciones públicas, sociales y privadas con intereses directos o indirectos en el área, así como a quienes puede afectar positiva o negativamente el proceso que se intenta alcanzar.

Algunas de las principales nociones que surgen de la observación de los actores que conforman el Delta son las siguientes:

- Existe una compleja trama de instituciones que tienen capacidad de decisión sobre el área, y que en muchos casos presentan diferentes posiciones sobre la política de uso de las islas. Esto sucede visiblemente entre las instituciones que, a cualquier nivel de gobierno, promueven actividades de desarrollo productivo, y las que tienen como función la protección de los recursos naturales y del ambiente. Mientras que las agencias ambientales desde sus funciones tienen el objetivo de paliar y minimizar los impactos en los sistemas naturales, los organismos que regulan las actividades productivas suelen promover y potenciar actividades de aumento del desarrollo en las mismas áreas. A su vez, no siempre las funciones previstas en los marcos regulatorios de la distribución de competencias son coherentes con las decisiones de las mismas agencias, y entre agencias de gobierno, por lo que la conflictividad en temas ambientales se refleja en las mismas instituciones, en los gobiernos, y en las motivaciones y decisiones de las personas que ocupan los cargos públicos. Un ejemplo muy claro sobre esta cuestión fue cuando, a fines de 2011, la provincia de Entre Ríos dictó la Ley N° 10.092 que cedía las tierras fiscales del Delta entrerriano a una empresa, creada simultáneamente por dicha norma, promoviendo el cultivo de arroz en las islas. Este hecho generó reacciones contrarias en la sociedad en general, pero también en diversos organismos públicos de la provincia y a nivel regional.
- En la región, los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) tienen alta injerencia en distintos aspectos. En el plano nacional, la política económica general influye en la articulación de decisiones de los individuos en su actividad económica y, por lo tanto, en el desarrollo o no de determinadas actividades, favorecidas o perjudicadas por el contexto de mercado<sup>3</sup>.
- Asimismo, y en este marco, si bien las provincias son las que tienen el principal poder de decisión sobre los recursos naturales en su territorio, las

<sup>3</sup> Para más información sobre valoración económica de los ecosistemas y en particular del Delta del Paraná, consultar Galperín *et al.* 2013.

políticas de fomento, aquellas que favorecen determinadas actividades productivas, o inclusive el mismo contexto internacional de demanda de productos, terminan por influenciar las actividades que se desarrollan en todo el territorio nacional, como por ejemplo la demanda de espacios para monocultivos como la soja.

- Entre provincias y municipios existen distintas potestades y niveles de decisión que, en la práctica, suelen generar distinciones en la implementación de políticas, conforme las capacidades de los municipios y por supuesto la posición política de cada cabeza de intendencia. Los municipios son motivados por su necesidad de generar recursos propios, y aprovechar sus posibilidades y potencialidades de desarrollo.
- Dependiendo de la actividad que desarrollen, de su nivel de información, de la inmediatez con el ambiente en el que trabajen, y también de su peso específico en el mercado y en el aporte a la economía regional y local, los productores difieren en su conocimiento sobre el valor del humedal, los impactos de sus actividades en el medio, y la necesidad de una planificación de actividades.
- Resulta difícil generalizar, ya que actualmente muchos productores, incluso medianos o grandes, presentan un mayor compromiso con la conservación del ambiente. Lo que resalta a la vista es la variedad de actividades productivas del Delta, y por consiguiente los disímiles niveles de influencia de las decisiones individuales de cada quien, pero sobre todo la inevitable interacción y acumulación de los impactos de las actividades. Si bien a veces resulta poco visible que cada acción individual presenta impactos en la actividad productiva de otros actores vecinos, existen variados conflictos que evidencian esta situación: impacto de agroquímicos en la apicultura, inundación de campos por endicamientos no planificados en otros terrenos, disminución de peces en ciertas zonas del río debido a la alteración del ciclo hidrológico natural por obras de infraestructura, etc. Esto muestra que no son únicamente los funcionarios públicos los que tienen la obligación de ocuparse de los problemas de conservación del Delta, sino que los productores, en sus distintos niveles y actividades, deberán hacerlo para permitir la sustentabilidad de sus propias actividades.
- El avance sobre áreas naturales del Delta del Paraná, a partir de los cultivos, de las urbanizaciones cerradas o del uso de las islas, ha incrementado la participación de la sociedad civil, y resultado en la creación de nuevos grupos de interés e influencia política. Estos grupos de personas, preocupados por los impactos ambientales y sociales que tienen el desarrollo de algunas actividades, así como en la creciente imposibilidad de control por parte de las

autoridades, realizan distintas acciones. Asimismo, presentan variadas formas de reclamo, desde demandas públicas y presentaciones judiciales, hasta iniciativas de comunicación y educación, por mencionar sólo algunas.

- La presencia de las agrupaciones civiles en los procesos de toma de decisión, más que un deber, es una realidad ineludible en un área que ha pasado a ser convocante por su riqueza ambiental y por su condición de área natural con una historia cultural y social importante para la región, así como también muy cercana a los grandes centros urbanos de las provincias que conforman el Delta.

Resaltando algunas de las principales cuestiones que surgen del entramado de personas, grupos e instituciones que se encuentran en el Delta del Paraná es posible adelantar la importancia fundamental de una mirada regional, integradora, y de un proceso ordenado y consciente de planificación, apoyado en el liderazgo de los poderes públicos y basado en el conocimiento disponible. Con dicha finalidad, y para el diseño de la planificación, es esencial reconocer los modos de organización social establecidos, y las funciones existentes para cada grupo de decisión.

## Organización social

Una de las cuestiones principales de la organización social tal como se ha construido, es determinar de quién son las cosas, a quién pertenecen, qué valor tienen en nuestra sociedad, y cómo se pueden utilizar. Las leyes responden a preguntas como: ¿de quién es propiedad el agua dulce existente en el Delta del Paraná?, ¿quién puede utilizarla y cómo, con qué condiciones?, y ¿a quién tiene que avisarle o solicitar permiso una persona si la pretende utilizar?, ¿quiénes pueden realizar actividades y en dónde y bajo qué condiciones?, ¿qué instituciones son las encargadas de autorizar dichas acciones?

El enunciado previo de aquellos actores que interactúan en el Delta hace visible la complejidad de intereses en el área al mismo tiempo que responde a algunas cuestiones<sup>4</sup>:

- La organización de gobierno en el país está conformada por tres niveles: Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios (Figura 2, ver Anexo Láminas). Cada uno de estos niveles tiene órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial para llevar adelante la administración de las relaciones entre las personas, y de las personas y el Estado.
- La Constitución establece que cada uno de estos niveles tiene determinadas potestades, o sea,

<sup>4</sup> Para un desarrollo más detallado de estos puntos se puede consultar Machain 2010 a y 2010 b.

posibilidades de acción. Para algunas cuestiones importa primero lo que se decide a nivel nacional pero para otras lo será aquello que establezcan los gobiernos provinciales. A esto se lo denomina "reparto de competencias".

- Como principio general, son las provincias las que tienen el poder (competencia) de administrar y decidir sobre su territorio, y luego la Nación (o poder central), en aquellos temas específicos que se mencionan expresamente en la Constitución. Establecido este principio general, la Nación sólo puede dictar leyes e implementarlas en temas específicos, entre los que se encuentran las leyes de derecho civil, penal y comercial, las que aprueben o rechacen tratados o acuerdos internacionales, las que establezcan los presupuestos mínimos de protección ambiental, por mencionar sólo algunas de las más importantes.
- Por lo tanto, las provincias son "dueñas" de los recursos existentes en su territorio. Y esto es muy importante para el manejo de los recursos naturales y las leyes de medio ambiente, como las que influyen en toda la región del Delta del Paraná, dado que la misma está dividida políticamente en tres provincias.
- Nuestra Constitución Nacional establece, a su vez, el derecho de propiedad como uno de las principales libertades reguladas: cada quien puede hacer un uso y disposición de los bienes de su propiedad. Hay reglamentaciones sobre distintas cuestiones, pero este derecho funciona como un eje sobre el cual giran otros derechos y los vínculos entre personas, y entre éstas con las instituciones públicas.
- En principio los propietarios de tierras pueden, en términos generales, utilizarlas para lo que mejor les parezca: producir, conservar, recrearse, rentarlas,

venderlas, etc. Es por ello que en el Delta existen usos tan distintos como forestaciones, infraestructura, urbanizaciones, pesca, ganadería, apicultura, producción de juncos. Sin embargo, hay situaciones que no son tan claras, ni en relación a la propiedad de la tierra, ni respecto de los usos que se puede dar a un predio, aun cuando sea propiedad privada.

Las obligaciones para con el ambiente pueden ser, a veces, contradictorias con el ejercicio de algunos derechos, por ejemplo, el de utilizar los recursos de la propia tierra. Costumbres que han ido cambiando con el tiempo definen en qué medida un productor puede contaminar, si debe recomponer el daño y a quién pagarle por los impactos, o si produce un tipo de contaminación que resulta inaceptable, así como los usos de la propiedad y las condiciones de participación de las personas en las decisiones políticas. En el caso particular de las cuestiones ambientales se evidencian con mayor crudeza las contradicciones y los niveles de conflictividad que presentan los vínculos entre las personas, sus intereses y el funcionamiento de la naturaleza.

Los condicionantes para la conservación y el uso sustentable de los humedales del Delta del Paraná pueden ser morigerados, como se presentará en los capítulos siguientes, y a partir de la construcción de propuestas hacia el final del trabajo. Sin embargo, es indispensable como punto de partida reconocer la complejidad de la región así como la necesidad de revisar algunos paradigmas, incluso de las mismas previsiones normativas. Porque las leyes tratan sobre cómo se quiere que sea la realidad, cómo se cree que "debe ser"; la ley es un instrumento creado por los seres humanos. Como consecuencia, la sola existencia de la ley no resuelve los problemas, sólo indica que existe una obligación y se debe buscar la forma de cumplir con ese mandato.



## CAPÍTULO 3

# Usos, impactos y conflictos del aprovechamiento actual del Delta del Paraná

El Delta del Paraná es una región heterogénea que posee una gran diversidad de recursos y, en consecuencia, numerosos usos productivos relacionados a los mismos. Proporciona medios de vida a sus pobladores, quienes dependen directamente de los recursos y los servicios ambientales de los humedales. Las actividades productivas tradicionales del Delta del Paraná son la ganadería de islas, la forestación con salicáceas y formio, la apicultura, la caza y la pesca (comercial y de subsistencia), el turismo y la recolección de juncos.

A pesar del gran valor ambiental, social y económico que poseen los humedales del Delta del Paraná, los modos de producción moderna, concebidos originalmente para sistemas terrestres, han considerado a estos ecosistemas como tierras improductivas y focos de generación de enfermedades. Esta perspectiva ha fundamentado su drenado, relleno y también la derivación de cursos de agua para ganar tierras para usos agropecuario, forestal o urbano. Además, debido a la falta de conocimiento sobre cómo funcionan los humedales, casi todos los usos que se les ha dado a los recursos de la región han traído aparejados conflictos entre actividades productivas o de desarrollo y la integridad ecológica de la misma, que en última instancia es el sostén de las propias actividades, así como conflictos entre distintos grupos humanos debido al uso de los recursos.

En este sentido, a continuación se presenta una breve descripción de aquellas actividades consideradas como tradicionales del Delta y de aquellas que están apareciendo como nuevos procesos en el último tiempo en la región. Asimismo, se describen los principales impactos de cada una de estas actividades y se enumeran los conflictos que surgen entre las mismas.

### Actividades tradicionales

#### Pesca

El Delta del Paraná es un área de gran riqueza ictícola, y es la parte terminal del Río Paraná en la Cuenca del Plata, una de las cuencas más importantes de Sudamérica. Los peces son una fuente valiosa de

alimento para los seres humanos. En el Delta del Paraná hay pesquerías artesanales, muy tradicionales de la región y que constituyen parte importante de los medios de vida de los pobladores isleños, así como pesquerías industriales. El sistema pesquero está conformado por pescadores artesanales, acopiadores locales, que colectan y transportan el pescado hasta los puertos o áreas de desembarco, y acopiadores externos que transportan el producto hacia diferentes sitios y continúan con la cadena de comercialización fuera del área de pesca<sup>1</sup>. La pesca industrial está dirigida prácticamente en su totalidad a la exportación y basada casi exclusivamente en la captura de sábalo (*Prochilodus lineatus*).

Los pescadores artesanales y de subsistencia son pobladores locales cuyas prácticas poco impactan sobre el ecosistema de humedales. La pesca industrial, a mayor escala, podría impactar sobre las pesquerías artesanales debido principalmente a la sobrepesca y la pesca incidental<sup>2</sup>.

A su vez, los diferentes componentes del sistema pesquero impactan unos sobre otros. Los grandes frigoríficos o bien tienen sus propios acopiadores o compran sus pescados a acopiadores tercerizados, quienes en general venden el producto a precios muy bajos, lo cual afecta a los pescadores artesanales pues baja el precio del producto del cual dependen<sup>3,4</sup>. La pesca de los frigoríficos se destina a exportación, mientras que los pescadores artesanales venden en el mercado local.

No hay que perder de vista que los peces son parte inseparable del humedal, y por ende el estado de salud del humedal es reflejado en la situación de los peces y de las pesquerías. Debido a que los ciclos de vida de los peces del Delta del Paraná se encuentran adaptados al funcionamiento del ecosistema fluvial, los cambios en su régimen hidrológico tienen consecuencias gravísimas en las pesquerías de la región<sup>5</sup>. Por lo tanto, aquellas otras actividades que alteren el funcionamiento del humedal tendrán impactos negativos sobre las pesquerías. Es el caso de obras como grandes endicamientos o polderizaciones, las cuales están por lo general ligadas a la aparición de grandes urbanizaciones, obras de desarrollo en la región,

<sup>1</sup> Baigún 2010.

<sup>2</sup> Baigún 2013.

<sup>3</sup> Bantar Munin *et al.* 2010.

<sup>4</sup> *Op. Cit.* nota 1.

<sup>5</sup> *Op. Cit.* nota 2.

ganadería de alta carga y agricultura intensiva. Además, los peces son receptores del estado de la calidad del agua y, por lo tanto, la actividad pesquera también se ve afectada por los contaminantes y el depósito de residuos en todas sus formas, provenientes ya sea de urbanizaciones que no tienen un correcto sistema de recolección de residuos y de tratamiento de efluentes, o bien por el uso de agroquímicos de actividades agrícolas.

### Ganadería de islas

La actividad ganadera tradicional del Delta se conoce como “ganadería de islas” debido a que se adecúa a los ciclos del régimen hidrológico característicos de los ecosistemas de humedales. Es una actividad tradicional que se desarrolla con baja inversión tecnológica<sup>6</sup>. Cabe mencionar que el principal atractivo que tiene la región para los productores locales es la calidad de sus pasturas naturales. Los pastizales del Delta del Paraná constituyen la principal fuente forrajera para los diferentes sistemas ganaderos de producción de carne (cría, recría e invernada) que se desarrollan en la región<sup>7</sup>.

Esta actividad no tiene grandes impactos sobre el ecosistema de humedal. Aunque sí puede entrar en conflicto con la apicultura, ya que el ganado pastorea directamente sobre especies nativas de interés para la producción apícola. Asimismo, el uso del fuego es una práctica tradicional de los ganaderos de algunos sectores del Delta. Esto se hace para favorecer el crecimiento de pastos nuevos en primavera, quemando la vegetación que se ha ido acumulando durante el invierno<sup>8</sup>. Según las condiciones del clima, de la vegetación, la superficie a quemar y el método utilizado, pueden generarse quemadas localizadas que afectan la flora nativa.



LETYE

En los últimos años la ganadería ha aumentado notoriamente en la región del Delta del Paraná.

### Forestación con salicáceas

La forestación en la región se desarrolla principalmente en el bajo Delta y se hace con especies tolerantes a las inundaciones en las zonas bajas, como los sauces (*Salix* spp.), y con otras especies de albardón, como los álamos (*Populus* spp.). En el Delta se encuentran tanto pequeños como grandes productores forestales. Los pequeños productores en general también tienen otras producciones, como mimbres, apicultura o ganadería. Las grandes forestaciones han proliferado junto con obras de drenaje que permiten que cuando hay crecidas, el exceso de agua se vaya con facilidad: es el caso de las zanjas y canales. Los terraplenes y endicamientos aparecen luego, como obras de defensa que directamente impiden el ingreso del agua en los terrenos plantados<sup>9,10</sup>. Por su parte, los diques o pólders son terraplenes que rodean las áreas de producción que, mediante zanjas, canales y compuertas, regulan la entrada y salida de agua en la plantación<sup>11</sup>.

Los principales impactos de esta actividad están asociados a las grandes producciones, pues transforman un ecosistema que se caracteriza por la presencia del agua (humedales) a uno donde ésta no esté presente. La construcción de obras de infraestructura que garanticen la transformación del sistema de humedales en un sistema terrestre es el principal impacto, ya que endicamientos y terraplenes alteran drásticamente el régimen hidrológico del Delta, modificando el funcionamiento del mismo e impactando en última instancia en la provisión de importantes bienes y servicios. Asimismo, al compararse zonas endicadas para forestaciones con zonas libres de endicamientos<sup>12</sup> se observa un efecto de “terrestrialización”, pues se registran cambios en la diversidad biológica típica de los humedales: disminuye la cobertura global de especies típicas de humedal, aumenta la presencia de plantas exóticas y se altera por lo tanto la diversidad animal.

La forestación es una actividad central en términos económicos y con un nivel importante de desarrollo histórico y tradicional para la provincia de Buenos Aires. En general, para el sector forestal privado presenta un potencial aún mayor de desarrollo, lo que implicaría incorporar nuevas obras de infraestructura y, por lo tanto, un aumento en la intervención del sistema de humedal. Si este fuera el caso, tendría graves impactos sobre la pesca. Los pequeños productores, cuyas explotaciones tienen bajo nivel de sistematización, suelen sufrir inundaciones de sus terrenos durante crecidas o inundaciones extraordinarias<sup>13</sup>, lo cual se vería intensificado por el efecto acumulado de grandes endicamientos.

<sup>6</sup> Donadille *et al.* 2010.

<sup>7</sup> Rossi 2010.

<sup>8</sup> Taller Ecologista 2010.

<sup>9</sup> Kandus y Minótti 2010.

<sup>10</sup> Quintana y Bó 2010.

<sup>11</sup> *Op. Cit.* nota 10.

<sup>12</sup> Bó *et al.* 2010.

<sup>13</sup> *Op. Cit.* nota 6.



Tocones en forestación de sauces luego del corte.

### Turismo y recreación

El gran atractivo que presenta la región, con su abundante biodiversidad y sus paisajes de islas, constituye otro importante servicio que brinda, especialmente a quienes viven en las grandes ciudades ubicadas en sus costas y alrededores. El Delta constituye un oasis de naturaleza que contrasta con el cemento de ciudades como Rosario o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En las áreas más cercanas a estos y otros centros urbanos proliferan clubes, campings, restaurantes, cabañas, paradores, etc. Las principales actividades en la región se relacionan con los deportes náuticos, el turismo ecológico y la caza y pesca deportivas<sup>14</sup>. Asimismo, la región alberga el Parque Nacional Pre-Delta (Diamante), la Reserva Estricta Natural Otamendi (Campana) y la Reserva de Biósfera Delta del Paraná (San Fernando).

En los últimos años la pesca deportiva y recreativa ha cobrado mucha importancia, ya que su aumento ha generado empleo y beneficios económicos en la región<sup>15</sup>. De todos modos es una actividad que no cuenta aun con reglamentación. Su impacto se asocia principalmente a la extracción de grandes ejemplares con alto valor genético para la población (megareproductores) y por la pesca incidental. Asimismo, la pesca deportiva y artesanal comparten las áreas de pesca así como las especies pescadas, aunque la primera suele estar dirigida a la captura de peces de gran porte como trofeo<sup>16</sup>. Pero de todos modos son actividades que compiten por el mismo recurso.

En general, el turismo como actividad productiva representa una buena alternativa para el desarrollo sostenible de los humedales, ya que puede brindar a la

población local oportunidades de empleo e ingresos a largo plazo. De todos modos es importante resaltar que una mala gestión del turismo puede resultar contraproducente, generando daños sobre los recursos naturales en los cuales se basa. Además, las comunidades que no se encuentran directamente involucradas en el negocio del turismo local pueden resultar ignoradas y desligadas<sup>17</sup>.

### Apicultura

En todo el mundo la apicultura constituye una de las actividades que más oportunidades de desarrollo aporta a los pequeños productores<sup>18</sup>. En el Delta es una de las principales actividades tradicionales, con la característica de que puede acompañar muy bien otros sistemas de producción y puede desarrollarse tanto a escala familiar como comercial. En la región se ha desarrollado la producción orgánica de miel debido a la ausencia históricamente de rutas y cultivos que usan agroquímicos. Si bien la exportación de miel orgánica representa a lo sumo el 2% de las exportaciones totales del país<sup>19</sup>, constituye un valor agregado para los productos.

La apicultura es una actividad que no tiene impactos sobre el sistema de humedales, ni genera impactos sobre otras actividades productivas.

En los últimos años, el ingreso de agricultura a gran escala ha afectado gravemente a los apicultores, quienes se vieron perjudicados por el uso de agroquímicos que directamente matan a las abejas, e indirectamente eliminan flora nativa que suele ser

<sup>14</sup> Galperín *et al.* 2013.

<sup>15</sup> Baigún 2013.

<sup>16</sup> *Op. Cit.* nota 15.

<sup>17</sup> Stolk *et al.* 2006

<sup>18</sup> Basilio *et al.* 2010.

<sup>19</sup> *Op. Cit.* nota 14

la base para la producción de miel<sup>20</sup>. Existen numerosos casos de apicultores que han encontrado sus colmenas muertas como consecuencia del uso de agroquímicos que se aplican en zonas aledañas. Asimismo, el aumento de la actividad ganadera en la región también ha impactado sobre la apicultura, ya que las vacas consumen y pisotean componentes de la flora apícola<sup>21</sup>. También el uso del fuego como práctica de manejo ganadero afecta directamente a dicha flora y quema las colmenas.



La miel del Delta es una de las más codiciadas para exportación.

### Explotación del coipo

El coipo (*Myocastor coypus*) o nutria es un recurso muy común entre quienes habitan el Delta. Se lo caza para luego comercializar su piel y su carne. El cuero en general se exporta, mientras que la carne es aprovechada para consumo o bien se vende localmente. La caza comercial de esta especie está regulada y cada provincia decide el momento y la duración de la temporada. En el marco del Proyecto Nutria<sup>22</sup> se sugiere a las mismas que la temporada de caza se concentre en invierno para evitar perder la productividad natural de la especie, ya que el coipo tendría dos picos de parición, uno en pleno otoño y otro en plena primavera. Si bien las fechas de varían entre provincias y en los diferentes años, en general la temporada de caza del coipo ronda entre el 15 de junio y el 15 de setiembre<sup>23</sup>. La explotación del coipo no es una actividad que genere impactos significativos sobre el ambiente, salvo que se cace más de lo que puedan sostener las poblaciones de coipo, en cuyo caso se verá afectada la misma actividad y desde ya la biodiversidad de los humedales.

Las actividades productivas que pueden impactar sobre esta actividad son aquellas que involucran cambios en

el régimen hidrológico del humedal, alterando el funcionamiento del sistema y su biodiversidad. La “terrestrialización” del Delta conduce a un cambio en la biodiversidad de la región con menor aporte de especies típicas de estos humedales<sup>24</sup>.

### Otras actividades tradicionales

**Recolección de arena y arcillas.** La extracción de arena de los cursos de agua se hace por empresas relacionadas a la industria de la construcción<sup>25</sup>. En Entre Ríos se registraron 13 empresas de este tipo en 2009 y se concesionaron 92 km de río<sup>26</sup>. La extracción de arcillas se hace en las islas y su destino es también industrial<sup>27</sup>. La actividad tiene un alto impacto localmente sobre las islas donde se realiza, ya que se mueven grandes volúmenes de suelo para extraer los minerales. El grado de modificación del paisaje es tal que, una vez finalizada la actividad, tiene poca capacidad de regeneración.

**Recolección y confección de productos con junco y paja de techar.** Otra de las actividades que tradicionalmente se desarrollan en el Delta es la extracción de juncos (*Schoenoplectus philoxeroides*) y paja de techar (*Zizaniopsis bonaerensis*), entre otros, que se usan para fabricar cestería, cortinas y techos<sup>28,29</sup>. Muchos productos se comercializan, principalmente canastas, bandejas, esteras, juguetes, etc. Los “junqueros” suelen estar nucleados en cooperativas y la actividad también puede involucrar a pequeñas empresas que elaboran los objetos artesanales<sup>30</sup>.

Esta actividad no genera impactos sobre el ambiente, siempre y cuando la recolección se mantenga en los niveles de extracción actuales. Si bien grandes obras de infraestructura o endicamientos que alteren el funcionamiento natural del sistema de humedales pueden tener impactos sobre esta actividad, ya que en estos ecosistemas la distribución de las plantas está íntimamente ligada al régimen hidrológico<sup>31</sup>, es poco probable que esto ocurra debido a la abundancia natural de estas especies vegetales. Por su parte la aplicación de herbicidas asociada a la agricultura a gran escala podría tener consecuencias negativas sobre las comunidades de juncos.

**Producción de mimbre y formio.** El cultivo de mimbre (*Salix viminalis*) y formio (*Phormium tenax*) en la región se da en general asociado a la producción forestal. El

<sup>20</sup> Taller Ecologista 2010.

<sup>21</sup> Quintana y Bó 2010.

<sup>22</sup> Bó com. pers.

<sup>23</sup> Op. Cit. nota 21.

<sup>24</sup> Bó et al. 2010.

<sup>25</sup> Donadille et al. 2010.

<sup>26</sup> Galperín et al. 2013.

<sup>27</sup> Taller Ecologista 2010.

<sup>28</sup> Op. Cit. nota 27.

<sup>29</sup> Kalesnik 2010.

<sup>30</sup> Quintana y Bó 2010.

<sup>31</sup> Morandeira et al. 2011.

Delta bonaerense concentra casi la totalidad de la producción de mimbre del país, con 98% de la superficie cultivada<sup>32</sup>. Este cultivo requiere de baja tecnificación y en general son los mismos integrantes del grupo familiar quienes se hacen cargo del mismo, aunque puede haber contrataciones temporales. Los “mimbreros” cuentan con cooperativas y venden su producción principalmente para cestería y muebles<sup>33</sup>. En líneas generales esta actividad no genera impactos sobre el ambiente ni tiene impactos sobre otras actividades productivas.

**Fruticultura.** Esta actividad fue muy importante en la región, principalmente en el Delta Inferior, durante los primeros tiempos de colonización de las islas<sup>34,35</sup>. Sin embargo, debido a las constantes inundaciones, fue decayendo hasta los niveles actuales. Es una actividad más bien de tipo familiar o en pequeñas producciones, representada principalmente por el cultivo de cítricos<sup>36</sup>. En líneas generales esta actividad no genera impactos sobre el ambiente ni tiene impactos sobre otras actividades productivas.

## Actividades asociadas a procesos recientes

### Ganadería extensiva de alta carga

En la década del 90 la actividad ganadera en la región experimentó una importante expansión y se comenzaron a reproducir patrones de producción de tierra firme, aunque manteniendo prácticas típicas de la ganadería de islas, como es la quema de pastizales, pero a gran escala. Muchos de estos nuevos productores ganaderos llegan a la región desplazados por el cultivo de soja en el continente, acarreando consigo prácticas de tierra firme<sup>37</sup>.

El principal impacto sobre el sistema de humedales que tiene la ganadería extensiva de alta carga es la realización de obras de infraestructura que hacen el terreno no inundable, como ser obstrucciones de cursos de agua y drenajes. Las obstrucciones impiden el ingreso de agua a las zonas bajas, con lo cual desaparecen bañados y lagunas interiores típicas de las islas, mientras que los drenajes aceleran la salida de los excedentes hídricos y la eliminación del agua. Esto disminuye la calidad del agua y produce la pérdida de materia orgánica y nutrientes<sup>38</sup>.

Asimismo, a partir del desplazamiento de ganado hacia la región que ocurrió en los últimos años debido al avance de la soja, la quema de pastizales se comenzó a realizar a mayor escala que nunca antes y tuvo como

consecuencia incendios descontrolados en 2008. Más allá de los impactos que tuvo la nube de humo en la región afectada por los incendios, en general el fuego tiene un efecto destructivo sobre diferentes comunidades vegetales y animales, reduce la materia orgánica que se recicla en el suelo y ocasiona la disminución de la fertilidad del suelo a largo plazo<sup>39</sup>. El fuego puede también producir la pérdida directa de colmenas e incendios en zonas forestadas.

Por lo tanto, la ganadería de alta carga tiene impactos sobre varias actividades productivas. Por un lado, la “terrestrialización” de los humedales provoca cambios en la composición de especies de plantas, reduce la cobertura vegetal por sobrepastoreo y produce la compactación del suelo, alterando de esta manera la flora nativa, base de la apicultura del Delta<sup>40</sup>. A su vez, la obstrucción de los cuerpos de agua, ya sea en cursos menores o grandes obras, también traen como consecuencia la pérdida de la biodiversidad y de hábitats de reproducción de peces y otras especies importantes<sup>41</sup>.

### Agricultura intensiva

Dadas las características inundables del Delta del Paraná, tradicionalmente la agricultura no ha estado presente en la región, especialmente cuando es una actividad con amplia distribución en el territorio argentino. Sin embargo, algunas experiencias de agricultura a pequeña escala han existido y existen en la región, generalmente de tipo familiar. No obstante, la expansión de la frontera agropecuaria ha cambiado este panorama. La alta rentabilidad de la soja está favoreciendo que muchos productores quieran introducir este y otros cultivos en la región.

Al igual que en el caso de las forestaciones, la agricultura implica el desarrollo de obras de infraestructura como son los grandes endicamientos, con los subsiguientes impactos mencionados anteriormente sobre la hidrología del humedal. Además, la agricultura implica una transformación total del paisaje dado que se reemplaza completamente la cobertura vegetal nativa por las especies a cultivar, homogenizando el paisaje. Esto también conlleva a la aparición de otras especies vegetales y animales propias de ecosistemas terrestres, así como a la pérdida de la productividad del ecosistema por pérdida de materia orgánica y nutrientes<sup>42</sup>. Asimismo, desaparece el hábitat para especies del humedal y se producen cambios en las características de los suelos. Algunos autores han llamado a este proceso la *pampeanización* del Delta.

<sup>32</sup> Galperín *et al.* 2013.

<sup>33</sup> Donadille *et al.* 2010.

<sup>34</sup> Morandeira *et al.* 2011.

<sup>35</sup> Quintana y Bó 2010.

<sup>36</sup> Kalesnik 2010.

<sup>37</sup> *Op. Cit.* nota 33.

<sup>38</sup> Bó *et al.* 2010.

<sup>39</sup> *Op. Cit.* nota 38.

<sup>40</sup> Quintana y Bó 2010.

<sup>41</sup> *Op. Cit.* nota 40.

<sup>42</sup> Taller Ecologista 2010.

Además de la alteración del régimen hidrológico fluvial, el mayor problema que acarrea la agricultura a gran escala en un sistema de humedales complejo como es el Delta del Paraná, es la alta dependencia de fuertes agroquímicos y fertilizantes que caracteriza hoy a la agricultura argentina. El elevado riesgo de contaminación directa del agua es clave en una región donde este es el elemento que por definición conecta indefectiblemente todo el sistema de humedales, y que también participa en la recarga de acuíferos y en la provisión de agua. En este sentido, un trabajo de la Fundación Humedales<sup>43</sup> reporta que humedales en zonas de cultivo de soja están expuestos a riesgo de eutrofización<sup>44</sup> provocado por los fertilizantes inorgánicos. Asimismo, existen evidencias de los efectos nocivos de los agroquímicos sobre la flora y fauna de los humedales. En líneas generales, se registran efectos en las poblaciones de muchas especies así como cambios fisiológicos y de comportamiento.

Estos cambios alteran las relaciones naturales que conforman las redes tróficas en los ambientes naturales, que en última instancia impactan sobre el funcionamiento del ecosistema en general y por lo tanto en la provisión de los bienes y servicios asociados, tanto a la gente local como a las actividades tradicionales del Delta, como son la apicultura, la pesca, la ganadería de islas y la agricultura familiar. La aplicación de insecticidas asociada a actividades agrícolas mata a las abejas y además afecta a la flora nativa de la cual se produce la miel. Asimismo, hay una gran preocupación por parte de ganaderos locales, quienes enfrentan inundaciones con niveles de agua por encima de los normales durante las crecidas, debido al aumento de áreas endicadas con fines agrícolas, tanto en el Delta como en su área de influencia, lo cual está afectando al ganado <sup>45,46</sup>.

### Megaurbanizaciones

Históricamente las construcciones de viviendas sobre palafitos fueron el sistema más difundido para evitar las inundaciones en la región del Delta del Paraná entre algunos de los primeros ocupantes de estas tierras inundables. Muchos también construyeron sus viviendas sobre terraplenes de tierra para atenuar las inundaciones<sup>47</sup>. En los últimos años se ha registrado un aumento de la demanda de tierras, incluyendo zonas de humedales, cercanas a la Región Metropolitana de Buenos Aires para el desarrollo de grandes urbanizaciones cerradas. Al 2012 se registran 229

urbanizaciones cerradas, construidas y proyectadas, ubicadas en el Delta del Paraná y en las planicies de inundación de los ríos y arroyos tributarios a este sistema<sup>48</sup>. El 90% de las urbanizaciones se ubicaron en el área continental, en las planicies de inundación de los ríos, y el 10% restante en la región del Delta, particularmente en las inmediaciones del frente de avance en los partidos de Tigre, Buenos Aires, y en Villa Paranacito, Entre Ríos.

El principal impacto que tiene la construcción de megaurbanizaciones es que la misma conlleva la conversión del humedal a un sistema terrestre. Además, se elevan las áreas destinadas a viviendas y servicios y se generan enormes "lagos", que en algunos casos pueden alcanzar superficies del orden de cientos de hectáreas<sup>49</sup>. Las distintas estrategias para el movimiento y la obtención de suelos ocasionan diversos impactos negativos tanto durante como después de finalizadas las obras<sup>50</sup>. En muchos casos la construcción se hace sobre los sedimentos que se obtienen de dragado del río. Esto cambia la composición y textura de los sedimentos superficiales y se pueden removilizar sedimentos que contienen contaminantes del lecho de los canales de circulación. La descarga de estos materiales en tierra moviliza y sepulta suelos, hábitats y especies. También se producen importantes modificaciones de los patrones drenajes superficiales, cambio de las geoformas fluviales naturales (albardones, bajos y pantanos), cambios en la recurrencia de inundación de los suelos, que consecuentemente modifica los depósitos de inundación que aumentan la fertilidad de los suelos.

Asimismo, el desarrollo indiscriminado de estos megaemprendimientos produce una reducción del área efectiva de la planicie de inundación, llevando al encauzamiento forzoso de los flujos durante los períodos de creciente o picos de inundación<sup>51,52</sup>. Los grandes movimientos de tierra pueden acarrear un mayor volumen y frecuencia de inundaciones por efecto de los rellenos a gran altura de los nuevos barrios. Otra consecuencia es la expulsión y el desplazamiento de pobladores locales. Además, los desmontes eliminan la flora y fauna nativa; las descargas de efluentes cloacales domiciliarios también contaminan el agua. En otro orden, hay mayor inseguridad en la navegación por el aumento del parque náutico, que a su vez aumenta la erosión y el desmoronamiento de las costas<sup>53</sup>. Asimismo, es común que estos barrios no permitan la libre circulación por las costas (camino de sirga), lo cual impide el libre tránsito de los isleños.

<sup>43</sup> Herrera *et al.* 2013.

<sup>44</sup> La eutrofización es el proceso por el cual un ecosistema acuático presenta un enriquecimiento de nutrientes anormalmente elevado. Los fertilizantes usados en la agricultura llegan hasta los cuerpos de agua y aportan una cantidad de nutrientes tal que no pueden ser eliminados al ritmo natural del sistema.

<sup>45</sup> AIM Digital 2012.

<sup>46</sup> AIM Digital 2013.

<sup>47</sup> Quintana *et al.* 2011.

<sup>48</sup> Fabricante *et al.* 2012

<sup>49</sup> <http://lac.wetlands.org>

<sup>50</sup> Marcomini *et al.* 2011.

<sup>51</sup> *Op. Cit.* nota 48.

<sup>52</sup> Malagnino 2011.

<sup>53</sup> *Op. Cit.* nota 50.

Por otro lado, las personas que van a vivir a estas megaurbanizaciones por lo general trabajan en las grandes ciudades que rodean el Delta, con lo cual estos emprendimientos implican también la construcción de puentes y túneles o el uso de transbordadores para el cruce de automóviles, destruyendo y fragmentando el ecosistema. Todas estas cuestiones alteran profundamente la forma de vida de los pobladores del Delta.

Por todo lo anterior se puede concluir que este tipo de megaemprendimientos urbanísticos afectará a aquellas actividades que dependen del buen funcionamiento del sistema de humedales. Principalmente la pesca, pero también la apicultura y la caza de subsistencia. También se afecta a las poblaciones ubicadas en el área de influencia del Delta, debido al obligado flujo de agua en las crecidas naturales del sistema, que deberán circular por otros terrenos si encontrasen elevaciones en las zonas de drenaje natural del Delta.

## Infraestructura

Si bien el desarrollo de infraestructura no entra dentro de la categoría de usos que se pueden hacer del sistema de humedales, este es parte importante de la región. Especialmente porque el Delta del Paraná es una región de difícil circulación y acceso, considerada por estos motivos como un área marginal. Asimismo, muchas de las obras de infraestructura tienen graves consecuencias en la hidrología regional. Por estos motivos es que se incluye un apartado en esta sección.

Por sus características, uno de los servicios que brindan los humedales es la amortiguación de las inundaciones. Es decir, los humedales no impiden las inundaciones, pero sí reducen los picos de crecida, ya que funcionan como una esponja que retiene los excedentes de la escorrentía después de las lluvias y los libera lentamente después<sup>54</sup>. Por su localización, el Delta recibe los excedentes de agua de las distintas cuencas que forman el Río Paraná, con caudales de 17.000 m<sup>3</sup>/s en condiciones ordinarias, mientras que en crecientes extraordinarias este valor se triplica (60.000 m<sup>3</sup>/s en 1982/84)<sup>55</sup>. Por lo tanto, si estos humedales no pueden brindar este servicio, este caudal de agua afectaría no solo a quienes viven en el Delta sino también a las ciudades y centros industriales que se ubican en sus márgenes.

Sin embargo, los modos de producción y desarrollo en la región se han dado en general de la mano del drenado y relleno de los humedales y la derivación de cursos de agua, además del desarrollo de vías de comunicación, como rutas y caminos. Esto se ha logrado a través de obras de infraestructura como endicamientos, terraplenes y canalizaciones. A través de estas obras se niegan las cualidades físicas y biológicas

propias de estos humedales, provocando la desaparición de importantes servicios ecosistémicos como son la regulación hidrológica, el control de las inundaciones, la protección de las costas y la depuración del agua, entre otros. Además se ha mejorado la circulación de los ríos a través del dragado de los mismos.

## Terraplenes

Los terraplenes son construidos o bien como obras de defensa frente a las crecidas, o para la construcción de vías de comunicación. Los terraplenes son simplemente elevaciones del terreno, y justamente por esto son fuertes modificadores del drenaje natural de los humedales.

Para el año 2010, se contabilizaron un total de 875 km terraplenes, correspondientes tanto a rutas nacionales o provinciales como a caminos internos. La conexión Rosario-Victoria, así como la Ruta Nacional N° 14 con el complejo Zárate-Brazo Largo son los casos que más se distinguen, por su magnitud y porque ambos están ubicados en sentido transversal a la circulación del agua en la región<sup>56</sup>.

## Endicamientos

La construcción de diques en la región del Delta comienza para evitar el anegamiento de los terrenos y poder desarrollar la fruticultura y forestaciones. La mayor expansión de estas obras se da durante las décadas del 70 y 80, cuando se repararon, ampliaron y reconvirtieron viejos pólderes dedicados al cultivo de frutales para destinarlos principalmente a la actividad forestal, llegando a duplicar la superficie endicada. En los 80, en la zona del Bajo Delta aumenta el desarrollo inmobiliario que comienza a nuclear parcelas de casas de fin de semana<sup>57</sup>. En la actualidad hay ganadería y algunas actividades agrícolas de mayor escala.

Los diques son en general concebidos para proteger a las actividades productivas de inundaciones, incluyendo crecidas extraordinarias<sup>58</sup>. Un aspecto muy importante a considerar es el efecto acumulativo que todas estas obras tienen sobre el sistema. Si bien un caso no sería notable en toda la extensión del Delta, la presencia de cada vez más áreas endicadas sí tiene un efecto acumulado en el régimen hidrológico de los humedales del Delta, modificando tanto la composición como el funcionamiento de los mismos y por ende afectando la provisión de bienes y servicios.

En 2010, identificaron 202 áreas endicadas, que abarcan el 11,6% de la superficie de la región. Estas áreas están destinadas en su mayoría a la actividad forestal, también a la silvopastoril y en menor medida a actividades agrícolas y emprendimientos urbanísticos, aunque estas dos últimas actividades han proliferado en el último tiempo<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Minotti et al. 2010.

<sup>55</sup> *Op. Cit.* nota 54.

<sup>56</sup> Kandus y Minotti 2010.

<sup>57</sup> *Op. Cit.* nota 56.

<sup>58</sup> *Op. Cit.* nota 56.

<sup>59</sup> *Op. Cit.* nota 56.

Con estas obras los ambientes que se ven más afectados son las depresiones anegables, los centros de islas, que cumplen un rol clave en la regulación hidrológica, ya que son los que frenan la velocidad del agua y por lo tanto amortiguan las crecientes. Además, funcionan como filtros que retienen sedimentos ricos en nutrientes y almacenan agua dulce, entre otras de sus importantes funciones. Desde el relevamiento en el año 2010, la superficie endicada ha aumentado notablemente, lo cual genera mucha preocupación por el grave impacto acumulativo de estas obras sobre el funcionamiento de los humedales del Delta del Paraná, sobre todo por el avance de estas obras sin control y autorización debida.

Tanto endicamientos como terraplenes acarrear importantes impactos en los humedales del Delta del Paraná<sup>60</sup>. En primer lugar producen cambios en el régimen hidrológico del ecosistema, agravado con los efectos acumulativos de la proliferación de este tipo de construcciones. Además, eliminan los bajos y pajonales del centro de las islas por drenaje de los terrenos, perdiendo una de las funciones más relevantes de los humedales. Reducen la conectividad del sistema, eliminando la posibilidad de los peces de utilizar los cuerpos de agua, afectando directamente la pesca y por ende a la población local, ya que afecta al desplazamiento de los pobladores por la alteración de los cursos de agua. Asimismo, este tipo de obras produce la pérdida y el reemplazo de la cobertura vegetal original, alterando drásticamente el ecosistema y conduciendo a la disminución directa o indirecta de la biodiversidad local.

Por todo lo anterior, estas obras vulneran actividades productivas tradicionales como la pesca, la apicultura y la ganadería de islas, así como la recolección de especies vegetales nativas, impactando directamente sobre los modos de vida de la región.

### Dragado

El Delta del Paraná forma parte de la Cuenca del Plata en su porción terminal, el segundo sistema de agua dulce de América del Sur y uno de los sistemas navegables más extensos del planeta, a lo largo del cual históricamente se han fundado las grandes ciudades que existen en la actualidad. La importancia económica que esta cuenca tiene para la región llevó a que en 1989 finalmente se inaugurara el Programa Hidrovía Paraná-Paraguay<sup>61</sup>. Sin lugar a dudas la Hidrovía constituye un corredor primordial para el Mercosur. En particular, el río Paraná constituye la columna vertebral de la navegación hacia el interior del continente. En el tramo Santa Fe - Escobar - Nueva Palmira, de 590 km, se han concesionado los trabajos de dragado y balizamiento han sido concesionados y es posible acceder con buques de ultramar.

Marcomini *et al.* (2011) enumeran los impactos del dragado. Por un lado, al mover los sedimentos del fondo de los canales dragados, se altera la composición de los mismos, resultando en un cambio en la naturaleza y diversidad de las comunidades bentónicas (densidad de individuos, abundancia y biomasa). Además se cambia la textura de los sedimentos



Rubén D. Quintana

La conectividad natural de los humedales se ve alterada con grandes obras de infraestructura, como el viaducto Rosario-Victoria.

<sup>60</sup> Kandus y Minotti 2010.

<sup>61</sup> [www.sspyv.gov.ar](http://www.sspyv.gov.ar)



LETYE

El corredor fluvial Paraguay-Paraná es muy importante para la economía de la región.

del fondo, alterando su topografía y por ende la hidrodinámica, destruyendo hábitats locales y generando stress en las especies presentes. También se genera resuspensión de sedimentos con el consecuente incremento de la turbidez del agua, lo cual impacta en organismos pelágicos y bentónicos (descenso en la producción primaria). Con dichos sedimentos también se resuspenden contaminantes que estarían depositados e inmovilizados en los fondos, alterando el equilibrio físico-químico y aumentando la biodisponibilidad de estos contaminantes, con una consecuente mayor bioacumulación. Los nutrientes que estaban acumulados en los fondos son removilizados y por lo tanto hay un aumento de la eutrofización, variaciones en la demanda de oxígeno, aumento en el contenido de nutrientes e introducción de nuevas especies. Sumado a estos impactos, al dragarse los canales aumenta la sección de los mismos y por ende se incrementa la marea. Esto genera mayor intercambio de agua, aumento de la salinidad y mayor influencia marina. Además, incide en la velocidad de la corriente y cambia el transporte de los sedimentos, con posible daño a comunidades bentónicas. Por otro lado, en pos de mantener la navegabilidad de los canales, el dragado favorece los fenómenos de remoción en masa, aumentando la erosión de los bordes de los canales.

Por lo anterior está claro que la actividad más afectada por el dragado es la pesca. Aunque al alterar la calidad del agua también podrían verse afectadas otras.

## Puertos

Como ya se mencionó, el corredor fluvial Paraguay-Paraná representa la vía de salida para exportación de la producción que se desarrolla en su área de influencia. A lo largo del todo este corredor se destacan por su importancia 15 puertos, de los cuales cuatro están ubicados en la región del Delta del Paraná: el complejo portuario San Martín-San Lorenzo-Rosario y los puertos de San Nicolás, Zárate y Campana<sup>62</sup>. Vale mencionar también el puerto de Santa Fe, aunque no esté estrictamente dentro del Delta. La producción que se mueve en estos puertos está ligada a minería, agricultura, ganadería y polos petroquímicos-siderúrgicos. El dragado y la señalización de los ríos son obras de infraestructura necesarias para el tránsito y la exportación, primordiales para los países que conforman este importante eje fluvial<sup>63</sup>.

Los polos portuarios acarrean en primer lugar un reordenamiento espacial para su instalación. Además, implican la degradación del ambiente por un aumento del transporte, de emisiones de dióxido de carbono y contaminación por efluentes cloacales e industriales que suelen ser volcados al cauce principal de los ríos. Es destacable en este sentido la zona del Puerto de Rosario. Además, son símbolo del modelo de desarrollo minero y agroindustrial vigente.

A continuación la Tabla 3 resume las diferentes actividades productivas y de desarrollo de la región, aquellos actores principalmente involucrados con cada una de ellas, sus principales impactos sobre el ambiente así como la interacción negativa con otras actividades (conflictos).

<sup>62</sup> Manual de Intereses Marítimos Nacionales. [www.ara.mil.ar](http://www.ara.mil.ar)

<sup>63</sup> OEA 1985.

<b>Tabla 3.-</b> Resumen de las actividades productivas de la región en relación con los actores, sus impactos y conflictos con otras actividades.			
<b>Actividad productiva</b>	<b>Principales actores involucrados<sup>64</sup></b>	<b>Principales impactos negativos sobre el ambiente observados o potenciales</b>	<b>Perjuicio sobre otras actividades productivas (conflictos)</b>
<b>Actividades tradicionales</b>			
Pesca (comercial y artesanal)	Pescadores locales, cooperativas de pescadores, acopiadores, frigoríficos y exportadores.	- Sobrepesca, afectando el recurso y la biodiversidad de los humedales.	La pesca comercial puede afectar a la pesca artesanal.
Ganadería de islas (temporal y de baja carga)	Productores y puesteros ganaderos locales y extra locales, sociedades rurales, INTA, SENASA, SAyDS (Programa Nacional del Fuego).	- Pastoreo sobre flora apícola - Quemas localizadas afectando la flora nativa	Apicultura
Forestación con salicáceas	Productores y empresas forestales, cooperativas, AFOA, INTA, FAA Delta, empresas de pulpa para papel.	- Cambio del régimen hídrico - Pérdida de ambientes de humedales por obras de infraestructura (grandes endicamientos, canalizaciones y zanjeos, etc.). - Reemplazo parcial o total de la vegetación original - Invasión de especies foráneas (nativas y/o exóticas) - Pérdida de diversidad animal y vegetal - Impacto sobre los suelos - Pérdida de amortiguación de inundaciones - Pampeanización del sistema	Pesca
Turismo y recreación + pesca deportiva	Pobladores locales, empresas de turismo locales y extra-locales, pobladores de zonas aledañas, prestadores de servicios, pescadores deportivos (incluyendo asociaciones y clubes), guías locales.	- Si la actividad turística no está bien gestionada, puede afectar seriamente los recursos del Delta.	La pesca deportiva compite por las especies pescadas con la pesca artesanal.
Apicultura	Apicultores locales, asociaciones y cooperativas de apicultores, INTA, acopiadores y exportadores.	- Esta actividad no tiene impactos negativos sobre los ambientes del Delta.	Ninguna
Explotación del coipo	Pobladores locales, acopiadores, industrias y cámaras curtidoras, confeccionistas locales, exportadores, comerciantes.	- Sobrecaza, afectando el recurso y la biodiversidad de los humedales.	Ninguna
Recolección y confección de productos con junco y paja de techar	Pobladores locales, cooperativas, acopiadores locales y extra-locales, INTI.	- Esta actividad no tiene impactos negativos significativos sobre los humedales del Delta, siempre y cuando se mantenga en niveles artesanales.	Ninguna

<sup>64</sup> Se considera en todos los casos que las reparticiones municipales, provinciales y nacionales son actores íntimamente ligados al desarrollo y control de cada actividad.

Actividad productiva	Principales actores involucrados <sup>64</sup>	Principales impactos negativos sobre el ambiente observados o potenciales	Perjuicio sobre otras actividades productivas (conflictos)
Producción de mimbre y formio	Pobladores locales, empresas forestales, cooperativas, INTA.	- Esta actividad no tiene impactos negativos sobre los ambientes del Delta.	Ninguna
Recolección de arena y arcilla	Pobladores locales, cooperativas, pequeños a grandes empresarios (en el caso de la arena).	- La recolección de arcillas altera localmente el paisaje de los humedales.	Pesca
<b>Actividades asociadas a procesos recientes</b>			
Ganadería extensiva de alta carga	Ídem “Ganadería de islas”, grandes productores, en general de zonas externas al Delta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio del régimen hídrico por obstrucción de cursos de agua, drenajes y endicamientos</li> <li>- Pérdida y/o deterioro de humedales</li> <li>- Compactación del suelo</li> <li>- Pastoreo sobre flora apícola</li> <li>- Pérdida de calidad de agua</li> <li>- Sobrepisoteo y sobrepastoreo</li> <li>- Facilitación para el establecimiento de especies vegetales exóticas y/o no palatables</li> <li>- Impactos sobre la fauna nativa (especialmente aves)</li> <li>- Quemadas sin control, que resultan en pérdida de flora nativa, muerte de colmenas, incendios en forestaciones, pérdida de suelo orgánico y eliminación de fauna silvestre nativa</li> </ul>	Pesca Forestación Apicultura Caza
Agricultura intensiva	Empresas agrícolas y grandes productores, SRA, INTA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio del régimen hídrico por endicamientos</li> <li>- Pérdida de humedales</li> <li>- Reemplazo total de la flora nativa y homogenización del paisaje</li> <li>- Pérdida de biodiversidad</li> <li>- Contaminación del agua por uso de agroquímicos</li> <li>- Muerte de insectos (pérdida de colmenas), peces y otra fauna nativa por contaminación por agroquímicos</li> <li>- Desplazamiento de pobladores locales</li> <li>- Pérdida de la identidad cultural del Delta</li> </ul>	Pesca Ganadería de islas Apicultura Caza
Mega-urbanizaciones	Desarrolladores inmobiliarios, empresas de la construcción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio del régimen hídrico por endicamientos</li> <li>- Pérdida de humedales</li> <li>- Reemplazo de la flora nativa y homogenización del paisaje</li> <li>- Pérdida de biodiversidad, particularmente especies de humedal</li> <li>- Desarrollo de infraestructura de acceso</li> <li>- Contaminación del agua por residuos domiciliarios</li> <li>- Desplazamiento de pobladores locales</li> <li>- Pérdida de la identidad isleña</li> <li>- Pérdida de los modos de vida tradicionales</li> <li>- Contaminación auditiva por mayor afluencia de embarcaciones terrestres o fluviales</li> </ul>	Pesca Apicultura Caza

Este capítulo ilustra resumidamente la multiplicidad de instituciones, productores e intereses que convergen en la región del Delta del Paraná. A esta diversidad de intereses se suma la calidad interjurisdiccional de la región, que hace que sea aun más complicado llegar a un consenso sobre las cuestiones que están impactando en la zona. Es por ello que el área presenta una delicadeza política particular que no puede dejar de considerarse.

Sin embargo, la existencia de un marco como el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Uso Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP) presenta el espacio donde las tres provincias que comparten el territorio deltaico puedan encontrar consenso. Más adelante se hace referencia particular a este acuerdo interjurisdiccional, firmado el 25 de septiembre de 2008 entre las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y la SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2008).

Asimismo, se hace imperioso un proceso de ordenamiento territorial nacional que encuadre el

ordenamiento del territorio del Delta. Actualmente existen varios proyectos en torno a esta cuestión, que incluyen un proyecto de Ordenamiento del Territorio Rural presentado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, un Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y otro proyecto de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Las cuestiones ambientales deben ser abordadas con una visión integradora, que responda a la noción de conservación y sustentabilidad a nivel nacional, por lo cual es fundamental que sea liderado por el organismo nacional con funciones en la materia, la SAyDS.

En la actualidad muchos de los conflictos que se dan en materia ambiental y social, y no solo en la región del Delta del Paraná, están completamente ligados al uso que se le da al territorio. Dicho uso, al no estar regulado y planificado debidamente, quedará entonces definido por quien sea *dueño* de la tierra, y qué cosas esté o no dispuesto a hacer en su propiedad.

## CAPÍTULO 4

# Aspectos de la propiedad y del dominio que influyen en el Delta del Paraná

Similar al proceso que se dio en la región Pampeana, la mayor parte de la población del Bajo Delta ingresa entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, compuesta por inmigrantes europeos a quienes se le adjudicaron tierras fiscales y cuya actividad principal era la producción de bienes primarios que abastecían los grandes centros urbanos vecinos. A muchos ocupantes se les concede la propiedad de los terrenos entre los años 1890 y 1950, aunque gran cantidad de las tierras de la región siguen aún hoy siendo fiscales y en general los pobladores locales exhiben tenencia precaria o irregular.

Debido a la crudeza del estilo de vida isleño, sometido a las inclemencias de las inundaciones y sequías típicas de la región, es que a pesar de estar próximos a una de las áreas más pobladas de la Argentina, el Delta permaneció como una región poco poblada y marginal. De todos modos, en las cercanías a la ciudad de Buenos Aires muchas familias mantuvieron sus casas de fin de semana. Debido a la mejor y mayor conectividad de las islas de los partidos de Tigre y San Fernando con la Ciudad de Buenos Aires y a un auge en la década del 90 del éxodo a *countrys* y barrios cerrados, muchas personas hicieron permanente su estadía en las islas.

En los últimos años comenzaron a proliferar grandes barrios cerrados que ofrecen como atractivo la cercanía al entorno natural. Estos megaemprendimientos generaron en muchos casos el desplazamiento de pobladores locales y graves conflictos por el uso, la planificación y la tenencia de las tierras.

Por otro lado, el mismo efecto de concentración de la tierra asociado a procesos productivos de gran escala que se está dando en todo el país, también se replica en el Delta. Aunque en este caso resulta en una transformación del humedal, guiada por patrones de producción de la región Pampeana circundante (como ya se mencionó, la *pampeanización* del Delta), negando por completo que la región tiene características propias muy diferentes. Asimismo, estos procesos están promoviendo la expulsión de pequeños productores locales, afectando los modos de vida de aquellos que dependen directamente de los recursos del Delta. Por lo tanto, es muy importante que se consideren las características particulares que tiene este macrosistema de humedales a la hora de pensar el modelo de desarrollo que se quiere promover en la región, sin perder de vista la importancia de conservarlos y usarlos de manera sustentable.

Todas las personas que habitan el Delta y su área de influencia se benefician de los servicios ecológicos que brindan los humedales.



Rubén D. Quintana

## El complejo entramado de la cuestión de la propiedad y tenencia de la tierra

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a la tenencia de la tierra como la relación, entendida en forma jurídica o consuetudinaria (mediante la costumbre), entre personas (como individuos o grupos) con respecto a la tierra. La tenencia de la tierra es por ende una *institución*, es decir, un conjunto de *normas inventadas por las sociedades para regular la conducta en este sentido*. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse los derechos de propiedad de la tierra; definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias, comprendiendo las distintas modalidades de relación jurídica con la tierra, de uso y diferentes modalidades y sistemas.

La tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Es multidimensional, ya que entran en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos que muchas veces son pasados por alto pero que deben tenerse en cuenta. Las relaciones de tenencia de la tierra pueden estar bien definidas y ser exigibles ante un tribunal judicial oficial o mediante estructuras consuetudinarias dentro de una comunidad. En otros casos, pueden estar relativamente mal definidas, con ambigüedades que se prestan a abusos<sup>1</sup>.

Los sistemas de organización a los que las leyes dan lugar son instrumentos que hacen posible las relaciones humanas en comunidad. Existen valores sociales que edifican instituciones y normas de comportamiento que permiten un orden y funcionamiento de las relaciones entre las personas, los que reflejan las épocas y también los conocimientos que va acercando la ciencia.

La Argentina es un Estado de Derecho con un gobierno democrático, republicano y federal. Este sistema, que surge de la Constitución Nacional, establece que los órganos de gobierno del Estado son los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los representantes de los ciudadanos que se encuentran en el Poder Legislativo dictan las leyes que regulan las relaciones entre los individuos; aquellas personas que ocupan cargos en el Poder Ejecutivo ponen en práctica, implementan y aplican dichas leyes, mientras que los jueces, que forman parte del Poder Judicial, resuelven los conflictos que pueden sucederse entre los individuos en la implementación del sistema jurídico.

El marco de leyes que ponen en funcionamiento el gobierno y las relaciones entre los individuos reflejan posturas sobre distintos aspectos civiles, penales y

administrativos, que repercuten en el modo de vinculación entre las personas, de éstas con los poderes del Estado, y entre las personas y las cosas. En este marco, una de las principales cuestiones de organización está dada por la definición de la propiedad de las cosas, a quiénes pertenecen, quiénes pueden regular sobre su uso, qué valor tienen en nuestra sociedad y cómo se pueden utilizar.

Se dijo que la región del Delta del Paraná comprende parte de territorios de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, y por lo tanto, coexisten tres jurisdicciones provinciales, con sus respectivas legislaciones locales en materia de ordenamiento, políticas de uso y producción, y ambientales. Es necesario recordar que la Constitución Nacional reconoce, por un lado, la autonomía municipal y por el otro, el dominio originario de los recursos naturales a favor de las provincias.

Sus legislaciones pueden a su vez presentar criterios dispares, contrarios y aún vacíos normativos, aplicables a un mismo ámbito cuya supervivencia obedece a una lógica completamente distinta, que obliga a pensar al Delta como una unidad que no reconoce fronteras políticas. A ello se agrega el nivel nacional, con sus propias normas ambientales generales, incluyendo la Constitución Nacional y las Convenciones Ramsar, de Cambio Climático, de Especies Migratorias de Animales Silvestres y Diversidad Biológica, y de requerimientos mínimos de protección, entre las que se considerarán sin duda la Ley General del Ambiente (LGA), la Ley de Gestión Ambiental de Aguas, la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y la Ley para el Control de Actividades de Quema. Esta situación de superposición de jurisdicciones y normativas, en el contexto de usos y amenazas descriptos previamente, requiere evidentemente de una política concertada entre los diversos niveles de gobierno, a fin de lograr su sustentabilidad, punto sobre el cual se volverá más adelante.

Existen trabajos previos que reflejan la complejidad normativa del área con mayor detalle<sup>2</sup>. Sin embargo, dos de las principales cuestiones que resultan en decisiones tanto del ámbito público como del privado, son a) la posibilidad de legislar sobre el área (que, como ya se adelantó, corresponde a los municipios, a las provincias y en algunos puntos particulares a la Nación) y, sobre todo, b) la cuestión de la tenencia de tierras y el régimen de propiedad.

En materia de propiedad, es decir, el marco de la tenencia de la tierra, es regulado por la Nación, que establece las normas de relación, aplicables a todo el país, y enmarcadas en el Código Civil de la Nación (Art. 75 inciso 12, Constitución Nacional). En la legislación civil argentina se pueden distinguir tres estadios o

<sup>1</sup> FAO 2003.

<sup>2</sup> El trabajo de las organizaciones que forman parte de esta publicación está basado en documentos profundizados que se encuentran disponibles en línea en [www.lac.wetlands.org](http://www.lac.wetlands.org).

situaciones en cuanto a la relación jurídica de una persona con un bien inmueble como la tierra:

- La **propiedad o dominio**: es el derecho más pleno y completo que pueda tener alguien sobre una cosa, supone el título (la escritura pública) y el modo (la posesión), y la cosa sometida a la voluntad y acción de una persona (Art. 2.506 y ss. Código Civil);
- La **posesión**: esto es cuando una persona, por sí o por otro, tiene la cosa bajo su poder con la intención de someterla a su derecho de propiedad (Art. 2.352 Código Civil); y,
- La **simple tenencia**: cuando una persona tiene la cosa y reconoce en otro la propiedad (por ejemplo, en los alquileres) (Art. 2.352 Código Civil)<sup>3</sup>.

El Art. 2.468 del Código Civil aclara que un título válido no da sino un derecho a la posesión de la cosa, y no la posesión misma; quien tiene un derecho a la posesión, no puede, en caso de oposición, tomar la posesión de la cosa sino que debe demandarla por las vías legales. En otras palabras, el Código Civil indica que quien tiene la escritura no puede usar la fuerza para poseer la cosa, sino demandar la posesión ante los tribunales, poniendo de este modo en funcionamiento el sistema de garantías judiciales de un Estado de Derecho.

Por lo tanto hay distintas formas de ocupación de la tierra. Ser propietario significa tener la escritura del terreno, y aunque es la mejor de las garantías que se puede tener sobre la propiedad de una cosa, no es la única. El Código Civil reconoce y otorga derechos también a quien es poseedor de un terreno, esto es, quien ocupa la tierra por un periodo ininterrumpido de tiempo, realiza mejoras y trabajos en ella y tiene ánimo de dueño, es decir, se reconoce como propietario aunque no tenga la escritura. Esto se denomina reclamo por **usucapión**.

Una de las garantías fundamentales de la Constitución Nacional es el derecho de propiedad. El Art. 17 de la Constitución Nacional declara que la propiedad es inviolable, ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Este reconocimiento genérico del derecho de propiedad está complementado por el Art. 14 que reconoce a todos los habitantes del país la potestad de usar y disponer de su propiedad conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

El concepto constitucional de la propiedad difiere, y es mucho más amplio, que el concepto recogido por la legislación civil. En el ámbito del derecho civil, el objeto de la propiedad son las *cosas*, los objetos materiales

susceptibles de tener un valor. En cambio, para la Constitución Nacional, el derecho de propiedad supera el marco del dominio y de los derechos reales<sup>4</sup>, abarcando todos los bienes materiales e inmateriales que integran el patrimonio de una persona física o jurídica y que, por ende, son susceptibles de apreciación económica para su titular, y aunque no lo sean para un tercero.

Ello incluye tanto a las cosas como a los bienes e intereses estimables económicamente que pueda poseer una persona, todos los intereses apreciables económicamente que puede poseer el hombre fuera de sí mismo, al margen de su vida y libertad de acción. Asimismo, comprende no solamente el dominio sobre las cosas, sino también la potestad de adquisición, uso y disposición de sus bienes tangibles e intangibles.

Esto resulta importante porque muchas veces están en juego no solo porciones de tierra, sino también aspectos de la vida social de las comunidades así como conflictos en el uso y propiedad de las tierras en las que el sistema de humedal queda incluido.

Cabe destacar que otro código de fondo esencial como es el Código Penal de la Nación prevé disposiciones sobre la propiedad. En este sentido, su Art. 181 indica que *“será reprimido con prisión de seis meses a tres años el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad, despojare a otro total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a sus ocupantes; el que para apoderarse de todo o parte del inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; y/o el que con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble.”*

Además de la normativa constitucional que se menciona, las provincias del Delta del Paraná, tienen algunas normas de interés, relativas a medio ambiente, uso de los recursos, áreas protegidas, regulación de actividades productivas, entre otras. Las cuestiones de tenencia y dominio de la tierra están vinculadas con las normas de ordenamiento, políticas de colonización, regulación dominial, uso y disposición, y también con las políticas ambientales.

Los propietarios de las tierras tienen en principio un derecho concreto de ejercer sus derechos de dominio y uso sobre la tierra de la que tienen un reconocimiento acorde a la legislación argentina. Sin embargo, y como cualquier otro derecho, ese derecho de propiedad no implica un derecho absoluto de disposición desligado de otras responsabilidades, como la obligación general de no dañar a terceros, de preservar el medio ambiente, entre otras. Y especialmente a partir de la incorporación

<sup>3</sup> Gómez Galizzi 2009.

<sup>4</sup> Derechos Reales es la rama del Derecho que regula la relación de las personas con las cosas. Los derechos reales sólo pueden ser creados por la ley. Son derechos reales: el dominio y el condominio, el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres activas, el derecho de hipoteca, la prenda, la anticresis, la Superficie Forestal, etc. (Art. 2.502 del Código Civil).

de los derechos de tercera generación en la Constitución Nacional, donde no solamente importa lo individual, sino la visión integral en el ejercicio de las libertades individuales.

Claro que resulta difícil en los casos puntuales realizar la distinción de hasta dónde es posible ejercer el derecho individual, y cuándo es importante y reclamable que empiecen a jugar en las decisiones otros derechos. En este sentido, los derechos individuales deben ser resguardados, y puestos en equilibrio con las políticas públicas que se disponen desde la gestión de los recursos y los bienes en general. Tampoco será lo mismo la política general aplicable a las decisiones sobre los bienes privados que aquellas en las que se pongan en juego decisiones que impacten sobre bienes del Estado provincial o nacional, o sobre bienes estratégicos.

En el marco de la clasificación de las cosas que realiza el Código Civil, estas pueden ser o muebles, como un auto, o inmuebles, como una casa o un terreno (Art. 2.313 CC), y en otro orden, o públicas o privadas (Art. 2.339 CC).

Es decir, que en todo el territorio nacional se aplica lo que establece el Código Civil, y por lo tanto las cosas tienen su condición de acuerdo a sus clasificaciones. Además, el Código ya establece desde un inicio qué cosas se encuentran dentro del dominio público y cuáles dentro del dominio privado (Tabla 4).

Por lo dicho, y teniendo en la visión la región del Delta del Paraná, las islas son, en principio, bienes de dominio público del Estado; en general, del Estado provincial en el cual se encuentran.

Lo más importante de todo esto es que, como principio y concepto general, las islas forman parte del erario público del Estado (Nacional o provincial), y que por lo tanto son inalienables (no se pueden vender), de uso gratuito e imprescriptibles y, en términos generales, únicamente el Poder Legislativo Nacional puede modificar esta condición.

### Problemática de la tierra

El Estado Nacional ha reconocido en algunas instancias la problemática de la tierra, creando organismos para su abordaje. Recientemente se creó la Subsecretaría de Tierras y Hábitat Social dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (luego pasada a la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros como Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social) con el fin de atender a la necesidad de contribuir al financiamiento de operatorias que permitan desarrollar infraestructura a través de cooperativas, en comunidades urbanas o rurales, para mejorar la calidad de vida de los habitantes, favoreciendo los procesos de

Tabla 4.-	Síntesis de la propiedad pública o privada de las cosas	
<p><b>Bienes públicos</b> (Arts. 2339/41 y 2344/47 C.C.)</p>	<p>Propiedad del Estado Nacional, provincial o municipal</p> <p><i>El USO y GOCE puede ser de los particulares</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mares territoriales</li> <li>- Mares interiores, bahías, ensenadas, puertos</li> <li>- Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas</li> <li>- Playas del mar</li> <li>- Lagos navegables y sus lechos</li> <li>- <b>En principio general, las islas formadas o que se formen en mar, ríos o lagos</b></li> <li>- Calles, plazas, caminos, puentes, obras públicas</li> <li>- Documentos oficiales</li> <li>- Ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos</li> </ul>
<p><b>Bienes privados</b></p>	<p>Del Estado (entre otros) Art. 2342</p> <p>De las Iglesias Arts. 2345/7</p> <p>De los Particulares Art. 2347</p> <p>Susceptibles de apreciación privada – <i>res nullius</i> Art. 2343</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tierras sin dueño</li> <li>- Minas</li> <li>- Bienes o herencias vacantes</li> <li>- Hidrocarburos</li> <li>- Templos, cosas sagradas y religiosas</li> <li>- Principio general: lo que no sea del Estado o de las iglesias, es de los particulares (personas físicas o jurídicas)</li> <li>- Peces de mares interiores, ríos y lagos</li> <li>- Piedras de mar</li> <li>- Plantas que vegetan en la costa del mar</li> <li>- Tesoros abandonados</li> </ul>

acceso a la propiedad de la tierra y el desarrollo de programas de regularización dominial de tierras, cuando correspondiere, incorporando la facultad de proponer la adquisición de tierras libres cuando fuere necesario para la localización de proyectos habitacionales y de equipamiento social<sup>5</sup>.

A ello se suman organismos nacionales existentes hace tiempo que también tienen implicancia en la problemática de tierras ya sea por ser titulares dominiales de ciertas extensiones (como el Ministerio de Defensa de la Nación), por tener superficies afectadas a su uso o propiedad (el otrora Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado - ONABE<sup>6</sup>, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado - ADIFSE) o bien por serles aplicable una normativa específica, como el caso de la Administración de Parques Nacionales<sup>7</sup>. Por otra parte, existen organismos y programas nacionales de financiamiento externo que, a través de proyectos, ejecutan políticas públicas a fin de resolver la problemática de la tierra, como los proyectos e iniciativas de institutos de investigación en el ámbito del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o los proyectos de titulación de tierras del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)<sup>8</sup>.

A pesar de las aisladas iniciativas arriba señaladas, pareciera no existir una política homogénea que aborde la problemática de la tierra desde el Estado Nacional. No solo por la cantidad de organismos y programas dispersos que ejecutan su política, sino principalmente por las competencias no delegadas a la Nación por parte de las provincias, en cuanto éstas poseen el dominio sobre los recursos naturales presentes en sus territorios (Art. 124 de la Constitución Nacional). Así, corresponde a las provincias llevar a cabo planes de colonización, aplicables en principio a tierras del dominio privado de los estados provinciales (fiscales) y también a tierras privadas merced a expropiaciones con fines de colonizar. Hay una pluralidad de legislaciones provinciales aplicables a la problemática de la tierra, leyes de colonización, arraigo, regularización dominial, etc., que dificultan el diseño de una política nacional y potencia el componente político de la cuestión<sup>9</sup>.

Una iniciativa legislativa relevante a nivel nacional que emerge como la más integral de las acaecidas en los últimos años ha sido la Ley N° 24.374<sup>10</sup> sobre regularización dominial de inmuebles urbanos. El Art. 5 de dicha ley dispuso que cada provincia debe determinar en sus respectivas jurisdicciones la autoridad de aplicación de la ley nacional.

En ese sentido, por Decreto N° 2.815/1996 la provincia de Buenos Aires dispuso a la Secretaría de Tierras y Urbanismo como el órgano de aplicación de la Ley Nacional N° 24.374. El referido Decreto estableció que se debían crear y fijar la cantidad de Registros Notariales de Regularización Dominial. Así, la provincia de Buenos Aires crea una serie de Registros de Regularización Dominial por los Decretos N° 3.152/96, 62/97, 3.152/96 y 930/97.

Santa Fe hizo lo propio a través del Decreto N° 1.178/2009, en el cual designó al Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación en el territorio provincial del régimen instituido por la Ley Nacional N° 24.374. Creó a tal fin la Coordinación Ejecutora provincial para la Regularización Dominial, dependiente de la autoridad de aplicación y conformada por un Coordinador provincial y un Departamento Jurídico Notarial. La provincia de Entre Ríos no ha adherido a la normativa en cuestión.

En términos de enfoque integral en el orden nacional, otra norma destacada fue la conocida como "ley de tierras", la cual generó oportunamente un debate muy fuerte en la sociedad y el Congreso Nacional. La Ley Nacional N° 26.737<sup>11</sup>, de régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales, tiene como objetivo principal limitar la posesión extranjera de tierras. Establece en el 15% el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional por parte de extranjeros. Esta norma también crea el Registro Nacional de Tierras Rurales con varias funciones específicas. Las provincias deberán comunicar fehacientemente a la autoridad de aplicación la superficie total de cada una de ellas, sus departamentos, municipios o divisiones políticas equivalentes, discriminando las correspondientes a tierras rurales y urbanas.

Asimismo, deberán informar la totalidad de predios rurales de titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras, según surja de los organismos provinciales competentes, o en posesión de extranjeros, ordenados por departamento, municipio o división política equivalente. En su defecto, deberán remitir el índice completo de titulares de dominio y de poseedores obrantes en sus órganos competentes, en caso de contar con tales registros. De igual modo, deberán informar la nómina completa de sociedades extranjeras o con participación extranjera inscriptas en su jurisdicción, así como toda información adicional que la

<sup>5</sup> [www.tierras.gob.ar](http://www.tierras.gob.ar)

<sup>6</sup> El Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, que estaba bajo la órbita del Ministerio de Planificación y se encargaba de la administración de las tierras fiscales, fue disuelto por Decreto 1382/2012 el cual creó en su reemplazo la Agencia de Administración de Bienes del Estado, dependiente de la Jefatura de Gabinete.

<sup>7</sup> Ley N° 22.351, Artículo 2: "*las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.*"

<sup>8</sup> Gómez Galizzi 2009.

<sup>9</sup> *Op. Cit.* nota 8.

<sup>10</sup> Las leyes pueden consultarse en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

<sup>11</sup> *Op. Cit.* nota 8



Los medios de vida de los habitantes del Delta dependen directamente de los recursos naturales.

autoridad de aplicación requiera para dar cumplimiento a la Ley N° 26.737.

Además, la autoridad de cada gobierno local será responsable de informar a la autoridad de aplicación sobre cualquier cambio en la zonificación que signifique una modificación en la superficie de tierras rurales correspondiente a esa jurisdicción.

### El caso de los arrendamientos

Una de las problemáticas que plantea el sistema regulatorio de la tenencia vigente, tanto la normativa nacional y provincial, es la gran sumatoria de prácticas que se dan en el terreno y que dan lugar a toda una serie de supuestos legales a analizar en cada caso.

El caso más sencillo y que mayor certeza trae aparejada es allí donde la propiedad de un terreno no está en dudas, atento quien sostiene ser dueño tiene efectivamente el título, dando cuenta de ello a su nombre (la escritura pública) y el modo (la posesión).

Un segundo supuesto es el de la simple tenencia; esto es, cuando una persona tiene la cosa y reconoce en otro la propiedad, con la intención de poseer por otro, como es el caso del llamado locatario o arrendatario. Esta situación se presenta en todas las provincias y existe normativa nacional que se destaca a continuación.

Los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales se encuentran regulados nacionalmente por la Ley N° 13.246. Conforme esta norma hay arrendamiento rural cuando una de las partes se obliga a conceder el uso y goce de un predio, ubicado fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, con destino a la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, y la otra parte se obliga a pagar por ese uso y goce de un precio en dinero. En tanto la aparcería se refiere a cuando una de las partes se obliga a entregar a otra animales o un predio rural con o sin plantaciones, sembrados, animales, enseres o elementos de trabajo, para la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, con el objeto de repartirse los frutos. Los preceptos de la Ley N° 13.246 son de orden público, irrenunciables sus beneficios e insanablemente nulos y carentes de todo valor cualesquiera cláusulas o pactos en contrario o actos realizados en fraude a la misma.

Por su parte, la Ley Nacional N° 20.543 otorga beneficios a los arrendatarios y aparceros que adquieran un predio cuya superficie constituya como mínimo una unidad económica agraria y no supere a dos de ellas.

Debería revisarse la regulación de los contratos de arrendamiento a la luz de la nueva visión de desarrollo sustentable que manda la Constitución Nacional en su Art. 41, incorporando figuras de manejo y planificación actualizadas a la realidad de la problemática ambiental.

## Normativa relacionada a la propiedad y tenencia de la tierra

### Santa Fe

En materia de tenencia, se resaltan dos normas de la provincia de Santa Fe, considerando que si bien ingresa dentro del área del Delta del Paraná, presenta una pequeña porción en comparación con las correspondientes a Entre Ríos y Buenos Aires. Por ello, se mencionan a continuación antecedentes normativos en relación al ordenamiento en el conocimiento de la realidad del sistema dominial de la tierra.

Por una parte, la Ley N° 10.921 crea el Servicio de Catastro e Información Territorial de la provincia de Santa Fe (SCIT), con sede en la ciudad capital de la provincia de Santa Fe, el cual tiene por finalidad, entre otros puntos:

- Estudiar, proyectar, dirigir, ejecutar y supervisar relevamientos territoriales, inmobiliarios y/o parcelarios con fines catastrales y valuatorios masivos y entender en todo lo relacionado con el catastro de la provincia en sus aspectos físicos, económicos y jurídicos,
- Realizar en forma sistemática y regular los trabajos cartográficos del territorio provincial y elaborar políticas sobre ordenamiento territorial, ejerciendo poder de policía catastral y cartográfico dentro del marco legal correspondiente,
- Proceder a la actualización catastral cartográfica periódica con incorporación masiva de mejoras edilicias y revaloración de las existentes actualizando también los datos jurídicos y agroeconómicos,
- Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema integrado de información territorial con base parcelaria y fines múltiples, y
- Asistir a organismos oficiales provinciales, municipales y comunales y a terceros con información pública procesada de su banco de datos, de conformidad a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

A tales efectos, el SCIT debe satisfacer los siguientes objetivos básicos en materia de valuación territorial:

- Recopilar, sistematizar y registrar la información económica en forma actualizada para la determinación de los valores inmuebles ubicados en el territorio de la provincia,
- Intervenir en el estudio de la valuación fiscal y de mercado de dichos inmuebles a los fines impositivos,
- Efectuar el relevamiento y calificación de mejoras edilicias en municipios y comunas y fiscalizar si las mismas han sido debidamente declaradas, para mantener actualizados los registros respectivos,
- Realizar zonificación parcelaria por su clasificación en urbana, suburbana y rural y atender los pedidos de reclasificación para cambios o modificaciones

posteriores, teniendo en cuenta las normas urbanísticas locales,

- Clasificar las tierras correspondientes a la zona rural,
- Tasas inmuebles a requerimiento de organismos oficiales o de particulares,
- Informar en los pedidos de reconsideración de avalúos o los efectos fiscales solicitados por la provincia o por terceros interesados, y
- Prestar asesoramiento técnico en materia valuatoria y de tasación inmobiliaria a la Junta Central de Valuación y a la Comisión de Tasaciones de la provincia u organismos que los sustituyan.

El SCIT es un organismo descentralizado dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

La provincia de Santa Fe también instrumentó por la Ley N° 12.953 un Régimen Especial de Titularización de las viviendas construidas en jurisdicción provincial mediante planes ejecutados por la Dirección provincial de Vivienda y Urbanismo que a la fecha de publicación de ésta no hayan sido escrituradas. Esta norma tiene por finalidad permitir la regularización de las situaciones jurídicas contempladas en la misma, a fin de que los beneficiarios adquieran el dominio pleno mediante el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio y que los inmuebles comprendidos en la misma sean afectados como bien de familia, siempre que el beneficiario no manifieste expresamente lo contrario.

Como es visible, la provincia de Santa Fe ha adoptado, a través de estas normas que son relativamente nuevas (de la década del '90), la decisión de promover un orden en la provincia con relación a las tierras, la situación de los predios, tanto a nivel general como en el plano urbanístico de modo preciso por medio de la Ley N° 12.953.

### Buenos Aires

Por su parte Buenos Aires presenta un marco normativo de varias décadas que tiene relación con el uso de los bienes de propiedad privada del Estado, y con otras cuestiones que se incorporan a la situación de la tenencia en la zona de islas del Delta del Paraná, que en el caso de esta provincia es bien importante.

En materia estricta de tenencia, existe el Decreto N° 618/1963 sobre tenencia por particulares de bienes pertenecientes al dominio privado del Estado, que establece las condiciones por medio de las cuales se concede el uso, locación o modalidad de tenencia de bienes privados del Estado. Entre estas condiciones se encuentran aspectos relativos a la precariedad y revocabilidad del acto por arbitrio del Poder Administrador, un término que no puede exceder los cinco años y el pago de un canon.

Lo mismo se regula para la tenencia de bienes pertenecientes al dominio privado de las

municipalidades, a través de la Ordenanza General N° 42 de 1969<sup>12</sup> disponiendo condiciones similares a las del Decreto anterior, en resguardo de los bienes de propiedad privada del Estado.

Por Ley N° 4.614 se autorizó en 1937 al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires a otorgar concesiones a título precario de la tierra fiscal en la que no se hubieran hecho efectivos los derechos que las leyes respectivas acuerdan, así como también de las reservas para usos públicos, mientras no se destinen al fin pertinente, hasta tanto sean vendidas o arrendadas en subasta pública. Se establecieron en dicha norma las concesiones sobre plazos de tenencia, en particular un plazo de siete años para los lotes de islas del Río Paraná, y se establecieron algunas condiciones para los concesionarios, así como determinados derechos para el período del acto que les de el otorgamiento.

Respecto de terrenos para los cuales no llegaron solicitudes de concesión, el Estado provincial podría nombrar depositario *ad honorem* sin perjuicio de efectuar las inspecciones correspondientes para el mejor fin de esa posesión.

La Ley N° 4.614 es modificada y/o complementada por una serie de normas ulteriores. En 1936, la Ley N° 4.398 dispuso que el Poder Ejecutivo llevara adelante el empadronamiento de tierras fiscales, determinando en cada caso: *ubicación del lote o fracción, superficie, características de la tierra, relacionadas con su posible aplicación, valor aproximado y situación legal o de hecho en que se encuentre*. Asimismo, prevé que anualmente el Poder Ejecutivo provincial hará imprimir el padrón con las modificaciones que se hubieran registrado, ordenándolo por partidos, y lo distribuirá entre los municipios.

Es interesante preguntarse el efecto que han tenido en la realidad desde el momento de su sanción las normas citadas previamente, así como su implementación actual, sobre todo la que dispone un padrón de tierras fiscales.

Buenos Aires presenta la particularidad de contar con normativa provincial relativa específicamente a su sección de Delta del Paraná. La Ley N° 6.263 de 1960<sup>13</sup>, modificada luego por las Leyes N° 6.516 y 6.970, titulada "Colonización en las islas del Delta del Paraná", tuvo por finalidad promover el desarrollo económico y social de la zona del Delta bonaerense mediante la racionalización de las explotaciones, la incorporación de nuevas áreas a la producción, la elevación del nivel de vida de la población isleña, el fomento del transporte, la comercialización e industrialización de los productos y el estímulo al

cooperativismo. Se fijó como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios.

El Art. 2 de la Ley N° 6.263 establece que las tierras fiscales del Delta bonaerense se distribuyen con promesa de venta, en superficies constitutivas de unidades económicas y/o en arrendamiento, en superficies mayores a la unidad económica y en venta a entidades de bien público. La Ley declara de utilidad pública y sujeta a expropiación, las superficies necesarias para vías de comunicación con el interior de cada isla.

Promesa de venta se refiere a que cuando el lote a adjudicar cuente con acceso directo a curso navegable o camino público no puede tener un frente superior a la mitad del fondo, salvo en aquellos casos en los que, aplicando este criterio, la superficie resultante sea inferior a la unidad económica. La adjudicación con promesa de venta se otorga previo concurso de selección a personas de existencia visible, si reúnen las condiciones listadas en el Art. 5.

Más allá de cumplir con dichas condiciones, son preferidos:

- *Los isleños y sus hijos y dentro de éstos los más próximos al lote solicitado,*
- *Los técnicos egresados de facultades y escuelas agrarias,*
- *Los productores que sean propietarios en el Delta de cualquier extensión inferior a la capacidad de trabajo, y*
- *Los que demuestren capacidad en el tipo de explotación que se propongan realizar.*

En adición, el adjudicatario no puede arrendar, ceder, ni transferir por cualquier título la tierra adjudicada. Tales actos pueden ser autorizados por el Poder Ejecutivo después del cuarto año, siempre que se haya cumplido estrictamente y sin excepción con las obligaciones arriba detalladas. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas por la Ley N° 6.263 faculta al Poder Ejecutivo a rescindir el contrato.

Transcurridos tres años, el adjudicatario tiene derecho a que se le otorgue la escritura de transferencia de dominio (Art. 12), siempre que haya cumplido con las obligaciones estipuladas en el Art. 7 de la ley y tenga plantado, como mínimo, de acuerdo con el plan aprobado, el 40 % de la superficie total del lote. Para ello, los adjudicatarios tendrán un plazo máximo de diez años. Vencido este término, la adjudicación con promesa de venta queda rescindida de pleno derecho,

<sup>12</sup> Cabe aquí destacar que la vigencia de las Ordenanzas Generales (normas dictadas por el Gobernador de la provincia durante los gobiernos de facto y que suplían las respectivas ordenanzas que durante los gobiernos de iure dicta cada Municipio) debe consultarse en el respectivo Municipio donde se suscita la duda sobre su aplicación. En efecto, restauradas las facultades normativas de los Concejos Deliberantes Municipales, dichos órganos pueden, mediante el dictado de sus respectivas Ordenanzas, modificar, total o parcialmente o derogar expresa o tácitamente una o varias Ordenanzas Generales. En este sentido se ha expedido la Asesoría General de Gobierno en Dictámenes recaídos en expedientes 2.207-881/87 y 2.207-5.063/89.

<sup>13</sup> Su reglamentación se hizo por Decreto N° 2.625/1961.

sin perjuicio de que, mediante causa justificada, se le conceda una prórroga de un máximo de tres años.

Se trata de una norma extensa que prevé un conjunto de situaciones diversas para regular la cuestión que trata en su objeto, y resulta de interés dejar planteada la inquietud y evaluar el impacto que tuvieron en el desarrollo del Delta y en la actual situación de uso de las islas.

Otra norma específicamente referida al Delta bonaerense es el Decreto-Ley N° 8.807/1977<sup>14</sup> sobre régimen de venta de tierras fiscales. Esta norma dispuso que las tierras fiscales libres de ocupantes situadas en el Delta del Paraná Bonaerense pudieran ser vendidas a personas físicas o jurídicas en superficies que permitan su racional explotación en actividades compatibles con la política que establezca el Poder Ejecutivo para la región.

Dentro de su texto se encuentran algunas limitaciones a esta posibilidad de venta. Por ejemplo, la fracción en venta, cuando cuente con acceso directo a curso de agua navegable o camino público, no puede tener un frente superior a la mitad del fondo, salvo aquellos casos en que la aplicación de tal limitación no permita una racional explotación. No puede venderse la totalidad de la tierra fiscal ofrecida en cada concurso de compradores a una misma persona física o jurídica y el Poder Ejecutivo es el encargado de determinar el máximo de fracciones y/o superficies a enajenar a cada adquirente.

La venta se efectuaría a aquellas personas físicas o jurídicas que, habiendo cumplimentado los requisitos precedentemente establecidos, demuestran en concurso público poseer capacidad económica suficiente para proceder a la explotación de la tierra fiscal que se vende.

Quienes hubieran resultado compradores en los términos del Decreto-Ley N° 8.807/1977, se obligaron a no enajenar, ceder, permutar o transferir por cualquier otro título, ni arrendar la fracción vendida y en tanto se encuentren pendientes las obligaciones que les son impuestas. La autoridad de aplicación se reservó la posibilidad de autorizar la realización de tales actos de disposición y administración si mediaran circunstancias valederas, en cuyo caso el futuro titular del dominio o arrendatario debe reunir las mismas condiciones exigidas para el comprador y asumir las mismas obligaciones impuestas por la norma.

Las personas físicas o jurídicas que ocuparan tierras fiscales en el Delta bonaerense al momento de la sanción del Decreto-Ley referido, sin título alguno que justificara tal ocupación, que acreditaran haber introducido plantaciones y/o mejoras útiles que contribuyeran a la explotación de la fracción detentada con por lo menos un año de anterioridad a la entrada en vigencia de la norma y que subsistieran para tal fecha, podían solicitar la compra de las superficies que ocuparan con tales plantaciones y/o mejoras, o de superficies mayores, en tanto acreditaran la realización de obras de infraestructura en proporción con la

superficie que pretendían o que resultara necesaria para una racional explotación.

Los arrendatarios con contrato vigente a la fecha de entrada en vigencia del Decreto-Ley, celebrado de acuerdo con las Leyes N° 5.782, 6.263 y 7.616, podían solicitar la compra de la fracción arrendada de acuerdo con las normas del Título II de aquel. Vencidos los plazos de los arrendamientos y no habiendo optado los arrendatarios por la compra, se procedería a su inmediato desalojo y se sacaría tales tierras fiscales a la venta en los términos del Título I del Decreto-Ley 8.807/1977.

El Decreto-Ley N° 8.807/1977 prevé también que el Poder Ejecutivo venda a entidades de bien público fracciones de tierra fiscal adecuadas al desarrollo de sus actividades específicas. Para tales ventas no será de aplicación lo dispuesto en el Título I del Decreto-Ley, sino que el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio a favor de la entidad compradora está condicionado a la realización por la misma de las obras determinantes de la venta. La mensura de la fracción vendida debe realizarla la entidad recurrente antes de recibir la posesión. El precio de venta es fijado por el Poder Ejecutivo en cada caso, teniendo en cuenta las condiciones de la fracción y la finalidad de la operación.

El Decreto N° 1.722/1977, reglamentario del Decreto-Ley N° 8.807/1977, dispone que el Ministerio de Asuntos de Agrarios es el organismo encargado del cumplimiento de las prescripciones contenidas en la última.

Como es posible evidenciar, existieron en las últimas décadas un conjunto de normas regulatorias del uso, la concesión y la venta de las islas, con criterios previos a la noción aceptada de la importancia de su valor ambiental. Asimismo, y debido a los cambios que estas normas propiciaron en la realidad jurídica de las islas y sus lotes, habrá que revisar la situación actual de cada uno de ellos, analizando su historia dominial y, con el debido resguardo de los derechos adquiridos por las personas privadas, entender la situación actual y permitir el desarrollo de una política estratégica para la conservación de las islas, a partir de una claridad mayor en la situación dominial. Cabe preguntarse, entonces, cómo quedó el mapa de la situación de la tenencia de la tierra en la provincia a partir de estas normas y qué otras normas aplican o influyen en su definición.

Como es fácilmente visible, la complejidad normativa de la cuestión de la tenencia, uso y arrendamiento de tierras fiscales, en particular de las islas bonaerenses, conlleva a una situación de indefinición tal que hace posible un mapa desconocido de propiedades, usos reales y situaciones conflictivas en sede judicial. Esto, por supuesto, va en detrimento de los pobladores locales por una parte, y de la conservación del ambiente de humedales por el otro.

La ausencia de una política de uso de las islas fiscales es el principal motivo de esta circunstancia de

<sup>14</sup> Ver Art. 83 de la Ley N° 10.081, Código Rural.

inestabilidad jurídica, sumada a la ausencia en la definición cierta de la regularización de la tenencia de tierras en las islas, basado en complejas tramas normativas y políticas fluctuantes, además de visiones inadecuadas para la actualidad como es la noción de colonización.

## Entre Ríos

Desde 1938 la Dirección de Administración de Tierras Fiscales de la provincia de Entre Ríos trabaja disponiendo de las tierras propiedad del Estado, ya sea para uso propio o licitándolas. En sus comienzos este organismo se denominaba Dirección de Tierras y se enfocaba principalmente en la licitación, entrega o venta de tierras para la colonización, teniendo a su cargo tanto tierras continentales como islas. En tierras continentales hay lotes de pocas hectáreas distribuidos de forma dispar a lo largo de la provincia, siendo las islas el mayor cúmulo de tierras bajo su tutela. En la actualidad, se están otorgando distintos instrumentos, como Autorizaciones de Uso o Permisos, con el fin de tener un control sobre las mismas, retirar los intrusos, lograr reconocimientos de propiedad del Estado y controlar su buen uso y conservación.

Históricamente, las islas se han tratado como bienes privados del Estado provincial, lo que permitió arrendar, vender o simplemente disponer de ellas. Pero a partir a partir del fallo judicial "*Los Hornillos S.A. s/ usucapión*"<sup>15</sup> del año 2010 se sienta el antecedente del tratamiento de estas tierras como bienes públicos del Estado, dentro de lo dispuesto por los Artículos N° 2.339 y 2.340 del Código Civil, como se mencionó previamente. Esto significaría que éstas no integrarían el patrimonio del Estado sino que están destinadas al uso y goce de toda la ciudadanía, que están fuera de comercio y, por lo tanto, son inalienables, imprescriptibles y de uso gratuito, aunque puedan cobrarse pequeños montos con fines de conservación.

Tradicionalmente, los pobladores locales se asentaban o transitaban libremente en la zona, sean tierras públicas o privadas. Los mismos propietarios permitían este libre tránsito para que los habitantes, dedicados a la recolección de frutos naturales, encontraran zonas de pesca, caza y recolección de juncos, entre otras actividades de subsistencia. El gobierno, por su lado, otorgaba tenencias precarias o permisos de uso; estos permisos se utilizaban para apicultura pero mayormente para pastoreo de ganadería. Quienes practicaban la ganadería no realizaban grandes inversiones tecnológicas y solían utilizar la técnica de quemar pastizales para renovar las pasturas, pero en pequeña escala.

En el año 2003 se inaugura el puente Rosario-Victoria, un hito en la historia de los humedales del Delta entrerriano y de la ciudad de Victoria. Esta conexión hizo que una pequeña ciudad, dedicada a la pesca, a la

agricultura y con poco desarrollo industrial, se vea a pocos minutos de una ciudad mucho mayor, tecnológica, industrial y económicamente varias veces superior. Esto hizo que la fisionomía de Victoria cambiara en algunos aspectos: surgieron *countries*, el Hotel Casino y, además, la ciudad giró hacia el río con la aparición de algunas playas. Esta nueva conexión también fomentó el acercamiento a las islas, ya que desde el propio puente se puede tener acceso de forma directa a algunas de ellas.

A partir de la conexión vial, los intereses en las tierras crecieron proporcionalmente a cómo se revalorizaron<sup>16</sup>. Asimismo, se sucedió una misma realidad "legal": comenzaron a extenderse los juicios de usucapión, las querellas judiciales, la llegada de mensuras a la Dirección de Catastro. Incluso, en muchos casos se ven mensuras superpuestas y reclamos de dominio de lotes por varias personas a la vez.

A partir del año 2000, el Municipio de Victoria crea una serie de Ordenanzas con el fin de proteger su territorio de influencia municipal:

- Ordenanza N° 2.472: las prácticas agrícolas en el denominado Suelo Litoral-Delta SL3 son de "uso no admitido",
- Ordenanza N° 1.787: la construcción, modificación de la topografía y alteración del ecosistema queda supeditado a la aprobación por parte del Concejo Deliberante, y
- Ordenanza N° 2.185: declara "Área Natural Protegida" a la zona de islas pertenecientes al departamento Victoria.

La realidad demostró que estas Ordenanzas no fueron instrumentos suficientes a la hora de ser aplicadas para lograr controles sobre las tierras. En el caso emblemático de Bema Agri, la empresa que terraplena 10.000 ha de islas dentro del ejido de Victoria; la Municipalidad no logró frenar esta construcción. Desde la Justicia se le denegaron las Acciones de Amparo Ambiental y el Consejo Regulador del Agua de Entre Ríos (CORUFA) llamó a conciliación a más de un año de la denuncia de endicamiento ilegal, luego de que la empresa terminara de construir las dos etapas que totalizaban el proyecto presentado y no aprobado por el CORUFA, y ya con una campaña de soja llevada a cabo.

Oportunamente, la Ley N° 9.603/04, sancionada por la Cámara de Diputados de Entre Ríos, conocida como "Ley de Arrendamiento de Tierras Fiscales", permite a la provincia de Entre Ríos arrendar (alquilar) unas 200.000 ha de islas. Esta Ley se origina como una reacción del Estado frente a una situación de hecho: las islas fiscales de Victoria, que históricamente se habían utilizado de manera discrecional, con tenencias precarias o irregulares y según diversos intereses, comenzaron a poblarse de nuevos actores e interesados. Entre el año

<sup>15</sup> Tribunales de Gualeguay, causa iniciada en el año 2001. Fecha del Fallo 8 de septiembre de 2010.

<sup>16</sup> En el año 2000 una hectárea de isla valía U\$S 50 y hoy pueden llegar a superar los U\$S 1.000.

2004 y 2006, el número de cabezas de ganado creció más de un 400%, previo a los arrendamientos otorgados por la Ley N° 9.603<sup>17</sup>.

Ni la Ley N° 9.603 ni los contratos de arrendamientos surgidos de ésta, contemplaron la presentación de planes de manejo de manera de garantizar que las actividades productivas fueran compatibles con la conservación del humedal. Por el contrario, esta situación estimuló la llegada de nuevos actores que comenzaron a observar a la región como un espacio para el desarrollo de nuevas actividades, resultando en situaciones de conflicto, como ser los incendios descontrolados que alcanzaron la Ciudad de Buenos Aires y que provocaron accidentes en las rutas por el humo y la baja visibilidad.

En mayo de 2010 el Gobierno de la provincia de Entre Ríos sanciona el Decreto provincial N° 1.186, por el cual se revisa la Ley de Arrendamientos N° 9.603 en la zona de islas. Este Decreto alude irregularidades en la implementación de dicha norma, y por ello propone que el Estado provincial efectivice la tutela de esas tierras de dominio público para evitar el uso indebido de las mismas por parte de los particulares, promoviendo la instrumentación de un Plan de Regularización de Tierras Fiscales.

Sin embargo, mientras esta norma aún no había sido plenamente puesta en práctica, en diciembre de 2011 se sanciona la Ley N° 10.092 que crea una sociedad anónima llamada "Arroz Delta Entrerriano", mediante la cual se otorga la titularidad de la concesión a una Sociedad Anónima para el cultivo de arroz en las tierras fiscales, a las cuales se califica de "improductivas", desconociendo los importantes servicios ecosistémicos que proveen los humedales del Delta del Paraná, así como el peligro que significa el uso de agroquímicos en esta región, no solo para la biodiversidad, sino también para la salud de los pobladores de la región y sus alrededores, y para actividades productivas tradicionales como la pesca, la ganadería y la apicultura. Afortunadamente, esta ley no llegó a cumplir los dos meses de vida ya que, ante el rechazo unánime de organizaciones ambientales y sociales, debió ser derogada.

La Cámara de Diputados sancionó entonces en el año 2012 la Ley N° 10.100 que deroga la norma cuestionada y que encomienda a la Fiscalía de Estado elaborar un registro de inmuebles que pertenecen al dominio público y al dominio privado del Estado indicando su estado de ocupación y ubicación, así como a profundizar las acciones penales y civiles contra los ocupantes ilegales de bienes del dominio público provincial. También encomienda a los organismos de control la revisión de la situación de dominio de la totalidad de las tierras que componen el Delta entrerriano para que se informe de las conclusiones al Poder Legislativo.

En términos generales, y observando este conflicto actual respecto del uso y disposición de la tierra, los datos sobre la realidad de la tenencia de la tierra en el Delta entrerriano hoy son escasos y fragmentados. Como es posible evidenciar, en el caso de las islas de Entre Ríos, que por otra parte representan más del 80% de las islas del Delta del Paraná, la potestad para decidir los usos sobre la tierra, y sobre el agua en definitiva, es fundamental; hace posible permitir o no determinadas actividades, promover o no el desarrollo de actividades de uso y extracción de recursos naturales, cuidar o no el interés público y los servicios ambientales de los bienes naturales, proteger o no la situación de las familias que viven en tierras públicas. Y, a su vez, otorgar permisos de uso cuando las tierras son de dominio público o privado del Estado hace una diferencia en la forma en que se piensa sobre el equilibrio de intereses sociales en juego.

## Reflexiones

Este capítulo demuestra resumidamente el importante rol que cumple el derecho en vistas a lograr la conservación y el uso sustentable de los humedales del Delta del Paraná. En el marco de un país federal, con marcada irregularidad en materia de tenencia de la tierra (con impacto a lo largo de toda la Nación) un área interjurisdiccional como el Delta y un escenario que presenta superposición de facultades y normativa diversa e incluso a veces contradictoria, es necesario trabajar seriamente en un abordaje legal apropiado y armónico de los problemáticas del Delta de Paraná hasta aquí expuestas. Un primer paso fundamental a los efectos de dar previsibilidad y establecer una hoja de ruta de largo plazo para el área sería el inicio de un proceso de ordenamiento ambiental del territorio, sea en el marco de un proceso nacional o bien específico para la región del Delta, con fuerte involucramiento del PIECAS-DP en este último caso.

Este abordaje sintético y general de algunas referencias de interés a la normativa aplicable al régimen de propiedad, tenencia y uso de la tierra, y con algunas referencias a nivel nacional y una breve mención de algunas normas provinciales, evidencia que esta cuestión presenta algunas condiciones de interés público:

- Las islas son, como se dijo en principio, *bienes públicos del Estado*, y por lo tanto representan un interés general que no debe desconocerse.
- Las cuestiones de propiedad tienen interés para todos los sectores de la sociedad: para los pobladores locales, para los propietarios o quienes ejercen derechos de arrendamiento, tenencia y uso, para las autoridades locales y nacionales por la complejidad normativa que representa, y para la

<sup>17</sup> Taller Ecologista 2009.

sociedad en su conjunto por los efectos sobre los bienes públicos que este entramado puede generar.

- Existe normativa aplicable que podría denominarse antigua, y otras normas nuevas que pretenden o bien propiciar la regularización de las situaciones confusas, o aprovechar el estado de indefinición de políticas para promover otros usos de los recursos naturales sin planificación.
- Cada jurisdicción realiza una regulación de la temática independiente, sobre ámbitos que tienen una vinculación directa ambientalmente hablando.

- Las normas responden a procesos sociales muy distintos: las más viejas, a proyectos de colonización, las recientes con objetivos orientados a la ampliación de áreas para producción.

Queda claro entonces que es imposible responder al entramado de conflictos y problemáticas del Delta, considerando además la variedad de intereses y actores involucrados, con un entramado normativo como el existente, que es disperso, distinto entre jurisdicciones y desactualizado en cuanto a la realidad social, ambiental y cultural de una región que es, sencillamente, una red de humedales e islas.

## CAPÍTULO 5

# Casos sobre la problemática de la tenencia y la jurisdicción sobre la tierra en el Delta del Paraná

A continuación se presenta una síntesis de algunos casos de conflicto o hechos relevantes que tienen vinculación con la problemática del ordenamiento y de la tenencia de la tierra. Se trata de situaciones que, sin un criterio único, permiten entrever la importancia en la definición de políticas sobre los usos de lo público o una indefinición en la situación dominial, y que por lo tanto conllevan impactos ambientales y sociales diversos.

### Provincia de Buenos Aires

#### El caso de la Reserva Natural Otamendi

La Reserva Natural Otamendi se ubica en el noreste de la provincia de Buenos Aires, en las localidades de Río Lujan y Otamendi, entre la Ruta Nacional N° 9 y el Río Paraná de las Palmas, en el Partido de Campana. Pese a tener una superficie restringida, en ella se encuentran ambientes representativos de las ecorregiones Delta e Islas del Paraná, Pampa y Espinal.

Desde su creación el área se encuentra bajo la órbita exclusiva de la Administración de Parques Nacionales (APN), la cual ha elaborado, mediante un proceso fuertemente participativo con la comunidad local, sus organizaciones, entidades académicas y distintos sectores de la sociedad, el Plan de Manejo de la Reserva, herramienta fundamental que, a través de la definición de objetivos y programas, permite imprimir continuidad y coherencia al proceso de gestión. Anteriormente al Plan de Manejo, la APN había desarrollado una activa gestión para conservar a la Reserva Natural Otamendi en el marco del Convenio de Cooperación suscrito con la entonces Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, en el año 1988.

La Reserva Natural Otamendi conserva más de 3.000 hectáreas que protegen muestra de ambientes característicos de la región, con un aceptable estado de conservación, y especies endémicas y amenazadas de extinción, en un paisaje altamente ocupado por urbanizaciones y emprendimientos productivos.

Resultaría de significativo valor para la conservación y manejo integral de un área tan relevante como es la Reserva Natural Otamendi, que se la incorporara al sistema de la Ley N° 22.351 de Parques Nacionales

bajo alguna de las categorías de conservación allí estipuladas, para lo cual sería necesaria la previa cesión de la jurisdicción por parte de la provincia de Buenos Aires en favor del Estado Nacional<sup>1</sup>. En efecto, si bien la Reserva Natural Otamendi es gestionada en la práctica por la Administración de Parques Nacionales, atento es autoridad de aplicación de los Decretos N° 2.148/90 y 2.149/90, la provincia de Buenos Aires no ha hecho aún cesión de jurisdicción.

La Reserva Natural Otamendi se encuentra bajo permanente amenaza por factores variados. Por un lado, ha sido constante objetivo de incendios intencionales que responderían al alto valor de sus tierras con fines de desarrollo inmobiliario. En septiembre de 2011 se produjo un incendio particularmente grave: el fuego se extendió a lo largo de unos siete kilómetros en una zona de pastizales sobre la Ruta Nacional N° 9, que une Buenos Aires con Rosario. Las autoridades estimaron que el fuego afectó cerca de 1.000 ha, alrededor de un tercio de la Reserva, y descartaron que se haya originado por causas naturales.

Por otro lado, la Reserva tiene una forma irregular, similar a una herradura cuyos extremos coinciden con las márgenes del río. Esto hace que la zona protegida quede rodeando un área central que no cuenta con ningún nivel de protección, sobre la cual han existido intereses de desarrollar emprendimientos inmobiliarios, que de concretarse serían letales para la Reserva.

En este sentido, cabe mencionar el caso del barrio cerrado "Puerto Palmas, Pueblo Ecológico". En el año 2000 la empresa Brenna y Asociados solicitó realizar un camino para dar acceso directo desde la Ruta Nacional N° 9 al área donde realizaría el emprendimiento. Dicha obra se haría sobre un terraplén de 30 metros de ancho y cuatro kilómetros y medio de largo, que cruzaría el sector sur de la Reserva, en su zona intangible, partiéndola por la mitad. Lo cual significaría no sólo la destrucción de la Reserva tal como se la conoce hoy, sino un riesgo concreto de inundaciones imprevisibles en toda la zona de Campana y Escobar, ya que el camino actuaría como un dique de contención, modificando sustancialmente el valle de inundación del río Luján. Este pedido fue desestimado por la Administración de Parques Nacionales en el año 2003.

Existieron varias idas y vueltas en sede judicial respecto de este caso, que ha sido seguido por diversas

<sup>1</sup> En 2010 el Diputado provincial Juan Carlos Juárez presentó un proyecto de ley en ese sentido. Para más información, consultar [www.genlujan.com.ar](http://www.genlujan.com.ar).

organizaciones de la sociedad civil con especial atención, pero puede sintetizarse que la falta de definición sobre la jurisdicción a la que pertenece la Reserva Natural Otamendi es caldo de cultivo para que ocurran este tipo de hechos, que ponen en serio riesgo a esta área protegida.

La Reserva Natural Otamendi afronta una situación de marcada endeblez jurídica, dado que su creación fue determinada por decreto y no por ley nacional. Esa endeblez es la que favorece a proyectos en la zona que pueden tener alto y negativo impacto ambiental. Lo resaltó la propia Cámara Federal de Apelaciones de San Martín en su fallo de noviembre de 2009: *“la reserva natural en cuestión no pertenece al dominio público del Estado por falta de uno de los elementos indispensables para constituir un bien dominical, esto es, la ley que así lo disponga. En efecto, no existen bienes públicos por naturaleza sino que es imprescindible que una ley declare que el bien tiene carácter dominial. En nuestro ordenamiento jurídico la autoridad competente para determinar que un bien está sometido a un régimen de derecho público, es el Congreso de la Nación (Art. 67, inc.11 CN). Así es que el Código Civil enumera en el Art. 2340 los bienes de dominio público y también se mencionan en otras leyes (Ley 22.351 de Parques Nacionales). Por tal circunstancia, tampoco adquiere el carácter de “Reserva Nacional” según lo establecido en el Art. 1 de la ley 22.351, lo cual también impide que se la pueda encuadrar en los términos del Art. 2 de la misma ley<sup>2</sup>. Más aún, se omite mencionarla entre las reservas nacionales que expresamente se enumeran en el Art. 32. En consecuencia, constituye un bien del dominio privado del Estado y por ende no se encuentra fuera del comercio.”*

Este es un caso interesante para mostrar que, en general, en las tierras que presentan una historia clara de propiedad privada, no suele existir conflicto. Mientras que cuando una tierra es propiedad del Estado pueden existir deficiencias en su definición y situación jurídica que repercutan negativamente en su destino, como en el caso de la Reserva Natural Otamendi, y que esta situación puede ser aprovechada por personas con interés de lucro en afectar su uso a otros fines diferentes a los previstos.

En definitiva, la incertidumbre en el tipo de propiedad y responsabilidad sobre la tierra resulta en un detrimento para con los bienes públicos en general.

### El caso de Colony Park S.A.

A partir de los años 90, el municipio de Tigre, con apoyo de la intendencia, fue protagonista de un extraordinario *boom* inmobiliario, basado en la creación de barrios cerrados asociados a la práctica de deportes náuticos. El fenómeno significó el despliegue de cambios territoriales inéditos de creación de suelo urbano. Estos nuevos desarrollos urbanos surgieron mediante



Ana Di Pangraccio

Paisaje típico de la región en el Parque Nacional Pre-Delta, Entre Ríos.

prácticas no habituales de gestión urbana, en las que confluyeron intereses públicos y privados, las cuales pueden definirse como estrategias informales. Estos agentes públicos y privados que promovieron la ocupación intensiva del valle fluvial del Río Luján, nunca descartaron la posibilidad de extender el negocio inmobiliario al corazón de las islas del Delta del Paraná, es decir, a los humedales mismos.

Durante 2007 se inició la primera etapa de construcción de un nuevo proyecto llamado Colony Park S.A., un barrio privado que ocuparía 300 ha y estaría ubicado enfrente del continente, sobre los ríos Luján, Canal Vinculación y Arroyo Pacú. En el año 2008 se interpuso una denuncia penal por este caso, en la cual se solicitó se investigara la presunta comisión del delito de usurpación de tierras fiscales, de usurpación de aguas, entendida como cosa inmueble, y daños por estrago. A partir de ese momento se sucedieron distintos estadios administrativos y judiciales que duraron varios años y que involucraron a distintos actores del sector público y judicial, además de una particular atención de las organizaciones ambientalistas.

Finalmente, el 11 de agosto de 2011, el OPDS se firmó el acto administrativo que deniega la Declaración de Impacto Ambiental a Colony Park y solicita presentar un plan de recuperación del ambiente.

Este caso es paradigmático de las consecuencias que tiene el accionar comprometido de la ciudadanía en asuntos ambientales, como en tantos otros procesos. De no ser por su intervención, el proyecto se hubiera ejecutado con el consiguiente impacto ambiental. Debido al accionar ciudadano y su fuerte llegada a los medios masivos de comunicación, OPDS intervino estudiando la realidad del emprendimiento y denegando la Declaración de Impacto Ambiental y se detuvo un proyecto movilizador de fuertes intereses económicos.

<sup>2</sup> [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

Una vez más, las autoridades actuaron tardíamente y no en forma oportuna para evitar un daño ambiental o minimizarlo todo lo posible. Pero sobre todo, el caso de Colony Park responde a la falta de un proceso estratégico-integral-participativo de planificación ambiental del territorio que permita determinar qué tipo de emprendimientos o usos podrán realizarse en qué lugar, y otorgar previsibilidad a sus habitantes. Esta ausencia de planificación permite que los espacios públicos, en particular las islas, sean lugares en los que se desarrollan actividades sin control y sin la autorización y evaluación previa debida.

Sobre la capacidad del Estado de esclarecer la política de uso de las tierras bajo su dominio, o en las que tiene un interés particular (sea porque su uso puede afectar recursos públicos como el agua, o afectar su capacidad de definir políticas regionales) y sobre la capacidad de controlar lo que allí sucede, participando efectivamente de las decisiones, reside la importancia de una claridad en las políticas de uso de los bienes públicos. Únicamente a partir de esa determinación, basada en la ley y en la legitimidad de los procesos, es que la realidad del hecho consumado no puede ganarle a la previsión consensuada y que persiga el bien común, antes que el de unos pocos individuos.

## Plan de Manejo Ambiental para la Primera Sección de Islas del Delta de Tigre

Cabe destacar que en el Municipio de Tigre en julio de 2012 se conformó la Comisión Especial del Plan de Manejo Ambiental para la Primera Sección de Islas del Delta. Dicho Plan de Manejo promueve el desarrollo sustentable de todas las actividades humanas en las islas y plantea como ejes estratégicos preservar el humedal y el recurso agua; adecuarse a las condiciones ambientales del lugar; **regularizar la situación dominial**; favorecer el arraigo y la inclusión de la población actual, así como su integración; estudiar la tipología de ocupación más adecuada al territorio; mejorar las condiciones de circulación y accesibilidad; mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad; propiciar la protección del patrimonio natural y cultural de las islas; establecer pautas de localización y modalidades constructivas; tender a la sustentabilidad económica del área; mejorar las actividades culturales y el esparcimiento para la población de las islas; y promover la coordinación de acciones entre jurisdicciones.

En la primera reunión de la Comisión Especial se definieron las posibles metodologías de trabajo y la búsqueda de generar un Delta sustentable vía consenso entre todos los bloques políticos para unir fuerzas y desarrollar una normativa que respete el cuidado del ambiente y la realidad de los vecinos que viven, producen y trabajan en la isla. A partir de esto se generaron tres ordenanzas, las cuales fueron sancionadas por el Honorable Concejo Deliberante de Tigre el 7 de marzo de 2013: la Ordenanza 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre”, la Ordenanza 3344/13 “Ordenamiento territorial particularizado para la localidad Delta de Tigre” y la Ordenanza 3345/13 “Normas para la construcción en la localidad Delta de Tigre. La primera de ellas hace foco en cuidar la insularidad, la transparencia hidráulica, la preservación y la no destrucción del humedal. Con la aprobación de este Plan de Manejo se inicia un proceso de ordenamiento ambiental del territorio que es esperable que contribuya a la conservación y el manejo sustentable de los humedales de Delta del Paraná, imponiendo una nueva legalidad en la región a partir de una nueva política pública.

## Provincia de Santa Fe

### El caso de los cambios en el régimen de tenencia de la tierra<sup>3</sup>

Si bien a continuación se presentan referencias sobre cambios en el régimen de la tierra que no son específicas para las islas del Delta del Paraná, es posible que esta información sea de utilidad para identificar una situación general que afecta el ambiente en su conjunto y que se replica también en las islas.

En todos los departamentos de la provincia de Santa Fe predomina la forma de tenencia de la tierra de propiedad (es decir, dominio): conforme datos oficiales, el porcentaje para el año 2002 se ubicaba entre el 79% y

el 38%, para los departamentos de Vera y Castellanos, respectivamente. Los porcentajes más altos de propietarios correspondían a la región norte y los menores, a la región centro. En todos los casos se observaba una disminución de propietarios, resultando la más marcada la correspondiente a los departamentos de la región centro, tradicionalmente tambera. En la zona sur el departamento La Capital pasó del 66% al 51%.

Los arrendamientos, con valores siempre menores al 15%, aumentaron su porcentaje en todos los departamentos con excepción de Gral. López donde no presentan variación. En algunos casos se observaron aumentos importantes, sobre todo en la región centro: los departamentos Castellanos y Las Colonias del 9% a 14%, San Justo del 4% a 11%, San Jerónimo del 6% a 12%.

<sup>3</sup> D'Angelo 2009.

Otra forma de tenencia es la que combina la propiedad con el arrendamiento y que muestra porcentajes mayores que la del arrendamiento puro, sobre todo en la región centro y la norte, con cifras algo menores en la zona sur. Es un tipo de régimen de tenencia de la tierra difundido en los últimos años ante la necesidad de aumentar la escala de producción. Los pequeños y medianos productores expulsados del sistema productivo implantado a partir de los años 70 y con mayores transformaciones a partir de los 90, han convertido su unidad de producción en unidad de renta al ofrecer sus tierras para arrendamiento.

Se estima que en la provincia de Santa Fe el territorio de islas alcanza una superficie de 850.000 ha subdivididas en alrededor de 1.200 partidas inmobiliarias, distribuidas entre propietarios privados (88% de la superficie) y lotes fiscales (12% restante). De acuerdo a un informe enviado a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo provincial en el año 2006, la provincia cuenta con 73.029 ha de islas fiscales, de las cuales 57.803 ha están afectadas a pueblos originarios, en virtud de la Ley N° 12.086. Sin embargo, se desconoce a quiénes pertenecen y para qué se utilizan. En adición, actualmente la documentación referida a los inmuebles ubicados en el ambiente de islas se encuentra desactualizada y presenta distintos grados de inconsistencias.

Como ya se mencionó, si bien estos datos no precisan sobre las islas del Delta del Paraná, cabe destacarlos considerando que son áreas que forman parte del entramado de la Cuenca del Plata, y que por lo tanto representan las problemáticas generales aplicables a las islas, sus usos y la condición de propiedad.

Mostrando la complejidad de la problemática, la Diputada provincial Verónica Benas del partido Participación Ética y Solidaridad (PARES) presentó un proyecto de ley<sup>4</sup> donde se establece un régimen de registro de las islas fiscales de la provincia de Santa Fe. El objetivo fue contar con información fehaciente y sistematizada sobre la situación jurídica actual de sus ocupantes y las actividades económicas que allí se realizan. Para esto el proyecto estipula realizar un relevamiento integral de las islas fiscales de la provincia de Santa Fe con el fin de recabar la mayor información posible, sobre una diversidad de aspectos, que se sintetizan en las condiciones jurídicas o de hecho en que se encuentren sus ocupantes y las situaciones de explotación económica que se puedan registrar, sean éstas autorizadas o no.

Lo que más preocupa a la autora de dicho proyecto es que *“muchas islas están arrendadas para ganadería y sus ocupantes invocan derechos que no se pueden corroborar y que la información que se busca recolectar constituye un requisito indispensable para el diseño de*

*políticas públicas sobre estos territorios a fin de evitar situaciones irregulares de ocupación y explotación, que incluso pueden tener un impacto no deseado en materia de cuidado ambiental y preservación de la flora y la fauna de estos ecosistemas. Una vez que se conozcan los resultados del relevamiento y se cuente con datos actualizados, es probable que surja la necesidad de una actualización más profunda de las normas aplicable a esta cuestión.”*

En los fundamentos del proyecto, se explica que *“muchas de las islas incluso fueron otorgadas en comodato, por Decretos del Poder Ejecutivo con aprobación legislativa, a municipios y comunas costeros, pero la información se encuentra fraccionada y no se sabe a ciencia cierta si esos contratos siguen vigentes con las mismas partes o han caducado al no cumplirse algunos de los fines propuestos en ellos y las tierras se encuentran irregularmente en manos privadas. Lo mismo pasa con los cuidadores ad honorem que en algún momento recibieron predios y no hay constancias actualizadas respecto de si están cumpliendo o no con su cometido”.*

En agosto de 2012 la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de Santa Fe emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de ley. La iniciativa fue enriquecida con el aporte del Ministerio de la Producción y el Servicio de Catastro e Información Territorial (SCIT) y su alcance se extendió a todo el territorio isleño provincial, ya sean de propiedad privada o fiscal. Después del trabajo en la Comisión de Agricultura, se acordó un despacho que recoge los aportes de varios organismos provinciales y se decidió ampliar los alcances de la iniciativa con el objetivo de producir un relevamiento integral de todas las islas de Santa Fe, ya sean de propiedad privada o fiscal.

Durante la primera reunión del Consejo Interministerial para la aplicación de la Ley Nacional N° 26.737 sobre Tierras Rurales<sup>5</sup>, el SCIT de Santa Fe, conforme datos recabados por el organismo, informó que el 1,1 % de las tierras rurales santafesinas pertenecen a extranjeros.

El Consejo Interministerial para la implementación de la Ley de Tierras<sup>6</sup> fue creado por la referida norma nacional y está integrado por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos; de Agricultura, Ganadería y Pesca; del Interior; de Defensa y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete del Estado Nacional; y por representantes de todas las provincias, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (porque no posee tierras rurales). Por otro lado, dispone que ningún extranjero pueda comprar en la zona núcleo más de 1.000 hectáreas. Hasta la fecha, la zona núcleo comprende en Santa Fe a los departamentos de Villa Constitución,

<sup>4</sup> [www.veronicabenas.com.ar](http://www.veronicabenas.com.ar)

<sup>5</sup> Que prevé un límite de titularidad para quienes no sean ciudadanos argentinos del 15%. Además, tiene por objeto regular la situación para el caso de las personas físicas y jurídicas.

<sup>6</sup> También conocido como Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales.

General López, Rosario, Caseros, San Lorenzo, Iriondo, Belgrano, San Martín y San Jerónimo.

Para implementar la nueva normativa, el Estado Nacional necesita que las provincias envíen información catastral y dominial. En Santa Fe, el relevamiento preliminar se efectuó a través del SCIT y fue remitido al Registro Nacional de Tierras Rurales del Ministerio de Justicia de la Nación creado como autoridad de aplicación. En cuanto al relevamiento, éste se debía completar a los 180 días de sancionada la ley, pero dada la disparidad entre las provincias tanto en los registros de propiedad como en los catastros, se decidió extender el plazo de trabajo. El proceso de detección de datos presenta como mayor problema el de descifrar la composición de las sociedades. Se necesita además de una articulación entre el Registro Nacional de Tierras Rurales, los registros provinciales competentes (Registro General de la Propiedad, Registro Público de Comercio) y la Inspección General de Personas Jurídicas.

Esta situación general en Santa Fe con relación a sus islas deja en evidencia la problemática de la indefinición de una política de usos y protección de islas y de tierras fiscales, que afecta a los particulares y, sobre todo, a la posibilidad del Estado de organizar una utilización adecuada y un aprovechamiento de los bienes públicos con fines de bienestar general, de modo coordinado con las jurisdicciones linderas.

## Provincia de Entre Ríos

### La indefinición dominial en los departamentos de Victoria e Islas de Ibicuy

Como se ha visto en el correr del documento la situación de tenencia de islas fiscales, ha sido drásticamente cambiante en los últimos años, pasando de considerarse Tierras Fiscales, a considerarse Bienes Públicos; de ser poco valoradas económicamente, a ser codiciadas por su precio y su utilidad; de verse como tierras improductivas, a ser aptas para la agricultura.

Simultáneamente con estos cambios en las normativas también van cambiando los actores involucrados, se ocurren juicios de usucapión, hay tierras intrusadas o dadas en comodatos e incluso endicadas. Al mismo tiempo la dinámica hidrológica de los humedales del Delta del Paraná afecta la realidad cotidiana y demuestra la poca eficiencia de una normativa que no se adaptada a la realidad del sistema que pretende regular.

Tomando como caso la situación en Victoria e Islas de Ibicuy, los últimos mapas oficiales muestran al 2012 lo siguiente<sup>7</sup>:

Dentro del sector de islas del departamento de Victoria,

de los 98 lotes totales, el 70,4% (69 lotes) se encuentran arrendados (aunque así figure, son simplemente permisos de uso), el 18,4% (18 lotes) están en comodato y el 9,2% (nueve lotes), intrusados (Tabla 5).

Tabla 5.- Situación de tenencia de la tierra en el Departamento de Victoria al año 2012.	
Situación de los lotes	Cantidad
Lotes privados (total aproximado)	<b>83</b>
<b>Lotes en islas fiscales</b>	
- Lotes arrendados	69
- Lotes en comodato	11
- Lotes en usucapión con medida cautelar de no innovar	1
- Lotes intrusados	9
- Lotes en usucapión con sentencia favorable (comparte parte de un segundo lote arrendado)	1
- Lotes en comodato (período 2003-2012)	7
<b>Total lotes fiscales</b>	<b>98</b>

En el departamento de Islas de Ibicuy, de un total de 70 lotes, el 18,6% (13 lotes) están arrendados (con permiso de uso), el 7,14% (cinco lotes), vendidos sin escriturar, el 14,71% (11 lotes), en comodato y el 37% (26 lotes), intrusados (Tabla 6).

Tabla 6.- Situación de tenencia de la tierra en el Departamento Islas de Ibicuy al año 2012.	
Situación de los lotes	Cantidad
Lotes privados (total aproximado)	119
<b>Lotes en islas fiscales</b>	
- Lotes en juicio de usucapión y medida cautelar	7
- Lotes en juicio de usucapión sin medida cautelar	8
- Lotes intrusados.	26
- Lotes vendidos sin escriturar	5
- Lotes en comodato	11
- Lotes arrendados	13
<b>Total lotes fiscales</b>	<b>70</b>

Estas cifras muestran claramente la variedad de situaciones de propiedad, uso, tenencia y judicialización de los derechos sobre las tierras e islas, así como la disparidad en los usos e intereses que existen isla a isla, en un territorio que obviamente no presenta un

<sup>7</sup> Según mapa otorgado por el Ministerio de Producción de la provincia. Los lotes apuntados pueden a su vez subdividirse en más lotes. Se toman en cuenta islas.

aprovechamiento coherente ni planificado.

En cuanto a la situación de los arrendamientos o permisos de uso, y según lo recabado a nivel local, desde la derogación de la Ley N° 9.603/04, se espera que el gobierno promueva una norma a partir de la cual se pueda trabajar en la claridad en el uso de las islas fiscales. Mientras tanto, sólo existe como base el Decreto N° 2.868, del 26 de agosto de 2012, donde se dispone que hasta que se reglamente el uso productivo de las islas fiscales *“corresponde otorgar permisos de uso de inmuebles de dominio público a los efectos de su explotación productiva”*.

Estos permisos de uso se otorgan por 12 meses y condicionados al surgimiento de una nueva reglamentación. Estas autorizaciones tendrían una doble finalidad. Primero, como reconocimiento de que la tierra es propiedad del Estado entrerriano, y segundo para contener la usurpación y ocupación de las tierras. Además de los 12 meses de plazo, las tierras fiscales se entregan para usos como ganadería, apicultura y turismo, no para actividades agrícolas. Las autorizaciones no solicitan proyectos a largo plazo sobre las actividades, ni estudios de impacto, aunque sí toman la precaución de dejar por escrito qué actividad está autorizado el beneficiario a llevar a cabo. Estos permisos estarían resultando fundamentales para frenar las ocupaciones por intrusión y lograr el reconocimiento de esa tierra como propiedad del Estado.

### Juicios de usucapión

Los juicios de usucapión y la presentación de planos al área de la Dirección de Catastro para el inicio de los trámites que luego finalizan en solicitudes de dominio, tuvieron un fuerte avance a partir de la conexión vial Victoria-Rosario, tal como se mencionó anteriormente, pero se les dio un freno parcial a partir de un fallo de la Justicia provincial en el año 2010. La resolución, en los juzgados del departamento de Gualeguay el 8 de septiembre de dicho año, refiere a la causa ya citada, iniciada en 2001, caratulada *Los Hornillos SA s/ usucapión*, y en la que dicha persona jurídica reclamaba la adquisición, por prescripción veintenaria, del dominio sobre una superficie algo superior a las 1.213 hectáreas de islas ubicadas en la sección este de Islas Lechiguanas, en el departamento de Gualeguay.

El fallo se apoya en los Artículos del Código Civil N° 2.339, que responde a los bienes del Estado subdividiéndolos como públicos y privados, y el N° 2.340, que enumera los bienes públicos del Estado, incluyendo en su inc. 6: *“Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares”*. Sobre esta base y citando trabajos de Eduardo Zannoni y Aída Kemelmajer de Carlucci, dice: *“Isla es una extensión de tierra fija cuya altura supera la*

*de las más altas aguas en estado normal, totalmente rodeada por agua. Se trata de inmuebles que forman parte del dominio público natural. El Código Civil las consagra al uso público en el estado que las presenta la naturaleza. La autoridad para afectarlas y desafectarlas es el Poder Legislativo de la Nación. Ni la autoridad administrativa (nacional o provincial), ni la legislativa provincial, ni menos aún la judicial, podrían cambiar la condición jurídica de estos bienes del dominio público”*<sup>8</sup>. Esta situación de dominio público significa que son bienes destinados al uso y goce de toda la ciudadanía, con características de inalienables, de uso gratuito (aunque pueda cobrarse pequeños montos con fines conservatorios) e imprescriptibles.

A partir de este fallo, desde la Fiscalía de Estado se ordenó a la Dirección de Catastro a no tomar más planos de mensura de islas, y a la Dirección General de Rentas a no percibir más en concepto de impuestos sobre dichas tierras. Aún así, al día de hoy en el ejido de Victoria hay un lote con juicio de usucapión con medida de no innovar y otro lote y medio que tiene sentencia favorable en el juicio. En Islas del Ibicuy siete lotes se encuentran con juicio de usucapión y medida cautelar y ocho lotes, con juicio de usucapión sin medida cautelar.

A pesar de la claridad del juicio “Hornillos”, se han encontrado fallos de excepción que agregan mayor inestabilidad a la situación general de incertidumbre dominial.

Uno de estos fallos se da en los juzgados de Gualeguaychú, el 19 de junio de 2012, y está caratulado *“Gonzalez Manuel Aparicio y otro s/ usucapión”*<sup>9</sup>. Se acoge la solicitud, según manifiestan en el fallo, porque tomaron por probado que, aunque el bien usucapido se trate de una isla, pertenecía a particulares que figuraron como sus dueños registrales por lo menos desde el año 1910, habiéndose acreditado además la existencia de los actos posesorios invocados, esto es del *corpus*, y el *animus domini*, su carácter público, pacífico continuo e ininterrumpido por el lapso de 20 años exigido por el Art. 4.015 del Código Civil.

En general, la realidad del Delta entrerriano está cambiando: se secan arroyos, desaparecen lagunas, cambian de rumbo cursos de agua, los isleños no pueden circular libremente por encontrarse con cercos y carteles de “prohibido pasar”, hay dificultades en la navegación debido a cortes por caminos o terraplenes, endicamientos, taponamientos y elevaciones de terrenos, problemas de vecindad traídos por estos endicamientos que obstruyen el libre escurrimiento de las aguas, cambiando el drenaje natural con mayores inundaciones y permanencia del agua sobre el predio o erosiones.

Se puede afirmar que uno de los principales motivos para que esto esté ocurriendo es la construcción de la

<sup>8</sup> <http://vecinosdelhumedal.blogspot.com.ar/2012/09/fallo-las-islas-del-Delta-son-bienes.html>

<sup>9</sup> [www.diariojudicial.com](http://www.diariojudicial.com)

conexión vial Victoria-Rosario que, como ya se mencionó, implicó 47 km de terraplenes, con bajadas en distintos tramos que llevan a caminos internos que permiten el tránsito terrestre hacia algunas islas, acercándolas a nuevos actores que encuentran una buena oportunidad para llevar allí actividades “de tierra firme”. Es el caso de la ganadería que, aunque ya se venía realizando, tuvo un crecimiento de hasta en un 400% en el número de cabezas de ganado en la zona, acompañado de una subida de precios de esas tierras en más de 20 veces. Asimismo, el rendimiento económico de la soja hace rentable construir endicamientos particulares para realizar actividades agrícolas.

En el caso de la ganadería, se puede ver en la Tabla 7 que el crecimiento exponencial de la actividad, sobre todo en las islas de Victoria, se corresponde con el movimiento de ganado vivo fuera de la frontera de la provincia. En el año 2009 salieron del departamento de Victoria hacia otras provincias unas cinco veces más (569%) de cabezas de ganado que en el año 2002, lo que demuestra la incidencia de actores de otras provincias dentro del departamento.

<b>Tabla 7.-</b> Salida de hacienda vacuna por departamento.		
<b>Año</b>	<b>Dto. Islas de Ibicuy</b>	<b>Dto. Victoria</b>
2002	48.943	16.506
2003	65.367	21.456
2004	52.868	47.891
2005	56.312	53.157
2006	53.919	48.010
2007	103.127	14.762
2008	4.879	48.242
2009	65.263	93.938
2010	11.287	51.999

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Entre Ríos.

<b>Tabla 8.-</b> Cabezas de ganado faenadas por departamento.		
<b>Año</b>	<b>Dto. Islas de Ibicuy</b>	<b>Dto. Victoria</b>
2002	805	1.861
2003	464	2.574
2004	40	2.194
2005	68	1.068
2006	66	3.011
2007	137	2.175
2008	206	2.088
2009	471	1.768
2010	326	167

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Entre Ríos.

Esto también queda claro si se observan las estadísticas de faena por departamento (Tabla 8). A pesar de que las cabezas de ganado fueron en aumento año tras año, el porcentaje de faena dentro del departamento no respondió de la misma forma, manteniéndose, y en algunos casos, disminuyendo. Comparando una vez más el año 2002 con el 2009, mientras salieron 569% más de cabezas vivas de ganado de Victoria, la cantidad de cabezas faenadas dentro del departamento disminuyó un 5%. Este tipo de procesos, junto con la incertidumbre dominial, confluyen para promover conflictos como el que ocurrió en 2008 con las quemas de pastizales, que pusieron a las islas en primera plana de periódicos nacionales.

Esta modificación en la intensidad de las actividades productivas resultan en una transformación del espacio de las islas que va ocurriendo al margen de los pobladores locales, cuyos patrones de residencia, trabajo y producción suelen adecuarse a la dinámica hidrológica de la región. Por lo que este tipo de intervenciones colisionan con sus formas de vida y acarrear inconvenientes a la hora de la producción de sus bienes primarios, de encontrar lugares de pesca y caza, así como de la libre circulación para la habitual ruta de recolección. Es así que algunos habitantes antes dedicados a pesca se van insertando en la producción ganadera, hecho que se ve favorecido por varias temporadas de aguas bajas. Es el caso de pequeños productores, cuidadores de hacienda de terceros en tierras de su propiedad (a pastaje) o trabajadores asalariados (puesteros) en campos de nuevos arrendatarios o propietarios.

Estos cambios son la consecuencia de una suma de individualidades que ocurren sin planeamiento por parte del Estado, sin Estudios de Impacto Ambiental independientes y menos aún acumulativos, lo que hace que los problemas vayan surgiendo de modo imprevisto y por lo tanto las respuestas que se van dando a los mismos son improvisadas y en general de corto plazo.

## Reflexiones

A partir de los casos de estado analizados surgen algunas conclusiones generales respecto de la propiedad, la política de uso y la tenencia de la tierra para la región del Delta del Paraná.

En primer lugar, y en cuanto a las cuestiones legales, cabe destacar:

- El principio general del Código Civil según el cual las islas quedan incluidas dentro de los bienes de propiedad pública del Estado resulta una cuestión central para el abordaje de cualquier problemática que se evidencia en este tipo de áreas. Más allá de los derechos que asistan a los particulares que eventualmente pudieran demostrar la titularidad o el derecho adquirido sobre un territorio de isla, en el marco de la previsión del Código, cabe destacar que existe un motivo claro para el legislador que

incorporó estos predios dentro de los bienes públicos estatales. Los bienes en general, si no están incluidos en el detalle que aquellos son públicos, podrán ser del ámbito privado. Marcando una distinción con este criterio, la inclusión de las islas dentro del erario público permite evidenciar una visión estratégica del legislador, tanto como para los mares, los ríos, las ensenadas y las playas. Claro que las tierras públicas suelen ser puestas a prueba de la posibilidad de diseño de políticas eficientes en un mundo en el que el desarrollo tiende a avanzar sobre los límites de lo previsible. Pero este precepto marca un rumbo.

- La historia de colonización, migraciones y tenencias irregulares que existe en las islas en general muestra un territorio complejo en el cual la propiedad tiene menor definición y claridad que en territorio firme. Esto se debe, como ya se dijo, a la dificultad de vivir en las islas, a las fluctuaciones hidrológicas del sistema de humedales, y con ello a la baja densidad poblacional que tuvieron las islas los últimos 200 años.
- Con la ampliación de los márgenes de búsqueda de territorios productivos, y a partir también de la aparición de nuevas tecnologías, la mejora en el manejo de los sistemas productivos, así como la ampliación de la infraestructura para llegar a nuevos lugares, las dificultades para alcanzar las islas fueron menguando y, con ello, se fueron ocupando nuevos espacios. Esta ocupación, o pretensión de ocupación, permite que en las últimas décadas la situación de la tenencia fuese empeorando. Donde antes habían tierras fiscales con pocos pobladores locales y algunas tierras privadas con explotaciones tradicionales, ahora existen miradas atentas y grupos de especialistas en leyes y procedimientos administrativos, intentando develar las posibilidades para obtener una propiedad efectiva o un uso permitido para ampliar los emprendimientos urbanísticos y agropecuarios.
- Los preceptos y procesos legales previstos para permitir los trámites de propiedad suelen requerir de un acceso a la prestación de servicios jurídicos que, de más está decir, no se encuentra al alcance de todos para este tipo de casos.
- También es importante destacar el hecho de que sean tierras públicas no resulta necesariamente en algo positivo si no existe una política de uso actualizada y planificada estratégicamente.
- Cabe entonces preguntarse si no sería necesaria una reafirmación contundente de la definición del Código Civil, que impida la interpretación al límite, y que sea la base para una política de uso y goce público de las islas, sobre la base de leyes estratégicas y sustentables.
- Por otro lado, y considerando el dominio de las provincias sobre sus recursos, es visible a partir de la mención elemental que se hizo de algunas normas y principios, que el abordaje de cada sistema normativo respecto de esta cuestión es muy distinto.

Algunas normas tienen la motivación de ordenar aspectos urbanísticos de tenencia, otras tienen visiones del territorio desactualizadas como las de colonización, otras promueven desde el Estado actividades productivas incompatibles con el sistema natural en cuestión.

- Lo cierto es que, incluso por una cuestión de orden legislativo además de por la aplicación de un criterio de sistema, es indispensable revisar, actualizar y ordenar la normativa aplicable a las islas del Delta del Paraná, en particular la que hace a la concesión, uso y derechos dominiales sobre las islas.
- En este sentido, y a pesar del tipo de terreno (público o privado), también es importante revisar la Ley de Arrendamientos, que permite plazos contractuales muy cortos como para que sea posible establecer planes de manejo y de conservación acordes con la realidad actual.

En otro orden, y respecto de la realidad de la región:

- La precisión en la situación de la tenencia de la tierra en las islas es una cuestión que habrá que resolver. Es evidente la enorme dificultad para alcanzar datos precisos y certeros sobre la situación dominial de todos los terrenos en todas las islas del Delta. Pero también es cierto que por sus legislaciones todas las provincias reconocen de uno u otro modo esta cuestión como fundamental, así como también desde el plano nacional con distintas iniciativas legislativas y con proyectos desde el Ejecutivo.
- El acceso a las islas es difícil, pero en muchos casos la situación dominial se lee mejor por el mismo acceso a campo y el contacto con los productores que por los datos oficiales. Habrá que idear mecanismos progresivos que ordenen la información y que permitan generar registros confiables y útiles para la definición de políticas.
- La definición de políticas aplicables al uso y goce de las islas, así como al aprovechamiento estratégico, es indispensable para los estados provinciales, para tratar no sólo de cumplir con las metas de sustentabilidad del desarrollo, sino también para evitar que los hechos consumados del avance de la frontera agrícola le ganen a las políticas a largo plazo, que deben estar basadas en el ordenamiento ambiental del territorio.

Finalmente, y teniendo en cuenta los desafíos de manejo que todas estas cuestiones presentan:

- Se debe reconocer que la complejidad de la región de islas implica un abordaje integral, tal como está planteado desde la Carta de Intención del PIECAS-DP firmado por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires, además de por la Nación a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

- No es sustentable para ningún emprendimiento privado, y mucho menos para las decisiones públicas de uso y conservación, una realidad que fracciona ecosistemas que se encuentran plenamente interconectados. Es fundamental considerar que lo que cada quien hace en un lugar de una isla o territorio, repercute en todo el sistema, generando impactos que se van acumulando y en última instancia dañan el funcionamiento natural de los humedales del Delta del Paraná.
- Considerando su condición de bien estratégico a nivel nacional, resulta indispensable que se asocie finalmente la gestión del Delta del Paraná a la gestión de recursos hídricos, y que se reconozca el valor de este sistema de humedales para sostener bienes y servicios fundamentales para el ejercicio de muchos otros derechos ciudadanos.

El único modo posible de llevar adelante y cumplir estas metas, o al menos los cambios principales que son necesarios para conservar el Delta del Paraná y su sistema de humedales, es desarrollar efectivamente un proceso de ordenamiento ambiental del territorio, basado en un mapa de tenencia de la tierra.



# Ordenamiento Ambiental del Territorio

### El ordenamiento ambiental como proceso social

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) pretende constituirse como un instrumento de gobernanza<sup>1</sup>, entendida como el conjunto de instituciones y procesos de toma de decisiones que condicionan y posibilitan las políticas públicas, involucrando al Estado en relación interdependiente con actores de la sociedad civil y del mercado local y global. En efecto, existe una relación estrecha entre el OAT y la definición de qué modelo de desarrollo se quiere para el país y en particular para el Delta del Paraná, porque es de importancia clave definir el horizonte de desarrollo al que una sociedad aspira, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos y no usos del territorio y del desarrollo de actividades.

El OAT es una herramienta de política ambiental que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos y que tienen por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. Esa organización espacial de actividades implica la representación en el territorio de muy diversos intereses y aspiraciones que tienen los diferentes grupos y actores sociales que comparten dicho espacio, razón por la cual la elaboración del OAT debe ser un proceso ampliamente participativo.

La concepción actual de OAT tiene que diferenciarse respecto del tradicional concepto de ordenamiento territorial. Debe basarse en la moderna concepción de ambiente desde una perspectiva más sistémica, es decir inclusiva de todos los bienes y valores naturales, sociales y culturales, con un abordaje integral orientado al desarrollo sustentable. Debe proponer un enfoque dinámico, flexible y con capacidad adaptativa, construido de manera participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel. En contraposición, el déficit en la planificación estratégica del territorio conduce, como se vio, a diversos conflictos que en definitiva pueden ser evitados.

A nivel nacional, la Constitución incorpora en su Art. 41 el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Esto supone también la incorporación de la noción de “desarrollo sustentable”. La Constitución Nacional dispone asimismo que la Nación debe establecer un piso mínimo de protección en todo el país a través de las denominadas “normas de presupuestos mínimos de protección ambiental”, mientras que las provincias pueden dictar normas complementarias de aquellas, las cuales podrán ser o no más estrictas.

En 2002, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.675, conocida como Ley General del Ambiente (LGA), que establece los lineamientos, principios e institutos principales que deben regir la política ambiental nacional. Su importancia radica en que establece los principios de la política ambiental: prevención, precaución y equidad intergeneracional; porque la aplicación de estos principios es obligatoria para todas las autoridades, en todos los niveles de gobierno; porque establece herramientas de política ambiental (como el OAT y la EIA); porque establece la obligación del Estado de brindar información ambiental a las personas; y porque introduce a la participación ciudadana como requisito de validez de los procesos de toma de decisiones públicas.

En la actualidad, y en el marco de la LGA, el OAT se define en la ley a través de los Artículos 9 y 10, que exponen las exigencias de esta moderna concepción de la herramienta. Así, el proceso de ordenamiento debe considerar aspectos muy diversos en distintas escalas (local, regional y nacional), apuntando a la conciliación del desarrollo de las actividades productivas con el concepto de sustentabilidad, haciendo una clara aplicación de los principios mencionados de prevención, precaución y equidad intergeneracional. Además, la LGA dispone en su Art. 21 que este proceso debe ser participativo y que dicha participación debe ser asegurada. En el marco de la legislación argentina, aplicable a las tres provincias que conforman el área del Delta del Paraná, es una herramienta estratégica fundamental para la concreción de la sustentabilidad.

### Las provincias del Delta del Paraná y el OAT

Las tres provincias son signatarias de la Carta de Intención del PIECAS-DP, celebrada junto al Estado Nacional, suscrita durante el año 2008, en virtud de la grave crisis social y ambiental en el Delta del Paraná producida por los incendios. Se trata de un proceso con alto valor social y político que debe continuar su curso y ampliar sus alcances, como sustantivo para el cumplimiento de los acuerdos pactados y para dar continuidad a las bases del ordenamiento propuesto por las provincias.

### Santa Fe

Santa Fe no presenta una legislación específica en materia de OAT. Sin embargo, en la Constitución de dicha provincia, la cual no ha sido reformada desde 1962, el Art. 28 consigna que la provincia “*promueve la*

<sup>1</sup> Se sigue aquí Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales 2011.

*racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la propiedad y adquiera por compra o expropiación. Propende a la formación, desarrollo y estabilidad de la población rural por el estímulo y protección del trabajo del campo y de sus productos y el mejoramiento del nivel de vida de sus pobladores. (...) Protege el suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo. Resguarda la flora y la fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación.”*

La Ley Provincial N° 11.717 es la norma esencial en asuntos ambientales, que tiene por objeto establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la provincia, los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. También, asegurar el derecho irrenunciable de toda persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano y garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente. Dicha ley indica que la “*preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, entre otros puntos, el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, desconcentración económica y poblamiento, en función del desarrollo sustentable del ambiente.*”

Asimismo, la provincia ha manifestado la importancia del ordenamiento como herramienta de gestión en varias oportunidades, como parte del Plan Estratégico provincial.

## **Buenos Aires**

La cláusula ambiental en el Art. 28 de la Carta Magna de la provincia de Buenos Aires señala que “*los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras*”. Asimismo, “*asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.*”

La Ley N° 11.723 es la norma esencial en asuntos ambientales de la provincia de Buenos Aires. Esta tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio, asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

La misma ley dedica un capítulo a los instrumentos de la política ambiental. Sus Artículos 7 y 8 abordan el planeamiento y ordenamiento ambiental. Allí se determina que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta:

- La naturaleza y características de cada bioma
- La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general
- Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.

Buenos Aires sí cuenta, y desde hace varias décadas, con normativa específicamente relativa al ordenamiento territorial. La norma que resalta es el Decreto-Ley N° 8.912/1977, cuyo texto original fue ordenado por Decreto 3.389/1987 y modificado luego por Decreto-Ley N° 10.128 y las Leyes N° 10.653, 10.764, 13.127 y 13.342. Este Decreto-Ley rige el ordenamiento del territorio de la provincia y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Sus objetivos fundamentales son, entre otros:

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio
- La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas
- La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente
- La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos

El Decreto-Ley N° 8.912/1977 establece que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y que es obligatorio para cada partido como instrumento sectorial. Define al ordenamiento territorial como “*proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias.*” Y agrega que en todo proceso de ordenamiento se deberá considerar especialmente el sistema general de transporte y las vías de comunicación.

## Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos, que no cuenta con una norma especial ambiental, presenta en su Constitución el deber y derecho de preservar los corredores biológicos, la diversidad biológica (Artículos 22 y 83), cultural (Artículos 26 y 84) y productiva (Artículos 68, 69, 76, 78, 83, 85 y 86). En este marco no se debe perder de vista que el río Paraná, en sus tramos medio e inferior, es el más importante y rico corredor biológico de agua dulce del país, integrado al sistema de humedales libre de megarepresas del eje norte-sur del sistema Paraguay-Paraná.

En particular, el Art. 85 de la norma fundamental de la provincia de Entre Ríos manifiesta que la misma concertará con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes. Asimismo, tendrá a su cargo la gestión y uso sustentable de las mismas y de los sistemas de humedales, que se declaran libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados.



Ana Di Pangraccio

Parque Nacional Predelta, Entre Ríos.

## El aporte de la Evaluación Ambiental Estratégica

Otra herramienta de suma relevancia y que debe ser parte integral de cualquier proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La EAE se define como un procedimiento cuyo objetivo es la valoración de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas.

La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial el marco general de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Podría decirse que se trata de una evaluación intermedia entre el OAT y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Sin embargo, aunque la consideración del ordenamiento territorial es básica en la selección del sitio del emprendimiento, no agota el tratamiento de las dimensiones ambientales. Es decir, la compatibilización de la iniciativa con el ordenamiento territorial vigente no asegura su viabilidad ambiental. El ordenamiento del territorio es un insumo fundamental al momento de la EAE, pero no es sustituto de la misma.

Tanto el OAT como la EAE son herramientas que requieren el desarrollo de procesos ampliamente participativos: la consideración de la opinión de la ciudadanía respecto de la planificación territorial, así como de políticas y programas, garantiza la sustentabilidad de cualquier acción en esos campos, cuando refleja adecuadamente dichas opiniones. Por el contrario, las decisiones que se toman sin participación, no sólo serán ilegítimas cuando aquella sea un requisito de validez, sino que además encontrarán permanentes trabas en su desarrollo y sustentabilidad, en la medida en que perturben o menoscaben el ambiente, la calidad de vida y las aspiraciones de la sociedad.

Hasta el presente, la EAE como herramienta participativa para la planificación, no ha sido incorporada de manera general a la legislación ambiental argentina, como sí ha ocurrido con el OAT y la EIA mediante su inclusión en la Ley General del Ambiente.

A escala provincial, la Constitución de la provincia de Entre Ríos incorpora en su Art. 84 la EAE como un instrumento de la política ambiental provincial, en pie de igualdad con institutos tales como el Plan Estratégico, el OAT, la Evaluación de Impacto Ambiental y Acumulativo, entre otros.



# Hacia un cambio para el Delta

---

*Al llegar a esta instancia de conclusiones, lo que se propone es una nueva mirada hacia los humedales del Delta del Paraná, para la cual es necesario considerar los diferentes aspectos descriptos a lo largo de esta publicación sobre la complejidad de la región, la diversidad de recursos naturales que proveen los humedales, los diversos usos y actividades productivas que hacen uso de dichos recursos y los impactos asociados, la multiplicidad de actores y conflictos y los aspectos normativos existentes y en desarrollo. En este sentido, queda clara la necesidad de un proceso de ordenamiento que priorice las actividades compatibles con el sistema natural, considerando un espacio de participación, diálogo y acuerdo sobre el delicado equilibrio entre el desarrollo productivo, la conservación y uso sustentable de los humedales, que son la base para el desarrollo de la región.*

---

El Delta del Paraná es una región heterogénea que posee una gran diversidad de recursos y, en consecuencia, numerosos usos productivos relacionados a los mismos. Proporciona medios de vida a sus pobladores, quienes dependen directamente de los recursos y los servicios ambientales de los humedales. A lo largo de esta publicación se repasó cómo los distintos usos productivos implican distintos impactos sobre el ambiente y sobre otras actividades productivas, resultando en numerosos conflictos entre los diferentes actores que habitan y/o explotan los recursos naturales de la región.

Al analizar en mayor detalle este entramado de usos, actores y conflictos, la cuestión de la tenencia de tierras resulta fundamental ya que atraviesa distintos aspectos sociales, económicos y legales que tienen impactos en el medio natural.

En particular, la situación de tenencia de islas fiscales ha sido drásticamente cambiante en los últimos años, pasando éstas de ser poco valoradas económicamente a ser codiciadas por su precio y utilidad, especialmente a partir de los avances en infraestructura que las hacen más accesibles. Frente a esta nueva situación también se dan cambios en la dinámica de los actores involucrados, cambios políticos, juicios por disputas de propiedad y lentitud en la resolución de los problemas en la justicia.

Mientras tanto, la transformación del espacio público como resultado de esta situación y su impacto acumulado sobre el funcionamiento de los ecosistemas de humedales, comprometen las posibilidades futuras de conservar su aptitud como proveedores de bienes y servicios de alto valor, así como el desarrollo de actividades tradicionales que, bien planificadas, redundan en beneficio de todos los habitantes del Delta del Paraná y su área de influencia.

La falta de planificación y la situación de precariedad de los títulos de propiedad y los vaivenes en las políticas públicas de uso de las tierras e islas fiscales, impactan negativamente sobre los pobladores locales, quienes se ven afectados por aquellas intervenciones incontroladas que colisionan con sus formas de vida. Los patrones de

residencia, trabajo y producción local están adecuados a la dinámica hidrológica de las islas, por lo tanto aquellas actividades que alteran el funcionamiento del humedal traen inconvenientes para la producción de sus bienes primarios. Por lo tanto, la problemática de la tenencia de la tierra junto con la indefinición de una política de uso de las islas fiscales, resulta en una pérdida para toda la sociedad, y representa una ventaja para actividades oportunistas, intrusivas y con beneficios a corto plazo.

En este sentido resulta indispensable un proceso de esclarecimiento y orden en el dominio y la tenencia de la tierra, y una decisión de política sobre los usos posibles y sobre lo que no estará permitido en las islas de propiedad del Estado de las provincias que conforman la región del Delta del Paraná. En este sentido, se resaltan algunas cuestiones centrales:

- La importancia de la definición y claridad en la situación dominial de las islas resulta fundamental por la seguridad jurídica que, de otro modo, está en juego de modo permanente.
- Asimismo, será necesario fortalecer la visión de las islas como bienes del dominio público del Estado, y de las consecuencias y responsabilidades que esta situación trae aparejada para la definición de su uso y manejo.
- Aportar a la resolución y esclarecimiento de estas cuestiones repercutirá no sólo en el manejo del Delta del Paraná, sino también en la disminución de los niveles de conflictividad actual y latente por la definición dominial, el uso de los tribunales para la resolución de estos temas, y la situación de indefinición y desamparo que enfrentan los lugareños. Efectivizar un ordenamiento sobre la base de la situación dominial es apostar a la convivencia de intereses con mirada estratégica.
- Si bien lo urbano es generalmente opuesto a lo rural, en el Delta del Paraná estas dos situaciones conviven, en la actualidad, en distancias muy cortas en términos sociales y ambientales. Por lo tanto, las propuestas de regularización dominial deben ser integrales e inclusivas de las condiciones naturales del lugar.

- En definitiva, el esclarecimiento de la situación de la tenencia de la tierra, aunque progresivo, permitirá dilucidar responsabilidades y establecer estrategias consensuadas y comunes entre el sector público y el privado.
- En otro orden, debe evitarse la concentración de la tierra. Cuanta mayor claridad exista sobre la situación dominial, y en tanto se provea desde el Estado de una política para las islas del Delta del Paraná, será posible fijar pautas que impidan la concentración de la tierra y controlar efectivamente su avance.
- La realización de un progresivo ordenamiento sobre esta base de claridad en la tenencia y en las políticas aplicables será necesario previo orden y actualización de las normativas vigentes en las tres provincias a la cuestión.
- Fijar una política pública para la conservación y el aprovechamiento sustentable de las islas considerando la previsión del Código Civil, es un camino indispensable para conservar los bienes y servicios del Delta del Paraná, reconociendo los derechos dominiales que correspondan, y evitando la especulación y la visión a corto plazo de algunos emprendimientos, reforzando y apoyando a los productores locales que quieren y necesitan que el sistema de humedales funcione –hoy y en el futuro– manteniendo sus condiciones naturales.

## El Ordenamiento Ambiental del Delta

La planificación y el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) previo a la implementación de cualquier actividad económica, son herramientas indispensables para el buen desarrollo del área y deben considerar las características naturales del humedal, en particular el carácter de insularidad del Delta.

De acuerdo a lo analizado, es posible afirmar que el OAT es una herramienta estratégica fundamental para la promoción del desarrollo sustentable, por su capacidad de anticiparse a escenarios futuros mediante la evaluación integral de una porción de determinado territorio, esto es considerando las aristas ambiental, social, cultural, económica, etc. Como consecuencia de esta evaluación, el OAT permite prevenir y transformar de forma constructiva y democrática la conflictividad socio-ambiental existente en un territorio, ya que supone un proceso de negociación ampliamente participativo para construir consenso en torno a los usos del territorio, dotando de un marco para la implementación de las políticas públicas.

La implementación de un Ordenamiento Territorial es clave para la región del Delta del Paraná. Se presenta como la herramienta más apropiada para comenzar a resolver los diferentes problemas que se presentan en la región, dada su naturaleza participativa y su condición de instrumento de planificación. Asimismo, este proceso queda enmarcado en la decisión que ya han adoptado las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires junto con la Nación, de planificar el ordenamiento de la región, a partir de la creación del PIECAS-DP.

### El PIECAS-DP como una herramienta de Ordenamiento Ambiental

Objetivos centrales:

- Proteger, conservar y aprovechar en forma sostenible los componentes de la diversidad biológica y los recursos naturales en el área.
- Mantener o restaurar la estructura y las funciones ecológicas del estratégico ecosistema del Delta del Paraná.
- Promover su desarrollo sostenible.
- Asegurar la participación de todos los actores involucrados proponiendo instancias institucionales que pongan en valor los aportes sectoriales en el marco del sistema jurídico institucional de gobierno.

El PIECAS tiene un enfoque ecosistémico y debe basarse en la gestión integrada de cuencas y de costas, como así también en el manejo adaptativo. Consecuentemente, el plan deberá definir el carácter sostenible de las actividades de la producción y promover sinergias con otras actividades económicas que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio. El PIECAS cuenta con un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN), con representantes de los gobiernos de las tres provincias que comparten la región y de la SAYDS, que es coordinadora y ejecutora, en consulta con los gobiernos provinciales, para el logro de la cooperación técnica y el financiamiento para la elaboración del plan.

El PIECAS es, ante todo, un espacio de consenso. El fundamento central de este acuerdo se encuentra en uno de sus considerandos cuando expresa que “en orden al bien común el Delta del Paraná debe constituir un claro ejemplo de intervención proactiva y orientadora del Estado, ajustando a logros de conservación y desarrollo sostenible, basada en una trama político institucional que reconozca la construcción de consensos desde la diversidad de perspectivas, ámbitos de intervención e intereses”. Este apartado reconoce la importancia de tratar en forma coordinada una región que presenta características naturales comunes.

Es indispensable aportar desde todos los sectores al trabajo de la SAYDS para el desempeño de este rol de coordinación, así como colaborar en lo que sea necesario con las provincias en su participación en este proceso.

En este proceso de ordenamiento, deben ser tenidos en cuenta criterios de producción sustentables orientados a los sectores y actores en el área del Delta del Paraná. El ordenamiento que se realice debe contemplar la participación de los pobladores, así como de todos los usuarios de la región. Esto garantizaría la consideración de sus estilos de vida y sus necesidades en pos de la mejora de su calidad de vida. En este sentido, también resulta indispensable conservar la cultura y actividades tradicionales compatibles con las funciones ecosistémicas del humedal. Asimismo, el cambio climático y sus efectos deben ser considerados en el desarrollo de políticas y decisiones públicas.

Con miras al desarrollo sustentable y a la conservación de las funciones ecosistémicas de los humedales del Delta y su biodiversidad, será necesario prohibir la entrada de la agricultura a gran escala e incentivar actividades productivas tradicionales de la región. En este sentido, la defensa de las actividades productivas familiares y la aplicación de buenas prácticas resultan vitales tanto para la conservación del humedal como para la preservación de los estilos de vida de los pobladores locales. Por ello, es fundamental fomentar y promover la asistencia tecnológica adecuada para la producción local, y la construcción de incentivos para una adecuada comercialización de los productos.

En el marco de este proceso deberá cumplirse una etapa que incluya la valoración en el cumplimiento y aplicación de las leyes existentes que propenden a la conservación de los humedales y de los recursos naturales del Delta del Paraná, así como la revisión de las normas específicas que impacten en la conservación de la región.

No solo deben ser considerados los impactos puntuales sino que es muy importante que se tengan en cuenta los impactos acumulativos que tienen las actividades que se desarrollen en el área, en especial aquellos que resultan de obras como endicamientos o terraplenes debido a la capacidad que tienen de afectar dinámica hidrológica del sistema de humedales.

El presente informe ha dado cuenta de que existe en la actualidad legislación que, de ser implementada y funcionar periódica y ajustadamente, podría asegurar la conservación y el uso sustentable del Delta del Paraná, una región muy valiosa y compartida por tres grandes provincias del país. Es necesario en ese sentido, hacer los ajustes necesarios para mejorar el deficiente escenario reinante, generar la normativa necesaria para abordar las problemáticas que hoy no cuentan con un marco legal dirigido a superarlas y democratizar los procesos de toma de decisiones, asegurándole a la sociedad civil el libre y gratuito acceso a la información pública relativa al Delta.

### **Propuesta de lineamientos para el Ordenamiento Ambiental del Territorio**

En base al análisis realizado en la presente publicación y al conocimiento adquirido y desarrollado durante años

de trabajo en la región, a continuación se presenta una serie de lineamientos generales que deberían ser tenidos en cuenta en el proceso de Ordenamiento Ambiental de la región del Delta del Paraná:

- La claridad en la situación del régimen dominial y su regularización es fundamental para encarar los procesos de ordenamiento y planificación que requiere la región.
- La participación de la sociedad y de las comunidades locales es fundamental en los procesos que impliquen la adopción de decisiones que puedan afectar los valores sociales, ambientales y culturales del Delta. Con este fin es indispensable conocer apropiadamente a las comunidades locales, cómo están conformadas, su nivel social, económico y cultural, qué necesitan, qué generan, qué actividades desarrollan, y qué impactos sufren en sus condiciones de vida por el uso de los recursos naturales.
- El modelo de desarrollo económico a nivel nacional debe considerar la naturaleza particular de cada región. En el caso de la región del Delta del Paraná, es importante reconocer sus características de humedal, en contraposición a la visión tradicional de considerar a la región como una extensión de la región pampeana o como un área “improductiva”. En este sentido, es de gran importancia la conservación de las funciones de los humedales, que son la base de los bienes y servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad.
- La planificación económica para el Delta del Paraná debe considerar los siguientes aspectos: diversificación de actividades productivas en base a los bienes y servicios que proveen los humedales; disminución de la pobreza; valoración de la producción local y de las economías regionales, con la apertura de canales para que la población del Delta pueda insertar sus productos en mercados locales, regionales e internacionales; considerar el valor agregado de la producción local y tener en cuenta la existencia de áreas con carácter protegido.
- La región del Delta del Paraná no es apta ambientalmente para el desarrollo de agricultura a gran escala o ganadería de alta carga, involucrando paquetes tecnológicos de alto impacto, dado que dichas actividades alteran la integridad del humedal, produciendo impactos negativos irreversibles sobre el ecosistema y afectando a las producciones tradicionales.
- La concentración de la tierra asociada a procesos productivos a gran escala resulta en la modificación de las condiciones naturales de los humedales (pampeanización del humedal), en la expulsión de pequeños productores y en la afectación de los medios de vida de las comunidades que dependen de los recursos de los humedales del Delta del Paraná.
- El apoyo a los pequeños y medianos productores del Delta del Paraná resulta esencial dado que estos

dependen directamente de los humedales de la región, y por lo tanto deben considerar el uso de buenas prácticas productivas y contar con información ambiental que les permita realizar un buen uso de los recursos de la región, minimizando los impactos negativos sobre el ecosistema.

- No deben construirse diques ni terraplenes ya que estos comprometen la integridad hidrológica del sistema de humedales. De hacerse, debe contar con el correspondiente permiso de la autoridad competente, la cual debe considerar criterios coordinados con las demás jurisdicciones y considerar los impactos ambientales acumulativos.
- El desarrollo de viviendas en la región del Delta del Paraná debe considerar las características inundables de la misma y no debe negarlas. Se debe garantizar el funcionamiento y la conectividad hidrológica de los humedales y permitir el flujo natural de agua, así como preservar los centros de isla, manteniendo además la proporción natural de albardón, media loma y bajo.
- El uso de agroquímicos en el Delta debe ser restringido y controlado. El paquete de agroquímicos utilizado en la agricultura a gran escala es altamente pernicioso para los humedales del Delta, resultando en serios impactos negativos para algunas actividades productivas tradicionales como la apicultura, que dependen de la conservación de la flora nativa de la región.
- Las forestaciones deben restringirse a la zona del núcleo forestal, siendo inconveniente su expansión a otras áreas del Delta. Asimismo, dichas forestaciones deben ser manejadas con sustentabilidad ambiental, mediante prácticas que respeten las funciones de los humedales y la conservación de la biodiversidad.
- La quema de pastizales asociada a la ganadería en los humedales del Delta es una práctica que resulta en serios impactos y en la pérdida de funciones ecosistémicas claves, razón por la cual se recomienda su no utilización en la región.
- La adaptación al cambio climático con una base ecosistémica es el enfoque adecuado para la región del Delta del Paraná, dado que reconoce la variabilidad climática actual y el espíritu dinámico de la región.

## Recomendaciones sobre aspectos normativos

Más allá de la planificación territorial, es fundamental la mejora en el diseño, actualización y coordinación entre los sistemas normativos locales para poner en marcha

decisiones renovadas en la región del Delta del Paraná. A continuación se presentan algunas recomendaciones referidas a normas provinciales que pueden apuntalar la gestión de los humedales del Delta del Paraná.

### *Santa Fe*

- Disponer de un relevamiento integral y un régimen para el registro de las islas fiscales de la provincia a fin de salvar las irregularidades en torno a las condiciones jurídicas y/o de hecho de sus ocupantes y a las actividades económicas que allí se realizan.
- Avanzar hacia procesos integrales y participativos de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Evaluación Ambiental Estratégica, ya sea a nivel provincial (conforme disposiciones de la Ley N° 11.717) y/o del Delta del Paraná (a través del PIECAS-DP).
- Ratificar por ley provincial el ordenamiento territorial de sus bosques nativos dispuesto por Decreto, conforme Ley Nacional N° 26.331. Es importante la ratificación de esta norma, no sólo para seguirlos lineamientos de la Ley Nacional en cuanto a la aprobación de los ordenamientos por vía legal, sino también porque el ordenamiento en sí de los bosques realizado por la provincia resulta interesante en cuanto a la definición como áreas de alto valor de conservación aquellas que se relacionan con cuencas hidrográficas, resaltando la protección de los cuerpos de agua (Decreto 042/09).

### *Buenos Aires*

- Disponer de un marco legal para el Ordenamiento Ambiental del Territorio por norma emanada de la Legislatura provincial (se encuentra vigente sobre la materia una norma dictada en tiempos no democráticos) y la Evaluación Ambiental Estratégica conforme disposiciones de la Ley N° 11.723 y del Delta del Paraná (a través del PIECAS), ambos dados en el marco de procesos participativos.
- Cumplimentar con el ordenamiento territorial de sus bosques nativos, conforme Ley Nacional N° 26.331<sup>1</sup>.

### *Entre Ríos*

- Hacer efectiva la responsabilidad política y legal en el cumplimiento de la Ley Nacional N° 26.331 de Bosques Nativos, la cual aún no se ha implementado en la provincia. Destacan, por su importancia, los estudios realizados hasta la fecha por el sector académico en el ámbito de la Comisión oficial de Bosque Nativo, que

<sup>1</sup> Al momento de la edición de esta publicación, la provincia se encontraba iniciando un proceso de comunicación referido a la legislación sobre el ordenamiento de los bosques nativos en función de lo establecido por la Ley N° 26.331.

deben ser de especial utilidad para el trabajo de la Comisión intersectorial para el tratamiento de la selva y el ordenamiento territorial del sistema de humedales.

- Reglamentar y elaborar los planes de manejo y gestión socio-ambiental de las áreas naturales protegidas en el sistema de humedales, así como llevar adelante su implementación, continuando con la política sustentable iniciada con la sanción de la Ley N° 8.967/95 del Sistema de Áreas Naturales Protegidas. Oportunamente, esta ley posibilitó el debate y la sanción de las Leyes N° 9.718 y N° 9.485, que hacen lo propio con las regiones sur y del Paraná Medio de Entre Ríos, respectivamente. También cabe destacar la Ordenanza Municipal N° 2.185 de Victoria que declara como Área Natural Protegida a la zona de islas de su departamento. Sin embargo, hasta el día de hoy no se avanzó en la aplicación de ninguna de estas leyes. Se encuentra vigente la Ley N° 9.172 de Aguas y su Decreto Reglamentario N° 7.547. La autoridad de aplicación de dicha Ley es el Consejo Regulador del Uso del Agua (CORUFA), organismo ante el que deben presentarse los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que determinan la factibilidad técnica de ejecución de cualquier trabajo, obra y/o mantenimiento correctivo dentro de las zonas de riesgo hídrico establecidas en la Ley N° 9.008 de Línea de Ribera. El CORUFA aprueba las obras si reúnen los requisitos, conforme a lo establecido en los Artículos 94 y 95 de la
- misma Ley, así como su reglamentación y normas concordantes. Tienen intervención obligatoria en los procedimientos de tratamiento y resolución la Dirección de Hidráulica y la antigua Dirección de Desarrollo General, Ecología y Control Ambiental, hoy Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, o áreas que en el futuro asuman sus competencias.
- La aplicación de la Ley N° 9.757 de Comités de Cuenca y su reglamentación propiciaría los espacios para resolver muchos de los conflictos existentes, debido a la diversidad y territorialidad de los actores sociales involucrados en la conformación y política de los comités de cuencas y los consorcios de cuencas establecidos en la norma.
- Como se mencionó, en el año 2003 se declara Área Natural Protegida a las 376.000 ha de islas del departamento de Victoria por ordenanza N° 2.185. Se le asigna la categoría de Reserva de Usos Múltiples, según la Ley N° 8.967 de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Entre Ríos. Debido a su estado de conservación así como a las dimensiones que representa en la región del Delta para la provincia de Entre Ríos, además de la importancia de encontrarse en una zona clave debido a su fácil acceso desde la conexión Rosario-Victoria, es muy importante que se desarrolle e implemente su Plan de Manejo, el cual está actualmente siendo elaborado.

Mantener la integridad ecológica de los humedales del Delta del Paraná es fundamental para garantizar su buen funcionamiento.



## **Declarar la Emergencia Ambiental del Delta del Paraná**

No obstante las diversas propuestas que existen para la planificación y el ordenamiento del Delta del Paraná, en la región continúan sucediéndose acciones de particulares sin que exista una real dimensión, tanto a nivel político como en el común de la mayoría de las personas, de los impactos acumulados que tienen las mismas.

En este sentido, es indispensable actuar con celeridad frente a las necesidades urgentes que se manifiestan en la región del Delta del Paraná, donde se desarrolla una importante cantidad de actividades a escala cada vez

mayor, sobre las cuales no existe conocimiento acabado ni preciso, y mucho menos la capacidad de acción y control idóneas que permitan no solo limitar las decisiones en torno a dichas actividades sino también, guiarlas. Se debe tomar conciencia de que ciertos cambios en el sistema de humedales tienen un impacto que no tiene vuelta atrás e implican pérdidas de bienes y servicios fundamentales para toda la Sociedad.

Es por ello que la situación en el Delta del Paraná demanda un tratamiento urgente y por lo tanto de una **Declaración de Emergencia** que reúna la atención de quienes tienen la principal injerencia en la región, e implique la responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisiones que se debe desarrollar.

## CAPÍTULO 8

# Bibliografía

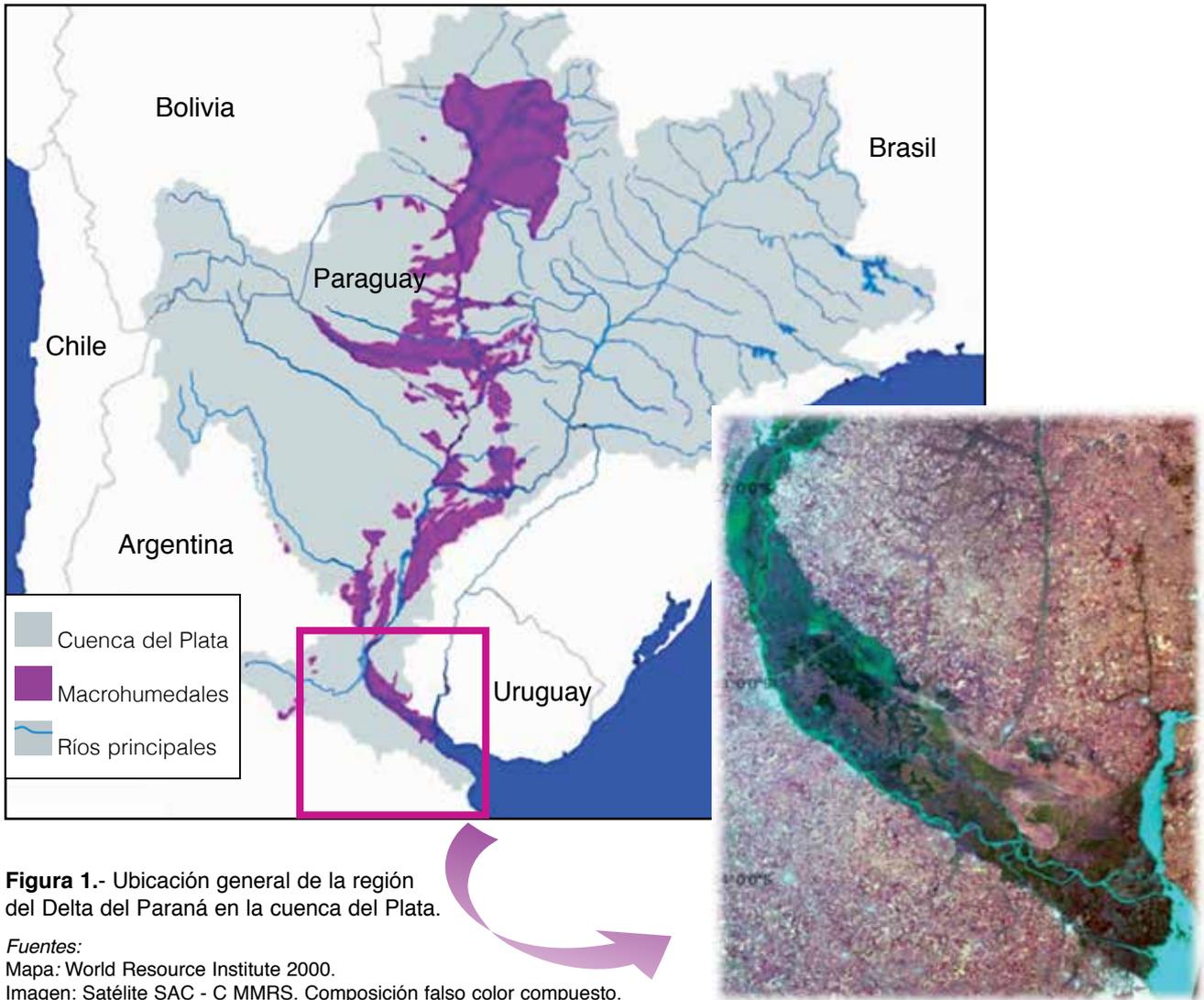
- AIM Digital 2012. Denuncian que el 23 por ciento de las tierras del delta tienen diques [en línea]. [www.aimdigital.com.ar](http://www.aimdigital.com.ar). Publicado el 2 de noviembre de 2012.
- AIM Digital 2013. Situación de colapso del delta entrerriano [en línea]. [www.aimdigital.com.ar](http://www.aimdigital.com.ar). Publicado el 3 de abril de 2013.
- Alianza Sistema de Humedales Paraguay-Paraná. 2010. Propuesta de las organizaciones ciudadanas para la estrategia de sustentabilidad del Sistema de Humedales Paraguay-Paraná [en línea]. <http://www.alianzasistema.org/>
- Baigún, C. 2010. Pesca artesanal. En Kandus, P., N. Morandeira y F. Schivo (eds.): Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Baigún, C. 2013. Manual para la gestión ambiental de la pesca artesanal, el uso sostenible y las Buenas Prácticas Pesqueras en la Cuenca del río Paraná (Argentina). Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Bantar Munin, H., Castillo, T., Chahbenderian, F. y Méndez, F. M. 2010. Perspectiva de género para pensar el desarrollo sustentable de las actividades productivas artesanales en el Delta del río Paraná, Argentina [en línea]. <http://www.lac.wetlands.org/>
- Basilio, A. L. Gurini, N. Fracassi y G. Fagúndez. 2010. Apicultura. En Kandus, P., N. Morandeira y F. Schivo (eds.): Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Benzaquén, L., D. Blanco, R. Bó, P. Kandus, G. Lingua, P. Minotti, R. Quintana, S. Sverlij y L. Vidal (eds.). 2013. Inventario de humedales de Argentina. Sistemas de paisajes de humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay. Proyecto GEF 4206-PNUD/ARG/10/003 Ordenamiento Pesquero y Conservación de la Biodiversidad de los humedales fluviales de los ríos Paraná y Paraguay. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Bó, R. F., R. D. Quintana, P. Courtalón, E. Astrada, M.L. Bolkovic, G. Lo Coco y A. Magnano. 2010. Efectos de los cambios en el régimen hidrológico por las actividades humanas sobre la vegetación y la fauna silvestre del Delta del Río Paraná. En Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds.): Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires.
- Brown, A., U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera (eds.). 2006. La situación ambiental argentina 2005. Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.
- Código Civil de la Nación.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la provincia de Entre Ríos.
- Constitución de la provincia de Santa Fe.
- D'Angelo, M.L. 2009. Estructura agropecuaria de la provincia de Santa Fe (Argentina). Cambios y permanencias a partir de los noventa. Presentado en 12 Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos, Montevideo, Uruguay.
- Daneri, J. O. 2001. ¿Se pueden recomponer los daños ambientales? Sección Naturalmente. El Diario, Paraná, 7 de octubre 2001.
- Daneri, J.O. 2005. La cuestión ambiental en Entre Ríos. La necesaria transición hacia la sustentabilidad [en línea]. <http://fcg.uader.edu.ar/>
- Depettris, C., H. Rohrmann, A. Ruberto y M. Melnechuk. 1998. Propuesta metodológica para la demarcación y actualización cartográfica de la línea de ribera fluvial. Anales del XVII Congreso Nacional del Agua. Santa Fe, Agosto 1998.
- Díaz, E. y O. Duarte. 2012. Marco normativo del agua de la provincia de Entre Ríos [en línea]. <http://www.ucu.edu.ar/>
- Donadille, G., J. Postma, L. Prol y C. Vizia. 2010. Producciones, endicamientos y medios de vida en el Delta del Paraná. En Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds.): Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires.
- ECO.A. 2002. Programa Aguas Continentales: conservación, restauración y uso sustentable de aguas continentales [en línea]. <http://www.riosvivos.org.br/>

- Fabricante, I., P. Minotti y P. Kandus. 2012. Urbanizaciones Cerradas en Humedales: Análisis espacial en el Delta del Paraná y en las Llanuras Aluviales de sus Principales Tributarios en Sector Continental de la provincia de Buenos Aires. Argentina [en línea]. <http://www.lac.wetlands.org/>
- FAO. 2003. Estudios sobre tenencia de la tierra 3. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. Roma, Italia.
- Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2011. El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Volumen 1 y 2.
- Fundación M'biguá y Taller Ecologista. 2009. Islas del Paraná: la última frontera [en línea]. <http://www.mbigua.org.ar/>
- Galperín, C., V. Fossati y M.V. Lottici. 2013. Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Galizzi, F. 2009. El Papel del Estado en la Problemática de la Tenencia de la Tierra Rural en la Argentina. Evaluando instrumentos de Políticas Públicas. CIEA.
- Herrera, L.P., J.L. Panigatti, M.P. Barral y D.E. Blanco. 2013. Biocombustibles en Argentina. Impactos de la producción de soja sobre los humedales y el agua. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Highton, E.I. 1983. Dominio y Usucapación. Primera Parte. Editorial Hammurabi.
- INDEC. 2001. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. <http://www.indec.gov.ar>
- INDEC. 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- Kalesnik, F. 2010. Usos de la vegetación. En Kandus, P., N. Morandera y F. Schivo (eds.): Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Kandus, P. y P. Minotti. 2010. Distribución de terraplenes y áreas endicadas en la región del Delta del Paraná. En Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds.): Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires.
- Kandus, P., P. Minotti y M. Borro (eds.). 2011. Contribuciones al conocimiento de los humedales del Delta del Río Paraná. Herramientas para la evaluación de la sustentabilidad ambiental. UNSAM Edita. 32 p.
- Leff, E. 2000. Saber Ambiental. Segunda Edición. Siglo XXI Editores. México.
- Leff, E. 2000. Tiempo de sustentabilidad. Ciencia, Cultura y Sociedad. Nro. 2. Educación para el Desarrollo Sustentable. Ed. CTERA.
- Machain, N. 2010a. Documento de trabajo Jurídico Institucional. Fundación humedales /Wetlands International Argentina [en línea]. <http://lac.wetlands.org/>
- Machain, N. 2010b. Contribuciones del marco jurídico al manejo sustentable del Delta del Paraná. En Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds.): Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires.
- Malagnino, E.C. 2011. Geomorfología y peligrosidad geológica en el valle del río Luján y el impacto de las modificaciones antropogénicas sobre su planicie de inundación.
- Marcomini, S., A. Tripaldi, R. López, M.S. Alonso, P. Ciccioioli y P. Leal. 2011. Capítulo III: Geología del área de interés. Línea de base preliminar del sistema de islas del frente de avance de la 1ª sección del delta bonaerense (Tigre). Ubanex Bicentenario
- Mariani de Vidal, M. 1976. Curso de derechos reales. Ed. Víctor P. De Zavalía.
- Minotti, P., F. Grings y M. Borro. 2010. Amortiguación de inundaciones. En Kandus, P., N. Morandera y F. Schivo (eds.): Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Morandera, N., P. Gramuglia, M. Salvia, N. Madanes, R. Vicari, P. Minotti, R. Quintana, H. Karszenbaum y P. Kandus. 2011. Vegetación. En Kandus, P., P. Minotti y M. Borro (eds.): Contribuciones al conocimiento de los humedales del Delta del Río Paraná. Herramientas para la evaluación de la sustentabilidad ambiental. UNSAM Edita. 32 p.
- Musto, N.J. 2000. Derechos Reales vol. I y II. Ed. Astrea. Buenos Aires.
- Organización de los Estados Americanos. 1985. El Transporte en la Cuenca del Plata. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, Departamento de Desarrollo Regional, Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C. [en línea]. <http://www.oas.org/>
- Pérez-Carrera, A., C.H. Moscuza y A. Fernández-Cirelli. 2008. Efectos socioeconómicos y ambientales de la expansión agropecuaria. Estudio de caso: Santiago del Estero, Argentina. Ecosistemas 17 (1): 5-15.
- Quintana, R. D. y R. Bó. 2010. Caracterización general de la región del Delta del Paraná. En Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds.): Endicamientos y terraplenes en

- el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires.
- Quintana, R. D., M. V. Villar, E. Astrada, P. Saccone y S. Malzof (eds.). 2011. El patrimonio natural y cultural del Bajo Delta Insular del Río Paraná. Bases para su conservación y uso sostenible. AprenDelta, Buenos Aires, Argentina. 316 pp.
- Rietbergen-McCracken, J. y D. Narayan (comp.). 1998. Participation and Social Assessment: Tools and Techniques. The World Bank. Washington, D.C., Estados Unidos.
- Rossi, C. 2010. Forraje para la ganadería. En Kandus, P., N. Morandeira y F. Schivo (eds.): Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2008. Plan integral estratégico para la conservación y aprovechamiento sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP).
- Siede, G. y Daneri, J.O. 1994. Borde Costero, Normativa Urbana. Consejo Federal de Inversiones. Municipalidad de Paraná, Entre Ríos.
- Sir William Halcrow & Partners Ltd. 1994. Estudio de regulación del valle aluvial de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay para el control de las inundaciones. Resumen Ejecutivo. Subunidad Central de Coordinación para la Emergencia (SUCCE), Ministerio del Interior.
- Stolk, M.E., P.A. Verweij, M. Stuij, C.J. Baker y W. Oosterberg. 2006. Valoración socioeconómica de los humedales de América Latina y el Caribe. Wetlands International.
- Taller Ecologista. 2006. El Río Que Somos. Materiales para abordar la problemática de los humedales del Paraná Inferior desde una perspectiva compleja e interdisciplinaria [en línea]. <http://www.tallerecologista.org.ar>
- Taller Ecologista y Fundación Mbiguá (eds.). 2009. Islas del Paraná: la última frontera. La ley de arrendamientos de Entre Ríos y el proceso de ocupación de los humedales del Delta [en línea]. <http://www.mbigua.org.ar/>
- Taller Ecologista. 2010. Humedales del Paraná: Biodiversidad, usos y amenazas en el Delta Medio. Inercia Ediciones [en línea]. <http://tallerecologista.org.ar/>



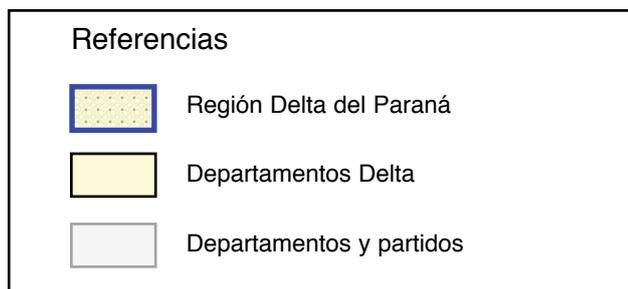
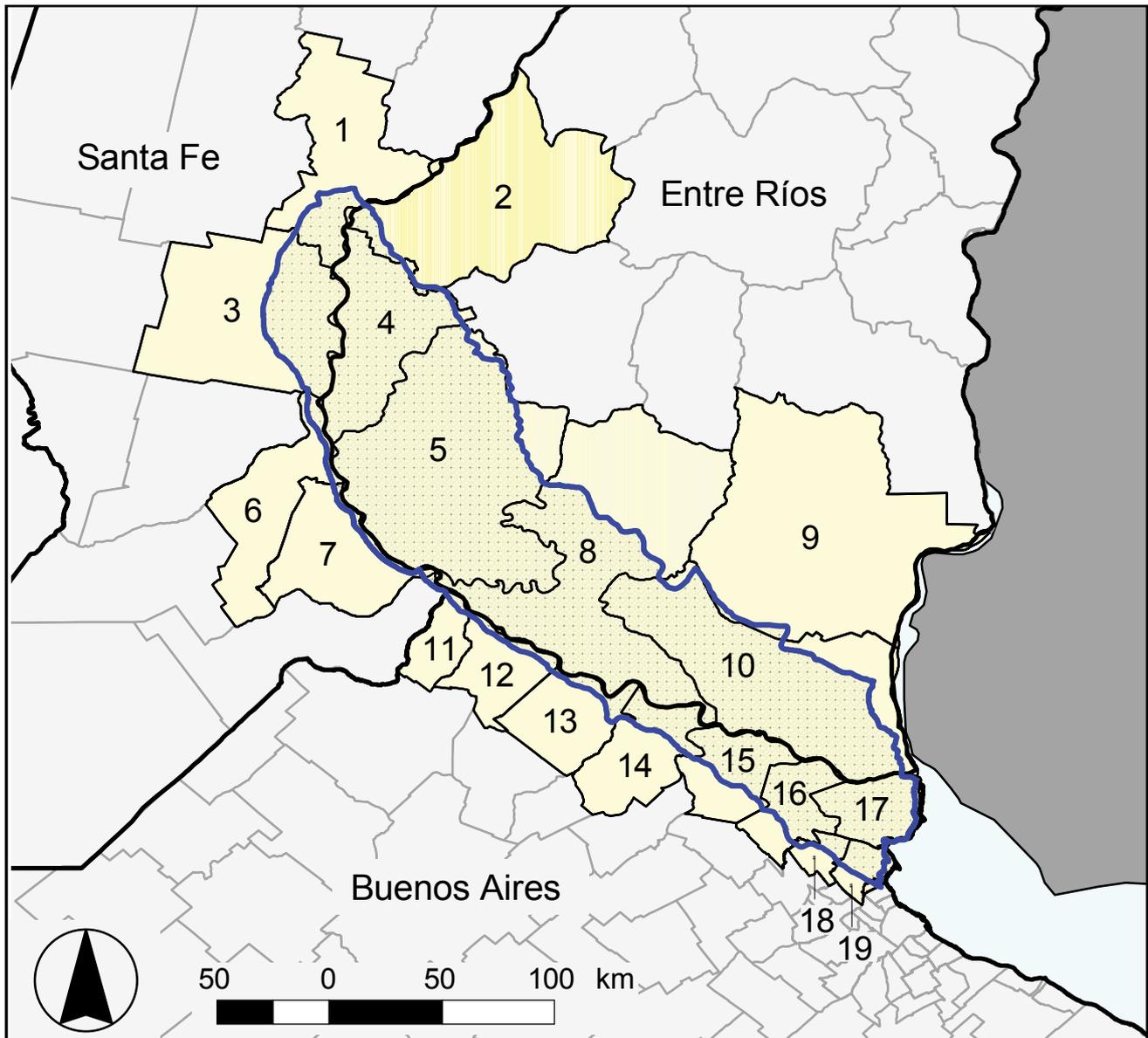
# ANEXO LÁMINAS



Rubén D. Quintana

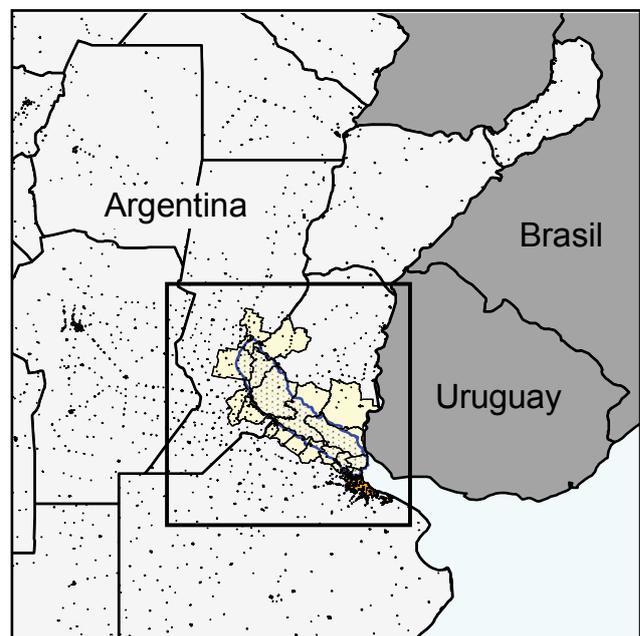


Muchos de los conflictos que se dan en materia ambiental y social están ligados al uso del territorio. del Delta del Paraná. En este sentido una política para el ordenamiento del mismo contribuiría a la convivencia de los diferentes intereses que confluyen en la región.



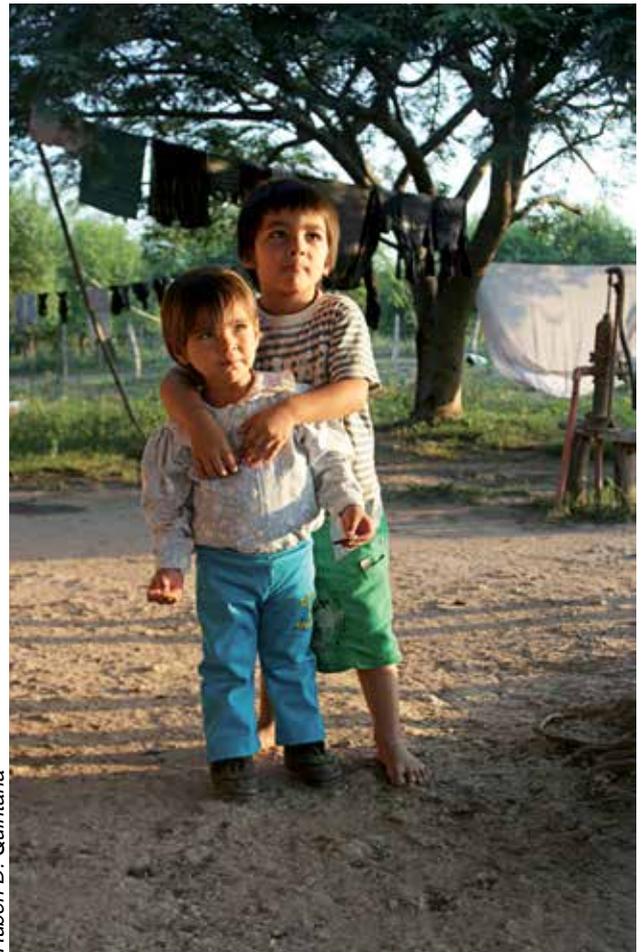
**Figura 2.-** Municipios que forman parte del Delta del Paraná: 1) La Capital, 2) Paraná, 3) San Jerónimo, 4) Diamante, 5) Victoria, 6) San Lorenzo, 7) Rosario, 8) Gualeguay, 9) Gualeguaychú, 10) Islas de Ibicuy, 11) San Nicolás, 12) Ramallo, 13) San Pedro, 14) Baradero, 15) Zárate, 16) Campana, 17) San Fernando, 18) Escobar y 19) Tigre.

*Fuente:* Fundación Humedales, a partir del SIG-250 (Sistema de Información Geográfica) del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y del límite de la Región del Delta del Paraná según PIECAS-DP.

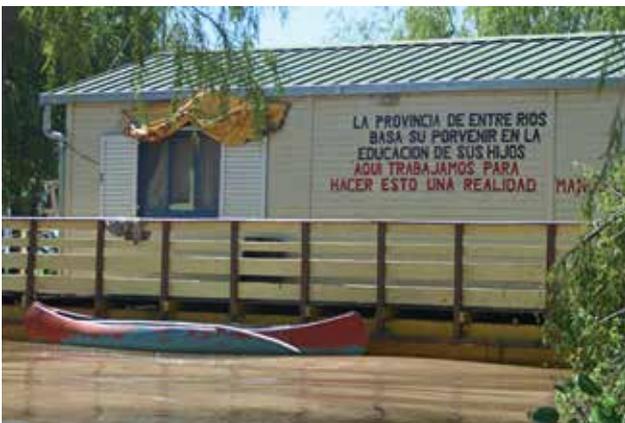




Claudio Baigún



Rubén D. Quintana



Rubén D. Quintana

Las cuestiones de propiedad tienen interés para todos los sectores de la sociedad: para los pobladores locales, para los propietarios o quienes ejercen derechos de arrendamiento, tenencia y uso de la tierra, para las autoridades locales y nacionales por la complejidad normativa que representa, y para la sociedad en su conjunto por los efectos sobre los bienes públicos que este entramado puede generar.



Ana Di Pangracio

Las islas son bienes públicos del Estado, y por lo tanto representan un interés general que no debe desconocerse.



## Misión:

Preservar y restaurar los humedales, sus recursos y biodiversidad.

## Mission:

*To sustain and restore wetlands, their resources and biodiversity.*

El Delta del Paraná es una región heterogénea que posee una gran diversidad de recursos y usos productivos relacionados a los mismos. Proporciona medios de vida a sus pobladores, quienes dependen directamente de los recursos y los servicios ambientales de los humedales. A lo largo de esta publicación se repasa cómo los distintos usos productivos impactan sobre el ambiente así como sobre otras actividades productivas, resultando en conflictos entre los diferentes actores que habitan y/o explotan los recursos naturales de la región.

En este análisis del entramado de usos, actores y conflictos, resalta la cuestión de la tenencia de tierras como fundamental, ya que atraviesa distintos aspectos sociales, económicos y legales que tienen impactos en el medio natural. La falta de planificación y los vaivenes en las políticas públicas de uso de las tierras e islas fiscales, impactan negativamente sobre los pobladores locales. Esta situación resulta en una pérdida para toda la sociedad, y representa una ventaja para actividades oportunistas, intrusivas y con beneficios a corto plazo.

Para mayor información puede visitar nuestro sitio en Internet o contactar nuestras oficinas:

<http://lac.wetlands.org/>

Fundación Humedales  
Wetlands International Argentina  
25 de Mayo 758 10° I  
(1002) Buenos Aires  
Argentina  
Tel./fax: ++54 11 4312 0932  
Info@humedales.org.ar

ISBN 978-987-29811-1-2

