

---

# Federalismo, ambiente y actividad agraria

## A una década del PIECAS-DP

**MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

[edurneca@yahoo.com.ar](mailto:edurneca@yahoo.com.ar)

**CARLOS GONZALO FRANCISCO FUENTES**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

[gonzalofuentes7@yahoo.com.ar](mailto:gonzalofuentes7@yahoo.com.ar)

---

### Resumen

El Delta del Paraná es un humedal de vastas dimensiones y variada diversidad biológica que se extiende en territorio de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe. No obstante los importantes servicios ambientales que prestan los humedales, la baja valoración desde el punto de vista económico que históricamente la sociedad ha tenido de esta región, ha hecho que fuese fuertemente intervenida. En particular, en los últimos años, la actividad agraria ha alcanzado dimensiones que ponen en riesgo la perdurabilidad del ecosistema y los incendios desencadenados en el año 2008, evidenciaron la necesidad de abordar la problemática del Delta de una manera integral y coordinada entre todas las jurisdicciones involucradas. Surge así el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP), cuyas fortalezas y debilidades se presentan en este trabajo, bajo la mirada de las herramientas jurídicas que nos provee el federalismo para darle tratamiento al ecosistema en su conjunto, superando las barreras político-territoriales.

## Palabras clave

Federalismo, ambiente, actividad agraria, Delta del Paraná.

### *Federalism, environment and agricultural activity. A decade of PIECAS-DP*

---

#### **Abstract**

*Paraná Delta is a huge wetland with a great biological diversity. It spreads throughout Entre Ríos, Buenos Aires and Santa Fe Argentine provinces. Although wetlands give a lot of environment services, this region has had a very bad economic assessment; so it has suffered uncontrolled human interventions. Specifically, during last years, increasing agricultural activities have been endangering the environment. Great fires passed in 2008 highlighted that a comprehensive and coordinated approach is needed to be adopted by each and all actors involved. The official answer was a comprehensive and strategic plan for a sustainable use and preservation of Parana Delta, called PIECAS-DP. In this paper we analyze its constitutional strengths and weaknesses in order to find appropriate solutions above and beyond federal political and administrative borders.*

#### **Keywords**

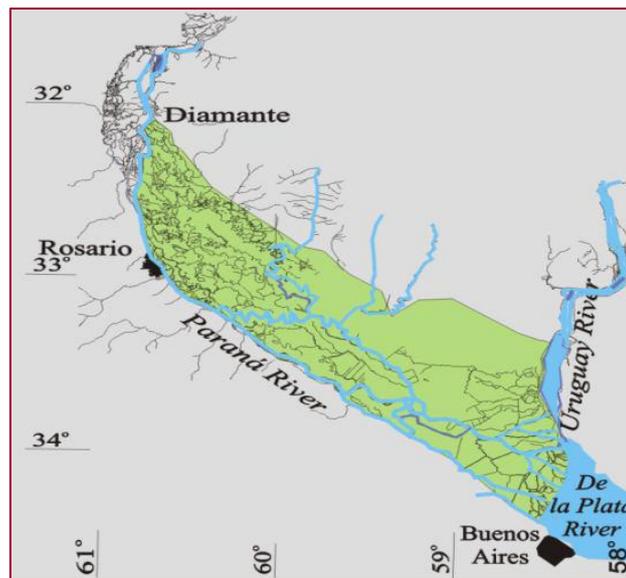
*Federalism, environment, agricultural activity, Paraná Delta.*

---

## 1. El Delta del Paraná

El Delta del Paraná se extiende en la porción inferior de la Cuenca del Plata a lo largo de 320 km, al sur de la ciudad de Paraná y hasta las cercanías de la ciudad de Buenos Aires, sobre la margen nororiental de la provincia de Buenos Aires (16 %), el sur de la provincia de Entre Ríos (82 %) y el oeste de la provincia de Santa Fe (1,5 %), ocupando unos 17.500 km<sup>2</sup> (BONFILS, 1962) que se incrementan continuamente, tanto en longitud como en cota, debido a la acumulación de arenas y limos, respectivamente. Se trata de una de las áreas más ricas en biodiversidad de la Argentina. Considerada una intrusión subtropical en la zona templada circundante (pampeana) en la que predominan los ecosistemas de humedal presenta unidades

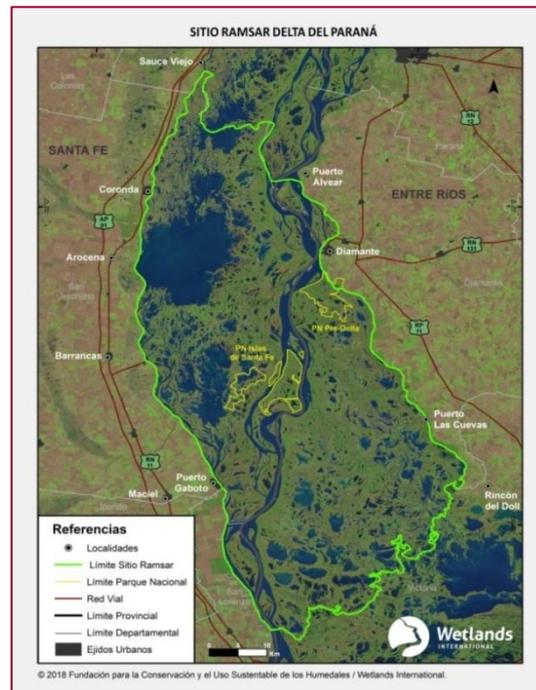
ambientales diferenciables por un patrón de paisaje y un régimen hidrológico, (KANDUS *et al.*, 2010) lo que permite dividirlo en tres zonas: el Delta Superior (DS) desde Diamante (ER) y hasta Villa Constitución (SF), el Delta Medio (DM) desde Villa Constitución hasta Ibicuy (ER) y el Delta Inferior (DI) desde Ibicuy hasta la desembocadura en el Río de la Plata (SAyDS, 2008).



Fuente: Wetlands International

Los humedales tienen un altísimo valor ambiental: además de participar de la regulación de la calidad del agua que llega a las principales zonas de captación de los núcleos urbanos (en el caso, el eje industrial más importante del país, Rosario-La Plata), actúan como sitios acumuladores de carbono (en especial, los templados de agua dulce muestran elevadas tasas de producción y exportación de carbono), importante función en relación al problema del calentamiento global de la atmósfera causado en gran parte por el aumento de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) emitido. Al respecto debemos tener presente que Argentina ha asumido compromisos internacionales: al haber aprobado la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Ley 24.295, BO 11-01-1993), debiendo orientar sus políticas a la gestión sustentable para conservar y reforzar los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero; además de cumplir con los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por nuestro país (Ley 24.375, BO 06-11-1994). Y, en particular, al ser Estado Parte (Ley 23.919, BO 24-04-1991) de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Convención de Ramsar. Por medio de este instrumento adoptado en 1971 se crea una Lista de Humedales de Importancia Internacional integrada por los sitios idóneos propuestos por los Estados Parte, la

cual es mantenida por la Oficina Permanente de la Convención. En base a ello, el 26 de enero de 2016 se designó como Sitio Ramsar Delta del Paraná a 243.126 ha, ubicadas en el cauce principal y la llanura aluvial del río Paraná, que incluyen los Parques Nacionales Pre-Delta e Islas de Santa Fe, en territorio de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (DS), habiéndose conformado en 2017 el Comité Intersectorial de Manejo, órgano de consulta permanente de este sitio, de carácter biprovincial.



Fuente: Wetlands International

En muchos casos, los beneficios que brindan los humedales no son conocidos por la sociedad; y menos aún que su sobre-explotación, su contaminación y un manejo irresponsable pueden causar consecuencias devastadoras (KANDUS *et al.*, 2010). En este orden de ideas, la región Delta del Paraná históricamente ha sido vista como un área marginal, de baja valoración desde el punto de vista económico, que debía ser intervenida tanto por emprendimientos productivos como por instalaciones urbanas y sus infraestructuras. A partir de la década de 1990, las grandes urbanizaciones fueron ganando espacios principalmente (aunque no exclusivamente) en el DI, junto con la ejecución de importantes obras de infraestructura para elevar las tierras, superando la cota de inundación (con el falso argumento de sustraer vasta áreas a ese riesgo periódico) con los consecuentes efectos negativos que ello acarrea. Pero ésta no es la única amenaza para el Delta.

## 2. Actividad agraria en el Delta

La región pampeana, el área de tierra firme ubicada sobre la margen derecha del río Paraná, con buena accesibilidad, disponibilidad de agua y un suelo apto para la actividad agrícola, fue objeto de la instalación y un sistemático desarrollo de actividades primarias, a la par de localización de los principales centros urbano-industriales del país.

Mientras tanto, en los territorios insulares, «las islas», como se denomina vulgarmente al mosaico de humedales que componen la región, han sido históricamente espacio de residencia y trabajo de grupos familiares, en cantidad reducida y con muy baja densidad, dedicados a diversas actividades fluviales y rurales, principalmente pesca, caza, apicultura, fruticultura y ganadería, con objetivos de subsistencia y, eventualmente, de atención de las demandas de los emplazamientos urbanos «continentales».

Pero la gran expansión de la actividad agrícola en nuestro país, en particular el cultivo de soja, produjo un proceso de reconfiguración territorial de la ganadería que tiende a ser desplazada de la región pampeana hacia zonas de menor aptitud agrícola, percibidas antes como marginales. Una de ellas es, precisamente, la Región Delta del Paraná (en particular, DS y DM) (PENGUE, 2001).

La ganadería —principalmente bovina— es una actividad que ha cobrado singular relevancia en las últimas décadas, teniendo un crecimiento acelerado desde 2005, habiéndose pasado de un sistema de ganadería extensiva estacional a uno más intensivo y permanente, llegando a multiplicarse por diez el número de cabezas en sólo una década —1997 y 2007— (GALPERÍN *et al.*, 2013). Este aumento del número de animales en la zona de islas puede producir la contaminación del agua, del aire y del suelo, la degradación y el empobrecimiento de las pasturas y el desplazamiento de la fauna nativa. En muchos casos, además, los productores ganaderos utilizan como práctica sistemática para la eliminación de vegetación con escaso o nulo valor forrajero —y obtener, así, una mejora en las pasturas— la quema de aquélla, lo que produce un alto impacto negativo en el ambiente; un área que, como dijimos, es un ecosistema de humedales, uno de los más importantes de Argentina y que como tal suministra servicios ambientales indispensables para el ejercicio de la vida cotidiana a las millones de personas que habitan en su área de influencia directa, la más densamente poblada del país.

La zona del DI fue, hasta la primera mitad del siglo XX, la principal productora de frutas para el mercado metropolitano; pero, a partir de la década de 1950, esta producción fue reemplazada paulatinamente por los cultivos forestales, que constituyen actualmente casi una monoproducción, complementada por pequeños productores de cultivo del mimbre (GALAFASSI, 1994). En sus inicios, la actividad

forestal —a partir de la implantación de sauces y álamos— fue desarrollada a pequeña escala, pero más adelante tornó en una producción más intensiva. En la actualidad esa producción satisface las demandas de las industrias procesadoras de la madera —pasta celulósica principalmente— produciendo también impactos negativos en los humedales.

Además, como adelantamos, en los últimos años, algunos cultivos propios de la pampa húmeda (principalmente soja, pero también trigo y maíz) apoyados en su alta rentabilidad, han encontrado terreno fértil en el Delta, presionando sobre la región. Para el desarrollo de la agricultura intensiva, se han construido numerosos terraplenes y canalizaciones ilegales, lo que representa un fuerte riesgo ambiental para una zona constituida por un mosaico de humedales, ya que el contacto de los agroquímicos —habitualmente utilizados en esta actividad— con los cuerpos de agua puede producir daños irreversibles al ecosistema. Asimismo, muchos productores pequeños y medianos se ven perjudicados por la modificación de esos cuerpos hídricos y del régimen hidrológico en general (SAyDS, 2011).

Entre las restantes actividades agrarias destacamos la apicultura que se desarrolla a pequeña escala en emprendimientos que se ubican fuera de la zona de cultivos que utilizan agroquímicos, pudiendo, así, la miel y sus subproductos, etiquetarse como de carácter «orgánico». También hay actividad citrícola —naranjas y limones—, principalmente en la provincia de Buenos Aires; y hortícola, con un fuerte carácter de autoconsumo, comercializándose la producción excedente en mercados regionales.

Como dijimos, en tierras destinadas a uso ganadero, es usual la quema de pastizales, práctica que se realiza principalmente a la salida del invierno para favorecer el rebrote de pastos tiernos y de mayor palatabilidad; pero también suele producirse, aunque con menor frecuencia, en el otoño. Durante el mes de abril del año 2008 se produjo un inusitado número de focos de incendio simultáneos, en algunos casos, de remarcada persistencia e intensidad atento las condiciones de singular sequía que se vivían, que llegaron a comprometer más de 170.000 ha (SAyDS, 2011). El humo generado llegó a la ciudad de Rosario, a la ciudad de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires, provocando numerosos accidentes de tránsito, primero, y luego el cierre de rutas, puertos y aeropuertos. La entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) puso en marcha el Plan Nacional de Manejo del Fuego, apoyando y cooperando con las jurisdicciones provinciales que cuentan con sus propios mecanismos de control.

En plena crisis por el denominado «conflicto con el campo» a causa del inconstitucional aumento en las retenciones a la soja, el girasol, el maíz y el trigo dispuesto por Res. 125/2008 del Ministerio de Economía y Producción (BO 12-02-2008), el Gobierno acusó a «algunos productores agropecuarios» por actuar con

«irresponsabilidad, con tal de maximizar ganancias», pidiendo públicamente la presidenta al Poder Judicial que se aplicaran sanciones penales y civiles a los responsables. Mientras, la Federación Agraria Argentina (FAA) le atribuía «intencionalidad política» al Gobierno con el propósito de «distraer el centro del debate» de las negociaciones con las entidades rurales por la contienda fiscal (VIDELA, 2008). Estos sucesos sirvieron para que la sociedad visibilizase a través de los medios masivos los cambios de uso del suelo que estaban sucediendo en la Región Delta del Paraná, y cómo la expansión de la frontera agrícola podía alterar negativamente los ecosistemas y los recursos naturales de la región.

La gravedad de los hechos derivó incluso en que el intendente de Rosario, en representación de los habitantes de esa ciudad, y con fundamento en los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, más el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención de Ramsar, presentara una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación pidiendo finalizar con las «quemadas indiscriminadas, reiteradas y sistemáticas de pastizales y bosques que se realizan en las islas del río Paraná y en el área noreste bonaerense» que ponen en «grave peligro la salud, la vida, la actividad comercial y turística, y la seguridad vial de los vecinos de la ciudad de Rosario». El 9 de diciembre de 2009 el cívico Tribunal aceptó su competencia originaria en el caso —Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/amparo (daño ambiental)—, en los términos del artículo 117 (CN), emplazó a los gobernadores de Buenos Aires y Entre Ríos a que informaran sobre el asunto y citó al Estado Nacional para que a través de la SAyDS tomase intervención en la causa, a la vez que ordenó se acumulara con otra con pretensiones conexas —UNR c/ Entre Ríos, Prov. de y otro s/amparo (daño ambiental)—. Un lustro más tarde, el 11 de diciembre de 2014, la Corte se pronunció sobre ambas demandas. En la entablada por la Municipalidad de Rosario, se declaró abstracta la cuestión por cuanto «una serie de acciones y políticas desarrolladas aparece como una respuesta suficiente y adecuada a la pretensión esgrimida, máxime cuando no se ha aportado elemento alguno que permita tener por acreditada la vigencia de los hechos generadores del daño ambiental denunciado» (*Fallos* 337: 1439). En tanto, en la segunda el tribunal hizo lugar a la excepción de falta de legitimación activa de la Universidad Nacional de Rosario opuesta por la Provincia de Entre Ríos, por exceder «las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado en su especialidad» (*Fallos* 337: 1447).

### 3. El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP)

A propósito de la inusitada gravedad de las quemas de 2008 la SAyDS convocó a reuniones interjurisdiccionales con representantes de los organismos ambientales y de manejo del fuego de las tres provincias involucradas, así como con organismos nacionales, entre otros, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Administración de Parques Nacionales (APN), Instituto Nacional del Agua (INA), Subsecretaría de Recursos Hídricos, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Prefectura Naval Argentina (PNA), Secretaría de Turismo, a fin de encarar las acciones necesarias y suficientes para conformar un espacio de coordinación y construcción de consensos interjurisdiccionales en el que se definieran las bases para implementar un ordenamiento ambiental del territorio sujeto a los objetivos de conservación y desarrollo sustentable de la región, superando los límites político-administrativos adoptando además un nuevo concepto para la gestión integrada, con un enfoque interdisciplinario e intersectorial. De un primer taller realizado en la ciudad de Victoria (ER) surgió un Borrador de Acuerdo Interjurisdiccional, convalidado por la firma de los representantes del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura de la Provincia de Entre Ríos, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Santa Fe y la SAyDS que, con algunos retoques, fue suscripto en la ciudad de Buenos Aires el 25 de septiembre de 2008 por los gobernadores de las tres provincias más el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, el Ministro del Interior y la Secretaria de Ambiente como Carta de Intención Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP).

Con el fin de lograr un desarrollo sustentable de la región, y a partir de entender y atender, en primer lugar, los procesos de cambio de usos del suelo que están presentes en la génesis del problema ambiental central que desencadenó su creación, el instrumento se propone como una herramienta de ordenamiento ambiental del territorio que tenga como 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 la sostenibilidad de su proceso de desarrollo;
- 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;
- Incrementar los esfuerzos para incorporar efectivamente la dimensión ambiental en las políticas públicas a nivel nacional, provincial y local;

- ❑ Promover procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y el desarrollo sostenible del Delta del Paraná
- ❑ Encontrar soluciones viables y efectivas a la problemática de los incendios que recurrentemente afectan esta frágil región.

Asimismo, y como instancia de coordinación de las acciones que se ejecutarán en cumplimiento de los postulados enunciados en la Carta, se acuerda crear Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región Delta del Paraná (CIAN) el que fue puesto en operación por la SAyDS al año siguiente (Res. 675/2009) habiendo designado por decreto los gobernadores de las tres provincias a sus representantes (organismos provinciales con competencia en materia ambiental) quienes se sumaron a la SAyDS, en representación del Estado nacional. El CIAN cuenta con una Secretaría Administrativa que, entre otras funciones, coordina la implementación de los procedimientos necesarios para hacer efectivas sus recomendaciones e informa sobre la implementación de las mismas.

Una vez suscripta la Carta de Intención se desencadenó —según la propia SAyDS— una secuencia no siempre lineal de gestiones y acciones, operando cada momento del proceso a los ritmos que impone la complejidad de los temas a abordar (SAyDS, 2014). En una reunión de trabajo realizada en Buenos Aires en diciembre de 2012, según informaba el Gobierno entrerriano, se valoraron como muy positivos los consensos alcanzados hasta ese momento; en particular, que el Plan se hubiese consolidado como referencia en instancias de decisión de los organismos gubernamentales pertinentes pero también entre las ONG y la academia. Además, se acordó la creación de un Grupo Coordinador Interjurisdiccional (GCI-PIECAS-DP) con un representante de cada una de las provincias y dos de la SAyDS, más asesores técnicos, que trabajarían en la redacción de un anteproyecto de ley para fortalecer institucionalmente al PIECAS (Secretaría de Comunicación, Gobierno de Entre Ríos, 2012).

Desde sus inicios el GCI generó y ejecutó actividades de apoyo técnico, jurídico e institucional a las provincias para la toma de decisiones en el territorio deltaico, tendientes a corregir las tendencias no deseadas en la región. Al respecto, propone tener en cuenta tres planos concurrentes de gestión: la promoción y regulación de actividades productivas; la articulación intersectorial e interjurisdiccional; y el desarrollo de una estrategia de comunicación y participación pública; todos los cuales deberán, a su vez, integrar tres enfoques: el de los servicios ambientales, el de la integración regional y el del desarrollo territorial. En relación al primero, se recomienda fortalecer los sistemas de gestión y control ambiental sobre el territorio PIECAS-DP para evitar daños que afecten el funcionamiento de los humedales; en cuanto al segundo, que las infraestructuras se ajusten a las condiciones ecológicas y a

la dinámica hídrica del territorio; y en lo que hace al tercero, avanzar en consensos interjurisdiccionales, que regulen el desarrollo de las actividades productivas en niveles compatibles con el mantenimiento de las funciones y los servicios ecosistémicos de los humedales (SAyDS, 2014). Si bien estas propuestas pueden considerarse pertinentes, una debilidad notoria es que no se definen en programas y proyectos concretos ni se advierte la construcción de un modelo territorial deseado. (ERBITI, 2016).

Dentro de ese marco, desde la SAyDS destacaban entre las tareas desarrolladas por el GCI el apoyo técnico brindado para que pudiera llegarse a la declaración del Sitio Ramsar Delta del Paraná, referido *ut supra*. También, que el GCI elaboró un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación y el uso sostenible del Delta del Paraná, propuesta que fue considerada y aprobada por el CIAN en la reunión celebrada en Buenos Aires el 22 de agosto de 2013; y luego elevada por la Secretaría Administrativa para su tratamiento al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), quien manifestó su apoyo a la iniciativa (Res. 284/2014).

No obstante estos logros, el sector de la sociedad civil no parece tan satisfecho con la evolución del PIECAS-DC. Por caso, la ONG El Paraná No se Toca denunció a fines de 2018 que otro «terraplén ilegal» de varios kilómetros de extensión emplazado en forma paralela a la traza vial Rosario-Victoria se está «ampliando y reforzando» (*El Ciudadano y la Región*, 2018).



Fuente: Diario Uno Entre Ríos

Estas construcciones y sus impactos negativos en los humedales del Delta, en especial, su pérdida de capacidad de regulación hídrica, vienen siendo denunciadas

desde hace tiempo por colectivos ambientalistas y han desencadenado intervenciones concretas de la Defensoría del Pueblo de la Nación —en los términos del artículo 86 (CN)— quien además, de oficio, viene investigando, desde 2013, los avances en la gestión e implementación de los sitios Ramsar en Argentina, desde 2009 la situación del Delta y desde 2008 el devenir del PIECAS-DP (Res. DPN 149/08, 145/09, 146/09 y 147/09). Y en 2015, el 2 de febrero —Día Mundial de los Humedales— luego de recordar todas las intervenciones previas, su Secretario General (a cargo del organismo por la persistente omisión del Congreso de nombrar a su titular) y considerando que hay una «escasa implementación» del Plan se pronunció de manera categórica (Res. DPN 01/2015). En efecto, exhorta 1. a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y a los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe a que coordinen —en conjunto con la SAyDS, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Consejo Hídrico Federal (CoHiFe) y el COFEMA— la implementación de un mecanismo de acción interjurisdiccional, en el marco de la Ley de Gestión Ambiental de Aguas, dotado de todas las facultades y herramientas que se requieren para mantener la dinámica hídrica y garantizar la conservación del Delta de Paraná; 2. también al CIAN a que, en el marco del PIECAS-DP, elabore, con carácter de urgente y con amplia participación social, un plan operativo de gestión que contenga objetivos, acciones, plazos, responsables y presupuesto asignado, y se atiendan los impactos que causan los terraplenes actuales; y 3. a la Secretaría de Ambiente Sustentable y al Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua (CORUFA) de la Provincia de Entre Ríos, así como al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a la Autoridad del Agua (AdA) bonaerenses a que completen el relevamiento de los terraplenes y endicamientos existentes en el territorio del Delta, evalúen su impacto ambiental tanto individual como acumulativo e integral y dispongan las medidas de mitigación o recomposición ambiental. Además, insiste (en relación a anteriores recomendaciones efectuadas) ante los gobernadores de Buenos Aires y Entre Ríos que establezcan una moratoria a la aprobación de nuevos emprendimientos o cambios de uso del suelo que pudieran modificar la dinámica hídrica hasta tanto esté en funcionamiento el plan operativo de gestión requerido.

Luego de señalar que en todo el humedal hay, entre autorizados e ilegales, 389 endicamientos cerrados (en Entre Ríos la mayoría con fines agropecuarios y en Buenos Aires para el rubro forestal y urbanizaciones) que cubren una superficie de 240.748 ha y 1060 terraplenes lineales, lo que significa más de 5 mil kilómetros y representa un 14 % de afectación del territorio del Delta, resalta que es preciso «fortalecer la institucionalidad interjurisdiccional para la gestión de este humedal» y que el CIAN no tiene aún facultades «para funcionar como una verdadera autoridad». En la fundación MBiguá, en sintonía con otras organizaciones de

defensa del ambiente que denuncian que en el PIECAS-DP «se reúnen, estudian, evalúan y proyectan, pero no controlan, ni sancionan ni ejecutan nada», entienden que lo óptimo sería la adopción de un tratado interjurisdiccional que estableciese un Comité con verdadera autoridad para evaluar si existen impactos negativos y, en su caso, exigir medidas de mitigación o de recomposición (*La Capital*, 4 de febrero de 2015).

Al año siguiente, la Defensoría inició el seguimiento de las acciones del Estado Nacional para dar cumplimiento a la Meta 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, priorizando las acciones encaradas por la Nación para velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los humedales. En ese contexto, además de denunciar la pasividad del CORUFA —no obstante las numerosas requisitorias que se le formularon—, alertó sobre la expansión del modelo de producción de la pampa húmeda al Delta —inadecuado para este tipo de ecosistema—, la falta de ordenamiento ambiental del territorio, y las deficiencias en los sistemas de monitoreo y control de las actividades, entre lo que incluye las complicaciones emanadas de «un cuerpo normativo profuso, desactualizado y carente de armonización» (DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, 2016).

A partir de 2016, y a tenor de la información oficial brindada por la cartera ambiental federal —el Ministerio (hoy Secretaría de Gobierno) de Ambiente y Desarrollo Sustentable—, el fortalecimiento del PIECAS-DP no parece estar entre las prioridades políticas (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2016 y SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2017).

#### 4. El PIECAS-DP en el marco del federalismo ambiental

Por razones obvias, nuestra constitución histórica no previó norma alguna relativa al tema ambiental. La reforma de 1994, en cambio, plasmó una amplia tutela al ambiente en diversas normas: una central, el artículo 41, que en sus cuatro párrafos excede largamente la mera consagración a nivel federal del derecho al ambiente; otra procesal (artículo 43, párr. 2º), y variadas referencias incidentales como la que otorga a los pueblos indígenas el derecho a participar en «la gestión referida a sus recursos naturales» (artículo 75, inc. 17), las menciones al «desarrollo humano» (artículos 75, inc. 19, párr. 1º, y 125, párr. 2º), y el reconocimiento a las provincias del «dominio originario de los recursos naturales» (artículo 124, párr. 2º). Esta protección ambiental infiltra todas las actividades públicas como privadas y se convierte en verdadera pauta interpretativa de indudable jerarquía constitucional

para desentrañar el sentido de la propia xonstitución como su proyección sobre todo el derecho infra-constitucional (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2009).

4.1. El tercer párrafo del artículo 41 (CN) introduce expresamente un modo de facilitar lo que muy tempranamente Frías (1980) denominó «federalismo de concertación»: la competencia legislativa ambiental es concurrente por complementariedad, pues se distribuye entre la Nación que dicta «los presupuestos mínimos de protección» para todo el país, y las provincias que podrán dictar las normas «necesarias para complementarlas» según sus peculiaridades locales. En el cuarto de siglo transcurrido desde la aparición en el texto supremo de esta novedosa fórmula de reparto de competencias dentro del Estado federal argentino se han dictado una decena de leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental, entre las que cabe destacar, a los fines de este trabajo, la ley marco, Ley General del Ambiente, 25.675 (BO 22-11-2002); y entre las sectoriales, la Ley 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (BO 03-01-2003), la Ley 26.331, Protección Ambiental de los Bosques Nativos (BO 26-12-2007), la Ley 26.562, Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema (BO 16-12-2009) y la Ley 26.815, Manejo del Fuego (BO 16-01-2013); las dos últimas, como se advierte, dictadas *a posteriori* (y seguramente como consecuencia directa) de los sucesos de 2008 que desencadenaron la adopción del PIECAS-DP.

En razón de que el sistema ambiental implica una complejidad que trasciende las fronteras políticas, su preservación en un país descentralizado territorialmente requiere de una política coordinada que distribuya las competencias de manera articulada entre las diferentes jurisdicciones (MORALES LAMBERTI & NOVAK, 2006). Así, la Ley 25.675 consigna que uno de los objetivos de la política ambiental nacional es establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional, y que el Sistema Federal Ambiental (instrumentado a través del COFEMA) tiene por objeto desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires.

En este mismo sentido, como ya dijimos, en 2014 el COFEMA avaló un anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y el Uso Sustentable del Delta del Paraná elaborado por el Grupo Coordinador Interjurisdiccional (PIECAS-DP) que hasta el momento no ha tenido éxito; mientras que dos veces en los últimos años, sendos proyectos de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional de los Humedales que habían obtenido media sanción perdieron estado parlamentario. En 2017, se señala que la sanción de esa ley y la conclusión del Inventario Nacional de Humedales (INH) constituyen prioridades de la gestión ambiental nacional (SECRETARÍA DE

GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2017).

4.2. La reforma constitucional de 1994 procuró, en alguna medida, fortalecer a las provincias frente a la fuerza avasalladora del Estado Federal que por décadas fue erosionando las competencias de aquéllas. En tal sentido, otras de las novedades, es que se les reconoció a las provincias en forma expresa en el artículo 124 (el que, con toda pertinencia, es invocado en los considerandos de la Carta de Intención que dio a luz al PIECAS-DP) el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, entre los que se encuentran, obviamente, sus cursos de agua y sus humedales, estén situados dentro de una provincia en su totalidad o sean compartidos con otras. A pesar de que la constitución histórica no tenía norma expresa al respecto, esto nunca debió ser puesto en duda en razón de que las provincias son preexistentes a la federación y que ellas delegaron al Estado Federal al momento de la organización nacional sólo ciertas competencias taxativamente enunciadas en el texto supremo (entre las que, claramente, no se encuentra el dominio sobre sus recursos naturales) conservando todas las restantes tal como surge del actual artículo 121 (CN). Así, son las autoridades provinciales las que, en primer término, deben tomar las medidas necesarias, en cumplimiento de la manda constitucional del artículo 41, párr. 2º (CN), para que se haga una «utilización racional» de esos bienes; y cuando éstos sean compartidos con otras provincias (como en el caso del Delta del Paraná), se efectúe un uso equitativo y razonable de los mismos, propendiendo a una obligada —pero también conveniente— cooperación y solidaridad interprovincial. De todos modos, el artículo 41, párr. 2º (CN) establece que todas las «autoridades» públicas (estatales y no estatales), de todos los niveles (nacional, provincial y municipal) y de todos los órganos del gobierno, deben «proveer» (en el sentido de garantizar) a la protección del ambiente y sus componentes; lo que, en un sistema ecológico por naturaleza complejo como el del Delta del Paraná reviste mayor significación aún.

4.3. Atravesado por uno de los sistemas fluviales más importantes del continente, conector de polos de desarrollo industrial, rodeado por la región agrícola-ganadera más rica del país y cerca del conglomerado urbano más populoso del Cono Sur, el Delta del Paraná es, como sabemos, un sistema de humedales compartido por tres provincias, lo que, obviamente, dificulta su gestión. Así es que, también en los considerandos de la Carta de Intención generadora del PIECAS-DP, se lee que «en orden al bien común» el Estado debe realizar una intervención proactiva y orientadora en aras de lograr la conservación y el desarrollo sostenible del Delta del Paraná, sobre la base de acuerdos político-institucionales para construir «consensos desde la diversidad de perspectivas, ámbitos de intervención e intereses». Para lograr estos objetivos, la Constitución Nacional provee de un eficaz instrumento: los tratados interprovinciales que pueden celebrarse en virtud de lo normado por el

artículo 125 (CN), el cual literalmente dispone que «Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal»; no el consentimiento del órgano legislativo federal, ya que si bien no se excluye su debate parlamentario y un pronunciamiento consecuente del Congreso, no es admisible su desaprobación, sino, eventualmente, acudir a otros remedios judiciales y/o políticos a fin de asegurar la supremacía federal (artículo 31 CN).

Estos tratados intrafederales tienen una mecánica semejante a la de los tratados internacionales: negociación, firma, aprobación y ratificación. Todas las constituciones provinciales (también la de la Ciudad de Buenos Aires) determinan que le corresponde al gobernador su firma, en tanto, es la legislatura —uni o bicameral— la encargada de su aprobación o rechazo. Y en la mayoría de los textos se indica que es el gobernador quien debe comunicar el acuerdo al Congreso Nacional; concretamente al Registro de Tratados Interprovinciales que fue creado en el Senado de la Nación en 1973. Las expresiones «trabajos de utilidad común» e «intereses económicos» que contiene el artículo 125 (CN) son lo suficientemente amplias como para abarcar numerosas materias (SAGÜÉS, 1997), entre otras, las concernientes a sus recursos naturales y la preservación ambiental. Se trata, en definitiva, de instrumentos que permiten implementar en diferentes materias una acción coordinada entre los diferentes gobiernos locales, en pos de un federalismo cooperativo; y del que también puede ser parte el gobierno federal.

En estos términos, la Carta de Intención que creó el PIECAS-DP no es un tratado interprovincial, sino sólo un acuerdo interinstitucional de coordinación de políticas, programas, proyectos y acciones para la promoción e implementación de la conservación, el desarrollo sostenible y, en su caso, la restauración de los humedales del Delta del Paraná, asegurando su integridad sistémica, no sólo en el presente sino también en el mediano y largo plazo. Así, se presenta como una manifestación de voluntad de los representantes de las provincias involucradas y del Estado Nacional de adoptar decisiones conjuntas, tendientes a establecer pautas de sustentabilidad en las intervenciones territoriales del Delta que luego deberá ser desarrollada en la práctica. En el documento expresan el compromiso de realizar esfuerzos para impulsar un proceso de elaboración del plan de manejo del Delta del Paraná, de acuerdo a, entre otros, los siguientes principios: la protección y conservación del área, su restauración, la previsión del desarrollo de actividades sustentables, la participación de los distintos sectores en su elaboración e implementación, la armonización normativa y la solución a la problemática de los incendios.

**4.4.** Las provincias, también como resultado de la reforma de 1994, pueden «crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines» (artículo 124 CN) para lo cual deberán servirse de

la firma de tratados interprovinciales en esta materia específica. Una región implica la reunión de dos o más provincias a partir de transferencias parciales de competencias propias de ellas en favor de nuevos órganos supraprovinciales. Es decir, éstos podrán recibir de las entidades federadas intervinientes potestades legislativas, administrativas y jurisdiccionales, siempre de orden local, en estricta relación con la gestión de desarrollo regional para la cual fueron creados (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2009). De esta manera, se habilita la formación de nuevos espacios (la región) determinados por razones sociales, económicas, geográficas, ambientales, también aquí respetando el recaudo formal de dar conocimiento al Congreso de la Nación.

A partir de la década de 1990, siguiendo el concepto de ecorregiones (BURKART *et al.* 1999), el Delta e Islas del Paraná constituyen una entidad de este tipo. La misma comprende los valles de inundación de los trayectos medios e inferior del río Paraná, los que transcurren encajonados en una falla geológica. Su principal factor modelador es la fuerte acción de los ríos cuya dinámica consiste en el arrastre y deposición de sedimentos acarreados desde las zonas donde nacen. Los picos de grandes crecientes ocasionan el desborde de los cauces y la inundación de las islas. La dinámica hídrica produce la formación de albardones costeros más elevados que el interior de las islas, los cuales constituyen extensas cubetas regularmente anegadas. La presencia permanente de grandes cuerpos de agua genera fenómenos climáticos de alta humedad y de moderación de los extremos de temperaturas, lo cual permite la presencia uniforme de comunidades y especies típicas de las ecorregiones subtropicales húmedas del Noreste del país, en latitudes templadas. Es parte del sistema de humedales del eje Paraguay-Paraná, que constituye el corredor de humedales de agua dulce más extenso del planeta, conformando una unidad hidrológica, ecológica, cultural y poblacional.

El reconocimiento del Delta como una ecorregión común a tres provincias; un territorio con identidad y valores especiales, que excede en su manejo a cada una de las distintas jurisdicciones involucradas, impone trabajar en la búsqueda común de soluciones de manera integrada, participativa y consensuada, para lo cual la herramienta que nos brinda el artículo 124 CN —la región— luce adecuada y conveniente.

4.5. El municipio es una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y con finalidades de bien común en la sociedad local (HERNÁNDEZ, 1999). El texto histórico de la norma suprema federal imponía —impone— a las provincias, para respetarles su autonomía, entre otras condiciones, que sus constituciones «aseguren su régimen municipal». Esta magra referencia del artículo 5 (CN) respecto de una institución política de tanta importancia ha sido completada por el nuevo artículo 123 (según redacción de 1994) que obliga a las provincias a asegurar «la autonomía municipal y reglando su

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». De esta forma, serán las constituciones provinciales las que deban asegurar debidamente (sin injerencias desmedidas) este postulado supremo a la hora de perfeccionar la institución municipal dentro de su respectivo ámbito territorial. Sin embargo, más allá del lineamiento que impone la Constitución Nacional, sigue siendo competencia de las provincias darle desarrollo a esa autonomía con variedad de modalidades (BIDART CAMPOS, 1995). Así, al organizar el régimen municipal no tienen prefijado un molde único. A título de ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos no han elegido el mismo modelo de organización municipal. Pero con independencia de ello, en todos los casos, dado el tipo de relación gobernantes-gobernados que se da en el ámbito municipal, éste resulta ser el espacio más efectivo a la hora de responder a las necesidades de los ciudadanos a través de la adopción de políticas públicas que afectarán directamente su calidad de vida. También porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad operativa, es en el ámbito local donde más eficazmente pueden realizarse los controles pues son los actores locales, quienes tienen la experiencia y sufren más directamente las consecuencias tanto de las acciones como de la falta de medidas adecuadas de manejo.

Por ello, es saludable que en la Carta de Intención que dio nacimiento al PIECAS-DP se consigne taxativamente que: «Las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, conforme sus ordenamientos jurídico institucionales, convocarán a los municipios con competencia territorial en el área delta del Paraná a efectos de consensuar internamente sus propuestas para la elaboración e implementación del referido plan integral». El área en cuestión comprende a veinte municipios (partidos o departamentos, según la denominación provincial), los que tendrán diversa injerencia sobre el territorio de su competencia de acuerdo con la normativa de cada provincia. En la provincia de Entre Ríos ocupa parte de los departamentos de Paraná, Diamante, Victoria, Gualeguay, Gualeguaychú e Islas de Ibicuy; y en Santa Fe, de los departamentos de La Capital, San Jerónimo, San Lorenzo, Rosario y Constitución. En Buenos Aires, en tanto, ocupa parte de los partidos de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando.



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SayDS)

## 5. A modo de conclusión

Con independencia de las motivaciones políticas que en sus orígenes pudo haber detrás de su creación, a dos décadas de ello, el PIECAS-DP puede ser valorado como un intento de llevar adelante una gestión integrada de un ecosistema particular que excede las divisiones político-institucionales del territorio, y que, en consecuencia requiere de nuevas y más creativas formas de abordaje. Reconociendo que su enfoque está en línea con los objetivos de la política ambiental nacional formulada por la Ley General del Ambiente y con sus principios rectores, así como lo dificultoso de la tarea emprendida, y la necesidad de conciliar intereses de diversos actores que explotan los recursos naturales de la región impactando negativamente en un ambiente frágil unos, alertan sobre los riesgos que ello causa para la perdurabilidad del ecosistema de humedal otros, pasados más de diez años del inicio de este proceso, los resultados alcanzados no parecen ser los esperados.

Si la debilidad jurídica del PIECAS-DP, nacido de una mera Carta de Intención suscripta por los ejecutivos provinciales y nacional, pudo justificarse en la «urgencia» de dar respuesta al problema de 2008, con el devenir del tiempo debió habérselo fortalecido, recurriendo a los instrumentos del nuevo federalismo de concertación que nos provee la Constitución Nacional desde 1994, para dotarlo de la ejecutividad que requiere asegurar la sustentabilidad del Delta del Paraná, en un marco de gobernabilidad democrática consensuada interjurisdiccional, interinstitucional y participativa.

## Bibliografía

- BIDART CAMPOS, G. J. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI. Reforma Constitucional de 1994*. Buenos Aires: Ediar.
- BONFILS, C. (1962). Los suelos del Delta del Paraná. Factores generadores, clasificación y uso. *Revista Investigación Agrícola INTA*, 16(3).
- BURKART, R., BÁRBARO, N. O., SÁNCHEZ, R. O. Y GÓMEZ, D. A. (1999). *Eco-regiones de la Argentina*. Buenos Aires: Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN (2016). *Informe Anual 2016*. Recuperado de <<http://www.dpn.gob.ar/documentos/anales/ianual2016.pdf>>
- El Ciudadano y la Región* (2018). El Paraná No se Toca filmó la construcción de otro terraplén. Recuperado de <<https://www.elciudadanoweb.com/el-parana-no-se-toca-filmo-la-construccion-de-otro-terraplen>>
- ERBITI, C. (2016). Argentina: trayectoria de la SAyDS de la Nación en el período 2003-2015. El ordenamiento ambiental del territorio en discusión. *Revista Enfoques*, 14(25).
- FRÍAS, P. J. (1980). *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Depalma.
- GALAFASSI, G. (1994). *Actividades productivas, organización laboral y medioambiente en el Bajo Delta del Paraná*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.
- GALPERÍN, C., FOSSATI, V. Y LOTTICI, M. V. (2013). *Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal del Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales - Wetlands International Argentina.
- HERNÁNDEZ, A. M. (1999). *Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable, 2º Coloquio FARN, Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*. Córdoba: Instituto de Federalismo, UNC - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales.
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N. Y SCHIVO, F. (2010). *Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- La Capital* (4 de febrero de 2015). La Defensoría de la Nación tomó cartas en el asunto frente al deterioro del Delta. Rosario. Recuperado de <<https://www.lacapital.com.ar/la-defensoria-la-nacion-tomo-cartas-el-asunto-frente-al-deterioro-del-delta-n488616.html>>
- MORALES LAMBERTI, A. & NOVAK, A. (2006). *Instituciones de Derecho Ambiental*. Córdoba: Lerner.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación. (2016). *Informe del Estado del Ambiente 2016*. Recuperado de <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds\\_informe\\_estado\\_ambiente\\_2016\\_baja\\_1\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_informe_estado_ambiente_2016_baja_1_0.pdf)>
- PENGUE, W. A. (2001). Impactos de la expansión de la soja en Argentina. *Biodiversidad-Sustento y Culturas* (29).
- QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. A. Y CENICACELAYA, M. N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- SAGÜÉS, N. P. (1997). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2008). *Documento sobre el Plan Integral Estratégico para la conservación y el aprovechamiento sustentable del Delta del Paraná*. Recuperado de <[https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamineto-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-\(Entre%20Rios,-Santa%20Fe,-Buenos%20Aires\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamineto-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-(Entre%20Rios,-Santa%20Fe,-Buenos%20Aires).pdf)>
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2011). *Informe Final Línea de Base Ambiental – Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná PIECAS-DP*. Recuperado de <<http://alianzasistema.org/2013/wp-content/uploads/2017/04/Evaluacion-Ambiental-Estrategica-PIECAS-DP.pdf>>
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2014). *Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná*. Recuperado de <<https://www.entrerios.gov.ar/deltasustentable/userfiles/files/1-Documento%20PIECAS%20DP.pdf>>
- SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN – Gobierno de Entre Ríos. (2012). *Fortalecen acciones para el aprovechamiento sostenible del Delta*. Recuperado de <<http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/fortalecen-acciones-para-el-aprovechamiento-sostenible-del-delta-33229.htm>>
- SECRETARIA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación. (2017). *Informe del Estado del Ambiente 2017*. Recuperado de <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bodoque\\_completo\\_28-11-baja.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bodoque_completo_28-11-baja.pdf)>
- VIDELA, E. (18 de abril de 2008). *Hacia falta tanto humo para plantar tanta soja*. *Página 12*, p. 30.