



Procesos de licenciamiento ambiental en los humedales del Paraná

Problemas y desafíos para una gestión democrática de nuestros bienes comunes



Fundación
M'biguá
Ciudadanía y Justicia Ambiental

Este documento fue elaborado con el apoyo financiero de Ecosystem Alliance – Ámsterdam, Holanda. Las ideas, opiniones e informaciones contenidas y las denominaciones geográficas y geopolíticas utilizadas son de la responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones que lo financien.



Índice

Presentación.....	3
1.Obras en conflicto.....	5
2.Las obras y el proceso de licenciamiento.....	6
3.Los procesos de licenciamiento ambiental en el Delta Medio.....	8
4.La defensa del patrimonio en común.....	9
Reflexiones finales.....	12



Usted es libre de copiar, distribuir y hacer obras derivadas de este trabajo siempre que cite la fuente, bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 2.5 de Argentina [<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar>]

Presentación

En las últimas décadas el Delta del río Paraná, una eco-región única del país, ha sido objeto de intensas presiones vinculadas al avance de los agronegocios y las urbanizaciones. A los emprendimientos de estos sectores se asociaron –principal pero no únicamente– la proliferación de terraplenes y endicamientos. Estas obras intentan regular o impedir la presencia del agua en las islas, factor del que dependen los humedales y la vida asociada a los mismos. Correlativamente, se multiplicaron denuncias y conflictos entre productores, pobladores y organizaciones de la sociedad civil por las afectaciones sociales y ambientales, y se produjeron distintos estudios que buscaron comprender el alcance de esos impactos en toda la región¹.

Ya en el año 2011 la Evaluación Ambiental Estratégica realizada en el marco del PIECAS-DP² identificaba a estas obras de infraestructura como uno de los factores asociados a la “pérdida de la identidad del servicio de los humedales como reguladores del régimen hidrológico”, y recomendaba que este tipo de intervenciones “respeten los patrones de drenaje del sistema” (EAE, 2011: 43, 55).

En 2015 la Defensoría del Pueblo de la Nación presenta un informe sobre estado actual de las obras en el Delta (**Recuadro 1°**). En Entre Ríos se identificaron 96 endicamientos (cerrados) y en Buenos Aires 286, que cubren una superficie

1 La preocupación pública por la afectación de obras de infraestructura en el Delta medio se remonta a los años noventa, con la construcción de la traza vial que une las ciudades de Victoria y Rosario. La obra suscitó la movilización de organizaciones ecologistas de la región que advertían sobre los impactos en la hidrología y el ecosistema isleño de los casi sesenta kilómetros de terraplenes sobre el valle de inundación del Paraná.

2 “Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible del Delta”, creado en 2008 por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y el Estado nacional.

de 240.748 hectáreas, el 14 % de la superficie del delta; y 1.060 segmentos de terraplenes lineales (abiertos) que recorren una longitud de unos de 5.000 km, relacionados con diques perimetrales y caminos elevados.

El informe comprueba el deficiente control de las obras por parte de las administraciones. De las escasas obras registradas en los últimos diez años, en Buenos Aires algunas ya construidas no tenían autorización, y en Entre Ríos ninguna. Así la Defensoría advierte el estrecho vínculo entre la proliferación de las obras en la última década y las dificultades que presentan los procedimientos administrativos de las provincias a la hora de habilitarlas y controlarlas.

El trabajo que presentamos pretende contribuir al necesario debate público sobre los procesos que están amenazando la integridad de los humedales de la baja cuenca del río Paraná, con foco en lo acontecido en el Delta medio y en conexión con aquellos que tienen lugar en zonas ribereñas del continente. Revisamos casos emblemáticos de emprendimientos que recurrieron a este tipo de obras, los conflictos generados a partir de denuncias y reclamos de particulares y organizaciones sociales, y las respuestas institucionales que revelan fallas administrativas frente a lo que parece ser una “política de hechos consumados”. Para entender esta “política” analizamos el proceso de licenciamiento de las obras, centrándonos en las normas que lo prescriben y su aplicación en casos concretos. Al mismo tiempo, tratamos de observar estos procesos en el marco de la judicialización de los conflictos, en la medida que los tribunales están realizando aportes sustantivos en la temática³. La comprensión de los conflictos sugiere la necesidad de ampliar algunas de las categorías desde las cuales se está abordando institucionalmente la problemática, incorporando nuevas perspectivas que contribuyan a una gestión más democrática de los humedales del Paraná.

3 El análisis se realizó en base a sucesos acaecidos hasta el año 2015.

1 Obras en conflicto

La construcción de terraplenes y endicamientos en el Delta busca convertir sus "entornos anfibios" en "entornos terrestres" a los fines de adecuarlos a las necesidades productivas y de rentabilidad de variados emprendimientos productivos. Estos emprendimientos están asociados a distintos frentes de expansión económica (forestal, urbanístico, ganadero, agrícola), y tienen expresiones territoriales diferenciadas en las distintas zonas de la región.

En el Bajo Delta, empresas y grandes productores forestales, e instituciones estatales de desarrollo propiciaron y concretaron cadenas de endicamientos sucesivos que dieron lugar a un proceso de "pampeanización" de las islas (Galafassi, 2010). Tanto en esta área como en los valles de inundación de los ríos tributarios del Paraná, emprendimientos inmobiliarios vienen impulsando procesos de urbanización (barrios y urbanizaciones cerradas). Es en los bajos ribereños del nordeste bonaerense donde se verifica un fuerte avance de los negocios inmobiliarios y, de manera incipiente, en la baja cuenca del Uruguay.

En el Delta Medio y Superior, la construcción de terraplenes para ganadería y de endicamientos para agricultura expresa una expansión agroindustrial que pugna por producir un nuevo espacio rural en las islas. En la producción ganadera los propietarios construyen terraplenes abiertos con el doble propósito de utilizarlos como caminos y para morigerar el ingreso de las aguas en las crecidas; en ocasiones estas obras desconectan arroyos y lagunas entre sí, impidiendo el normal flujo de las aguas en sus lotes. En la actividad agrícola en cambio se realizan obras de endicamiento cerrado y bombeo de agua, para convertir bañados en áreas de siembra permanente, impedir los pulsos de inundación del río y modificando completamente los ambientes isleños.

Una rápida revisión de algunos casos muestra los cuestionamientos que generan las obras, y las vías político-institucionales a través de los cuales se encauzan. Nos interesa destacar que, antes que un mero procedimiento administrativo, **la construcción de endicamientos y terraplenes provoca una serie de situaciones conflictivas que interpelan la capacidad de las instituciones para administrar convenientemente el territorio en beneficio del bien común.**

En los primeros años de la década pasada el endicamiento de alrededor de 13.000 ha. del establecimiento La Calera, ubicado en los bajos ribereños del departamento Guleguay derivó en un largo conflicto con propietarios de los campos vecinos. Los productores denunciaron que la obra obstruía arroyos y provocaba la inundación de sus campos, y llevaron su caso a la administración provincial, que desembocó en un litigio judicial que terminó resolviéndose a favor de los vecinos (Clarín, 09/08/2003; Veintitrés, 07/11/2012). En las islas del departamento nuevos endicamientos se están extendiendo sobre la margen sur-oeste. En el año 2013 organizaciones ambientalistas de San Pedro y Ramallo informaron sobre la culminación de las obras de dos endicamientos cerrados en islas Lechiguanas (Enlace Crítico, 27/12/2013; Ramallo Informa, 26/03/2015).

En las islas de Victoria los terraplenes y canales de drenaje realizados por la empresa Bema Agri motivaron denuncias públicas de pobladores vecinos y organizaciones ecologistas (Blanco et al., 2010), y la intervención de las autoridades provincial y municipal durante los años 2008 y 2009. La obra no contaba con el permiso de construcción, tal como corroboró el Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua (CORUFA) organismo competente en la materia, e infringía normas municipales. Pese a las sucesivas actuaciones de las dos administraciones que incluyeron un amparo judicial e intimaciones de cese de las obras por parte legisladores y del ejecutivo victorienses (Diario Victoria, 14/10/09), la empresa continuó con las mismas.

Ese mismo año, en 2008, la titular del CORU-FA reconoció ante la prensa "es cierto, existen muchos terraplenes que se realizan de forma ilegal" (Crítica Digital, 13/07/2008), a propósito del endicamiento de Guleguay y de un terraplén construido a la vera de la traza vial que une las ciudades de Rosario y Victoria. Este último terraplén, realizado por un productor rosarino para conectar por vía terrestre su campo con una de las bajadas de la traza, taponó "bocas" y "zanjones" asociados a un arroyo navegable y a una laguna.

Este tipo de intervención fue advertido tempranamente por las organizaciones ecologistas de la región, que señalaron que las bajadas de la traza vial (Foto 1°) facilitarían el acceso terrestre hacia las islas, y recrudescerían la

presión sobre el ecosistema de humedal (Carta de ONG de Santa Fe y Entre Ríos al BID, enero de 2002). Pero no fue sino hasta 2012, cuando el movimiento socioambiental "El Paraná no se toca" denunció la obstrucción de los cursos de agua en Victoria, que el municipio intimó al productor a desmontar la obra (Rosario 3, 10/05/2012).

Hasta la creciente de 2015, el productor ganadero mantuvo su terraplén, al igual que Bema Agri el endicamiento que para entonces cubría casi tres mil hectáreas. En septiembre de ese año, el caso de esta empresa sale nuevamente a la luz cuando el municipio de Victoria realiza una clausura preventiva del emprendimiento ya que no tenían la habilitación municipal para las construcciones de silos y galpones

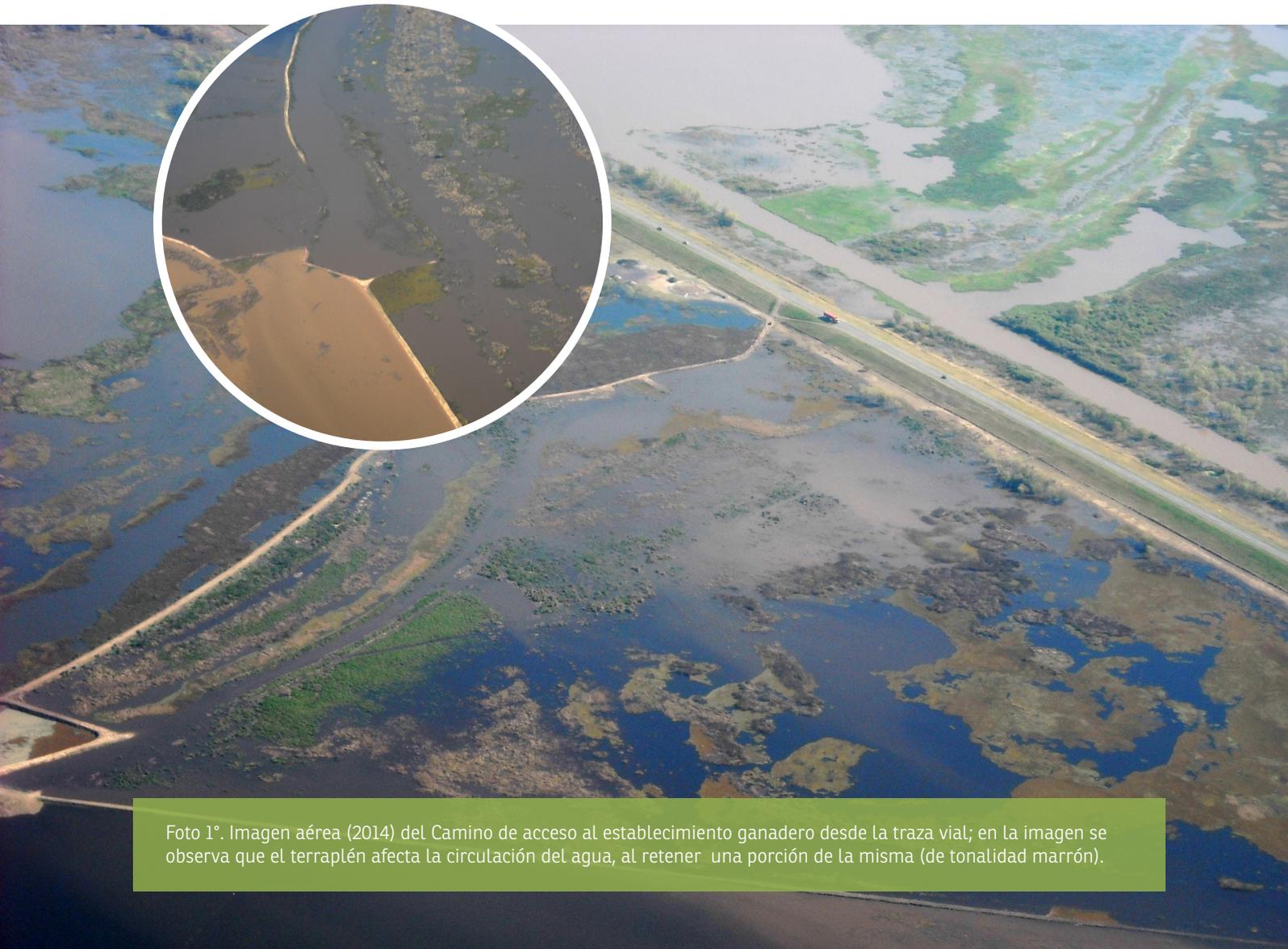


Foto 1°. Imagen aérea (2014) del Camino de acceso al establecimiento ganadero desde la traza vial; en la imagen se observa que el terraplén afecta la circulación del agua, al retener una porción de la misma (de tonalidad marrón).

que llevaban adelante en el lugar (Fotos 2° y 3°); por su parte la Secretaría de Ambiente intima a suspender estas obras además de las de movimiento de suelos, hasta tanto no cuenten el certificado de aptitud ambiental, el cual aún no había sido expedido por la Secretaría (La Nota Digital, 14 y 25/09/2015).

② Las obras y el proceso de licenciamiento

A continuación presentamos el marco normativo que prescribe la construcción de estas obras, para luego realizar un análisis del proceso seguido en ocho solicitudes de habilitación. Nos centramos en la provincia de Entre Ríos y en el municipio de Victoria.

La Constitución de Entre Ríos comprende una serie de normas que prescriben la gestión de los ambientes de humedal. Por un lado, establece límites precisos a la realización de obras en los sistemas de humedales de la provincia, al declararlos "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" (art. 85°). Por otro, asume los principios de prevención y precaución del daño ambiental, y como parte de la política ambiental establece la realización de estudios y evaluaciones de impacto ambiental, de carácter acumulativo¹ y abierto a la participación ciudadana (arts. 83° y 84°). Por otra parte, existe un complejo entramado normativo a nivel provincial, nacional e internacional, que establecen pautas para los procedimientos administrativos (**Recuadro n° 3**).

En el proceso de licenciamiento de las obras participan organismos de distintos niveles de la administración pública. Cada

¹ Es decir, la combinación de impactos potenciales de una obra con impactos ya existentes y potenciales de otras obras o actividades.

nivel administrativo (municipal, provincial, nacional) posee normas relativas a obras y licencias que involucran diferentes ámbitos de actuación: el territorial, el ambiental y el de gestión del agua. Para graficar el procedimiento y la normativa específica del proceso de licenciamiento provincial y en el municipio de Victoria presentamos cada uno de éstos niveles por separado, y los sintetizamos en el Cuadro 1°.

» El nivel municipal

Territorial. Los municipios son los responsables primarios de la regulación del uso del suelo en su territorio. En el caso del municipio de Victoria, éste cuenta con una ordenanza que establece que la autorización a cualquier obra y emprendimiento en su ejido de islas que altere y/o modifique el ecosistema² queda supeditada a la opinión del Concejo Deliberante, previa elevación por parte del Ejecutivo, con su correspondiente evaluación de factibilidad (n° 1.787/00, art. 1°). Por otro lado, el código de planeamiento urbano (ordenanza n° 2.472/05) dispone que el municipio podrá realizar o solicitar estudios y evaluaciones de impacto ambiental para aprobar o rechazar un emprendimiento cuando lo considere necesario, y aún tratándose de usos o actividades permitidos (3.6.3.4. Suelo Litoral Delta).

A su vez cuenta con una serie de normas relativas a usos (actividades) permitidos y no permitidos en el territorio isleño, el cual ha sido declarado "área natural protegida" (ordenanza n° 2.185/03). En este nivel es donde se inicia el proceso de licenciamiento. La autoridad municipal designada a tal efecto, es la que debe emitir el Certificado de Radicación o Uso conforme del suelo que habilita a los particulares a realizar las restantes presentaciones en el nivel provincial, ante los organismos encargados de la gestión del agua y ambiental.

² En actividades de: urbanización, construcción, modificación de la topografía del terreno y de cursos de agua.

Cuadro 1°. Proceso de licenciamiento

1° Aprobación municipal	Aprobación provincial	
	2° CORUFA	3° Secretaría de Ambiente
Certificado de Radicación y/o constancia de conformidad de uso del suelo ¹ .	Aprobación de la realización de la obra: solicitud de permiso y proyecto de obra (Ley 9.172/98 y su decreto 7.547).	Certificado de aptitud ambiental: ingreso de Carta de Presentación y EIA (Decreto n° 4.977/09).
	Procedimiento administrativo: <ul style="list-style-type: none"> - el plazo para remitir informes técnicos es de veinte días; - el plazo de caducidad administrativo es de tres meses². 	
		Participación ciudadana (Art. 57 del Decreto n° 4.977).

¹ En caso que no exista jurisdicción local este certificado lo expide la provincia.

² Este plazo permite archivar el expediente por desinterés del solicitante, no implicando que se deba resolver el trámite en ese lapso.

» El nivel provincial

Los organismos que intervienen en el proceso de licenciamiento son el Consejo Regulador de Usos y Fuentes de Agua - CORUFA, y la Secretaría de Ambiente.

Gestión del Agua. El CORUFA tiene a su cargo la evaluación y aprobación de obras hídricas, previa presentación de proyecto y permiso de obra. Este organismo es autoridad de aplicación de la Ley de Aguas (n° 9.172 y decreto n° 7547/99), la cual establece el proceso de licenciamiento técnico con su propio sistema de publicidad y resolución de conflictos entre vecinos (arts. 9°, 14°, 15°, 38°, y 70°).

Gestión ambiental. La Secretaría de Ambiente es la encargada de regular e instrumentar los estudios de impacto ambiental, establecidos en el decreto n° 4.977/09. Esta norma indica que "ningún emprendimiento o actividad que requiera de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) podrá iniciarse hasta tener el

mismo aprobado, por la Autoridad de Aplicación" (art. 2°).

Para iniciar esta instancia el proponente de un proyecto debe presentar el Certificado de Radicación obtenido a nivel local y acompañar la denominada "Carta de Presentación" del proyecto. Como resultado de la evaluación de impacto ambiental (EIA) se aprobará o no el estudio de impacto ambiental (EsIA) (art. 21°).

El titular de la presentación debe presentar un Plan de Gestión Ambiental que "deberá indicar con máximo grado de detalle, el desarrollo de las medidas específicas que conduzcan al cumplimiento de las normas y a corregir las no conformidades detectadas" (art. 34°). Producida la EIA se otorgará o denegará el Certificado de Aptitud Ambiental (art. 22°) momento en el cual podría comenzar la obra. **La norma prevé la participación ciudadana durante el proceso de evaluación en casos de cuestionamiento a las obras realizados por terceros (art. 57°).**

Procedimiento administrativo. El proceso de licenciamiento de las obras está regido por Ley de Procedimientos Administrativos (n° 7060) la cual dispone las formas, plazos y recursos tanto para las oficinas administrativas como para los particulares.

③ Los procesos de licenciamiento ambiental en el Delta medio

Como se observa en el apartado anterior, la provincia de Entre Ríos y el municipio de Victoria poseen un marco legal que prescribe tales procedimientos. El municipio ha realizado además un primer avance en el ordenamiento territorial de sus islas, al estipular las actividades que pueden desarrollarse en la sección isleña. Sin embargo en su territorio se han realizado obras que no cuentan con las habilitaciones correspondientes.

Para entender mejor la proliferación de obras no autorizadas, analizamos el proceso de licenciamiento seguido por particulares y oficinas en base a ocho casos presentados ante la Secretaría de Ambiente. El conjunto de expedientes consultados corresponden a los departamentos Victoria y Gualeguay, y se iniciaron entre 2012 y 2014³. Buscamos identificar las falencias procedimentales y las incongruencias administrativas que llevan al incumplimiento de la normativa establecida. De su análisis arribamos a las siguientes observaciones.

Como se señaló antes, una vez iniciadas las solicitudes ante las oficinas públicas se generan expedientes regidos por la ley de procedimiento administrativo. Los trámites iniciados en la Secretaría de Ambiente superaron en

mucho los tres meses estipulados por la ley para aprobar o rechazar solicitudes, ya que se inician entre 2012 y 2014 y, hasta el momento de nuestra consulta, ninguno obtuvo el certificado de aptitud ambiental requerido para comenzar a funcionar.

A su vez, en la gestión de cada expediente las oficinas cumplen los tiempos de manera dispar. La Secretaría de Ambiente remitió en el plazo establecido (veinte días) los expedientes al CORUFA, para que realice la inspección y/o informes técnicos de las obras. En todos los casos analizados el CORUFA no cumplió con los plazos de ley y se observa que más del 70% del tiempo hábil que los expedientes han estado paralizados, estos plazos transcurrieron en el ámbito del CORUFA.

En cuanto al procedimiento seguido por los particulares, se observa que en seis casos han presentado Estudios de Impacto Ambiental ante la Secretaría de Ambiente. En su mayoría no hacen mención a la normativa municipal que regula el uso del suelo, es decir no presentaron el certificado de radicación y/o constancia de conformidad de uso del suelo. Esta observación resulta de vital importancia ya que el cumplimiento de dicha norma es requisito para el otorgamiento de los licenciamientos ambientales; su omisión podría acarrear cuestionamientos de terceros en las etapas previstas de participación ciudadana - cuestionamientos que efectivamente ocurrieron en los procesos de licenciamiento que estamos considerando.

De este análisis se desprenden algunas conclusiones preliminares. **En primer lugar**, a nivel administrativo no observamos una adecuada articulación entre la Secretaría de Ambiente y el CORUFA. Este desencuentro provoca un claro incumplimiento en los plazos indicados por la Ley de Procedimientos Administrativos que repercute de manera significativa en los pedidos de licenciamiento ambiental.

En efecto, recibidas las presentaciones de los particulares y realizado el análisis preliminar,

3 Los expedientes son los números: 1352451; 1372020; 1427227; 1443458; 1457309; 1547842; 15503241; y 1607773. Siete expedientes corresponden al departamento Victoria y uno al de Gualeguay.

en la mayoría de los expedientes analizados la Secretaría de Ambiente realiza consultas al CORUFA a los fines de que se expida sobre la viabilidad de la obra desde el punto de vista hídrico. En la mayoría de los casos, las consultas nunca fueron respondidas en término, razón por la cual los expedientes se ven paralizados en esta instancia, sin que se logre un pronunciamiento positivo o negativo por parte de la Secretaría de Ambiente. Por otro lado, en los casos en que CORUFA autorizó las obras, la Secretaría no emitió el Certificado de Aptitud Ambiental.

En segundo lugar, en todos los casos analizados las obras se comenzaron o concluyeron antes de obtener la autorización de la Secretaría de Ambiente, lo que demuestra un desapego a la norma y una clara violación por parte de los particulares respecto de la normativa provincial aplicable. Este hecho explica el marcado desinterés en la continuidad del proceso que manifiestan los particulares. Es decir nos encontramos en todos los casos con **hechos consumados**, obras realizadas en las cuales, en el mejor de los casos, la autoridad de aplicación realiza sólo un trabajo de revisión.

Asimismo en ciertos casos la Secretaría de Ambiente ha intimado a la paralización de las obras o aplicado medidas de restricción o protección. Sin embargo los particulares no han cumplimentado las medidas. Este hecho demuestra también que la capacidad de ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades se encuentra resentida con el formato actual del procedimiento de licenciamiento ambiental que se aplica a nivel provincial.

En síntesis, la proliferación de obras está vinculada tanto a la vulneración de los marcos legales y de procedimiento por parte de propietarios de los lotes, que los utilizan según su conveniencia, como a los intersticios que éstos encuentran en la administración local y provincial para construirlas y mantenerlas. Los plazos administrativos no se cumplen, y por tanto se dilata la aprobación

o el rechazo de obras realizadas previamente al inicio de la solicitud de licenciamiento. En los casos en que se rechazaron, las autoridades provinciales carecen del poder necesario para que se cumpla su resolución. Las obras se mantienen y se realizan nuevas, sin pasar por las instancias legales. En la práctica la realización de estas obras en humedales funciona en base a una "política de hechos consumados" -tal como la ha definido Pintos et al. (2012) al analizar procesos de licenciamiento en los humedales bonaerenses (**Recuadro 2°**).

En parte esta situación debería ser un aliado para que los municipios se involucren en el tema, ya sea aplicando la normativa municipal o elaborando nueva legislación. Asimismo, debido a que los conflictos que suscitan las obras suelen llegar a la justicia, los tribunales intervienen trazando ciertas pautas orientadoras de un ordenamiento que involucra a la provincia, y más ampliamente al PIECAS-DP.

④ La defensa del patrimonio en común

De los conflictos en el delta medio, el enablado entre el municipio de Victoria y la empresa Bema Agri está generando antecedentes para una nueva normativa sobre humedales del delta.

Nos extendemos en este caso porque a través de los complejos caminos político-administrativos por los que derivó el conflicto se observan controversias sobre los derechos y obligaciones en la ocupación y el uso de las islas del Delta, así como sobre las competencias de las autoridades que deberían salvaguardar los acuerdos colectivos. La evolución del conflicto muestra la tensión existente entre lo privado y lo público, en tanto que la deriva judicial alumbró categorizaciones jurídico-administrativas en cierta



Foto 2°. Imágenes del emprendimiento Bema Agri (2011-2015).

forma novedosas, como lo es la de patrimonio público. Consideramos que estos puntos constituyen las referencias centrales para un amplio debate.

Según consta en el expediente judicial, la empresa se propuso realizar un sistema productivo mixto agrícola-ganadero, para lo cual debía controlar los excesos hídricos superficiales y subterráneos con obras de contención que impidan inundaciones y de drenaje que cuiden la acumulación de agua además de producir el abatimiento del nivel freático. El proyecto de obras describía un terraplén perimetral con una extensión total de 19 kilómetros, con un canal interior de drenaje con capacidad de acumulación de más de 600.000 m³ de agua; ambos, terraplén y canal significan un movimiento de suelos del orden de más de 850.000 m³ de tierra; una capacidad de bombeo instalada de hasta 480.000 m³ por día o su equivalente a 133,33 m³ por segundo.

A pesar de no contar con las debidas autorizaciones, y pese a los intentos del municipio

de frenar la obra, la empresa pudo llevar adelante el proyecto gracias a la política de hechos consumados. Una vez establecida y ya operando, legisladores y autoridades municipales emprendieron distintas acciones administrativas y judiciales para detener el avance de los terraplenes y la actividad agrícola. Es en este contexto que en 2009 el Concejo Deliberante sanciona dos ordenanzas que limitan la agricultura en islas⁴. Por su parte, el ejecutivo ordena a la empresa paralizar las tareas de siembra y movimiento de suelos, debiendo volver la tierra removida a sus niveles naturales bajo apercibimiento, por tratarse de usos no admitidos por la Ordenanza Municipal N° 2472 (Resolución N° 157/09).

Frente a esta intimación la empresa inicia una causa judicial en el año 2010. En la misma persigue la declaración de inconsti-

⁴ Una de las normas (N° 2790) prohíbe el uso de agroquímicos y la otra (N° 2775) establece sanciones para las infracciones a las normas municipales que regulan las actividades en islas, entre ellas el desarrollo de la agricultura.

tucionalidad de las normas de uso del suelo y protección ambiental municipales, por entender que el municipio excede sus competencias para legislar en su jurisdicción, competencias que corresponden a la provincia.

En base a las pruebas reunidas el Fiscal de la causa llega a la conclusión que la demanda no era atendible ya que la empresa comenzó las obras sin el aval de las autoridades y en abierto desafío al Código Urbano (la ordenanza n° 2472), el cual veda la agricultura y las actividades industriales en la sección de islas, la que además ha sido declaradas área natural protegida.

Por su parte el tribunal al emitir su fallo en diciembre de 2015⁵, sin negar las competencias de la administración local, enfoca el tema desde otro punto de vista: las intervenciones de particulares (la empresa) en un territorio surcado por ríos que son de dominio público.

El tribunal entiende que el emprendimiento se desarrolla en un área que integra el sistema fluvial del río Paraná y que su desarrollo implica un manejo de las aguas que afectará riachos y arroyos colindantes a donde aquel está situado. Estos cursos de agua son patrimonio público de la provincia pues las

normas constitucionales y civiles disponen que los ríos son dominios de las provincias, e integran el patrimonio público. Por otra parte, la Constitución entrerriana establece que la Fiscalía de Estado es la defensora de ese patrimonio, por lo que tiene la facultad para intervenir en controversias que lo afecten y velar por el "interés público". Para esta defensa la provincia cuenta con una extensa normativa que es enumerada en el fallo. En base a este criterio el tribunal suspende las actuaciones judiciales, hasta tanto intervenga en el juicio la Fiscalía como defensora de las aguas del delta.

Este antecedente nos indica que en todas y cada una de las obras de terraplenes y endicamientos realizados en el Delta del Paraná debiera intervenir no sólo las administraciones local y provincial, sino además la Fiscalía de Estado, a fin de salvaguardar el "interés público" que podría verse afectado por el aprovechamiento que realicen los particulares. El carácter de patrimonio común que destaca el fallo, se evidencia por otra parte, en la participación de vecinos afectados, organizaciones sociales, legisladores y funcionarios municipales, quienes ante las fallas en las licencias ambientales se involucran y comprometen de manera creciente en la defensa de los bienes de su territorio.

⁵ Causa "Bema Agri B.V. C/ Municipalidad De Victoria S/ Contencioso Administrativo", Expte. N°3261 - F° 36 - Año 2010. Cámara Contencioso Administrativa de la ciudad de Paraná.



Foto 3°. Imagen aérea del establecimiento Bema Agri (2015).

Reflexiones finales

En los últimos años la importancia de los ecosistemas de humedales de la baja Cuenca del Plata y su preservación es reconocida al ritmo de las presiones que amenazan su integridad. Los modelos de desarrollo actuales tienen como expresiones territoriales la conversión de sus entornos anfibios en terrestres y el destino de las tierras a monocultivos y urbanizaciones. La drástica alteración de los ambientes y sus paisajes, la contaminación, las inundaciones, la fragmentación espacial y social son las consecuencias de la implantación de esos modelos. Este es el origen de la diversidad de conflictos que se desatan allí donde se radican emprendimientos que operan bajo estos modelos y al amparo de una "política de hechos consumados" que subyace en la aplicación de la legislación ambiental.

En los casos que revisamos esa política se observa en los procesos de licenciamiento que siguen particulares, al eludir pasos del sistema de tramitación y por tanto, la aplicación y el cumplimiento de las normas que los regulan. Aunque cada caso presenta sus particularidades, y en ciertas ocasiones diferentes organismos del Estado intentan intervenir en el curso de las obras, lo cierto es que termina primando dicha política, la cual colabora con el avance de esos modelos insustentables.

Las múltiples acciones ciudadanas que emergen en respuesta a ese avance y a la política que los sostiene, e incluso las actuaciones de funcionarios locales que buscan detener las obras, están vinculadas a las fallas administrativas. Pero circunscribirlas a las deficiencias institucionales supone una mirada restrictiva de estos procesos. Tales acciones revelan asimismo un compromiso de las poblaciones y las comunidades con el cuidado de los bienes naturales, y su intención de participar en las decisiones sobre los usos y destinos de los territorios que habitan.

Más ampliamente, ese compromiso está expresando otras maneras de concebir y valorar los entornos naturales, ya no como meros proveedores de "recursos" a explotar en provecho de grupos específicos y en el corto plazo, o bienes "fiscales" cuya administración cae exclusivamente bajo la órbita de los Estados y para su provecho, sino como bienes o patrimonio en común que deben ser gestionados adecuadamente para el mantenimiento de toda la vida en la región. Esto implica el desafío institucional de dar por tierra la política de hechos consumados, de una parte, y de otra avanzar hacia una democratización en la gestión de los territorios.

Para terminar con esa política es preciso que los organismos públicos actúen conforme a los procedimientos de licencia establecidos y las normas que los rigen, de modo que las definiciones sobre los usos no queden, en la práctica, libradas a los intereses privados. Los estudios de impacto ambiental deben ser realizados y aprobados antes de que los particulares inicien las obras. Las administraciones deben además, instrumentar medidas eficaces para controlar obras que se realicen sin los permisos correspondientes y aplicar sanciones ante infracciones detectadas. Por último, es preciso que estas acciones estén enmarcadas en una política específica de ordenamiento territorial de humedales.

Las administraciones pueden encontrar en los procesos de democratización un nuevo aliado en la gestión de los territorios. La democratización puede ser encauzada a través de instancias de participación ciudadana en el proceso de licenciamiento. En los casos en que los emprendimientos comprometan aspectos socio-ambientales significativos, como los que aquí hemos mencionado, sería deseable realizar consultas previas tanto sobre los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental como en la evaluación

de los mismos⁶. Los conflictos suscitados por las obras y la intervención ciudadana en instancias administrativas y judiciales, muestran que esas decisiones no pueden adoptarse solamente en base a estudios de consultores privados y evaluaciones realizadas en oficinas del Estado. La apertura de ámbitos ciudadanos de deliberación y decisión, puede ir en paralelo a la inclusión en estos estudios de abordajes que consideren dentro de las afectaciones ecosistémicas, a los paisajes naturales y culturales heredados por las comunidades de la región, que hacen igualmente a los derechos de las personas a sostener sus modos de existencia y a su calidad de vida.

Los procesos de licenciamiento pueden constituirse de este modo, en el lugar de una apuesta por la democratización de las decisiones sobre los destinos de los humedales del Paraná y sus bienes comunes, y en ese camino, un punto de apoyo para las alternativas a los modelos insustentables que se están extendiendo en la región.



6 La participación de la ciudadanía en las distintas etapas de la evaluación ambiental integra la propuesta de Evaluación de Equidad Ambiental elaborada por FASE y ETTER/IPPUR (Universidade Federal do Rio de Janeiro).



Referencias bibliográficas

Blanco, D. (2010) Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná. D. Blanco y F. Méndez (editores). Fundación Humedales. Buenos Aires.

FASE y ETTERN-IPPUR/UFRJ (2011) Relatório Síntese Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro.

FICH (2013) Delta del río Paraná. Área vinculación física Rosario-Victoria (pcia. Entre Ríos). Endicamientos. Afectaciones producidas. Diagnóstico Hidrológico. Informe Técnico. Universidad Nacional del Litoral.

Galafassi, G. (2005) La pampeanización del Delta. Extramuros. Buenos Aires.

Minotti P., Kandus P. (2013) Actualización y profundización del mapa de endicamientos y terraplenes de la región del Delta del Paraná. LETyE. Universidad de San Martín.

Pintos P., Sgroi A. (2012) Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina. Estudio de la megaurbanización San Sebastián. Revista AUGMDOMUS, 4:25-48.

PIECAS-DP (2011) Evaluación Ambiental Estratégica. Informe final.

Ríos, D. (2012) Prólogo, en La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. P. Pintos y P. Narodowski (coordinadores). Imago Mundi. Buenos Aires.

Recuadro 1°



» El estado de los terraplenes y endicamientos en el Delta

El 2 de febrero de 2015 la Defensoría del Pueblo de la Nación dio a conocer el resultado de la investigación sobre los endicamientos y terraplenes en el Delta (Resolución N° 01/2015), a raíz de la solicitud presentada por la agrupación El Paraná No Se Toca (Rosario). La Defensoría se hacía eco también de las denuncias presentadas por la Sociedad Rural Islas de Ibicuy y la Federación Agraria Argentina-Filial Delta, las cuales reclamaban por la regulación en el territorio entrerriano de estas obras, que interrumpen o derivan el agua de ríos y arroyos e impiden el escurrimiento natural, generando inundaciones en los campos vecinos, lo cual los perjudica.

El Informe da cuenta del estado actual de las obras en toda la región del delta y sus impactos derivados en base a la bibliografía existente, principalmente la producida por las Universidades Nacionales de San Martín y el Litoral. El LETyE (UNSAM) elaboró una serie de mapas que muestra la distribución espacial de endicamientos y terraplenes, la superficie que abarcan y su evolución en los últimos años. En Entre Ríos identificaron 96 endicamientos que cubren más de 130.000 ha., mientras que en Buenos Aires los 286 diques abarcan unas 108.000 ha. En la porción bonaerense la menor superficie cubierta por una mayor cantidad de diques obedecería a que muchas de las nuevas obras se asocian a urbanizaciones, en tanto en Entre Ríos se destinan a emprendimien-

tos agropecuarios. En esta provincia se observa una tendencia de avance de las obras sobre el eje Paraná Inferior-Paraná Guazú, frente al cordón industrial Rosario-Campana (Minotti et al., 2013: 23-24).

En conjunto se trata de una altísima proporción del Delta afectada. Pero además de la extensión derivada de una simple sumatoria, el Informe señala que debe considerarse el efecto acumulado de estas obras, las cuales pueden multiplicar sus efectos negativos en forma exponencial. A esta conclusión arriba el estudio de la FICH (UNL) al evaluar la afectación de una serie de obras asociadas a la conexión vial Rosario-Victoria. A nivel local cada terraplén individual cierra cursos de agua y desconecta áreas de almacenamiento del escurrimiento general, no permitiendo la recarga natural de lagunas y bajos y cambiando la dirección y concentración del escurrimiento. Un progresivo incremento de las obras aumentaría drásticamente el área total cubierta, disminuyendo las áreas de almacenamiento y aumentando los escurrimientos concentrados. Se estaría entonces en una situación de riesgo hídrico: durante las crecidas las aguas se desplazarían más rápidamente, con niveles superiores y procesos generalizados de erosión-sedimentación que afectarían la distribución espacial y temporal del agua, cambiando el funcionamiento hídrico en el sistema (FICH, 2013: 39-40).

Por otra parte, la Defensoría constata que existe una significativa falencia en el control gubernamental de las obras, teniendo en cuenta la información provista por las autoridades provinciales. Los registros oficiales de los últimos diez años presentan cifras claramente

infravaloradas si se las compara con las aportadas por los estudios de las universidades. En Buenos Aires algunas de las obras ya construidas no tenían autorización, y en Entre Ríos ninguna de las registradas contaba con las aprobaciones correspondientes (2015: 12,13). De la información recabada no se deduce que las autoridades de las dos provincias hayan implementado medidas sancionatorias ni acciones tendientes a reparar la dinámica hídrica.

El informe concluye que el sistema de control del territorio no ha avanzado más allá de su etapa diagnóstica -la cual, en función de la divergencia entre la cantidad de terraplenes informados por las autoridades y los identificados por los estudios independientes – requiere también ser fortalecida" (2015: 14). Esta falta de reacción se vuelve más llamativa dado que la Evaluación Ambiental Estratégica del PIECAS ya había declarado a los terraplenes y endicamientos como una amenaza para una adecuada gestión ambiental de los humedales del delta; y más aún si se tiene en cuenta que las distintas administraciones cuentan con "un extenso cuerpo normativo inherente a las evaluaciones de impacto ambiental" (2015: 6), que permiten avanzar en el ordenamiento de los usos del territorio, hasta tanto no se definan e implementen planes de ordenamiento ambiental del delta, tal como recomienda el PIECAS a las provincias.



Recuadro 2°

» El licenciamiento de las urbanizaciones en humedales

Desde los años noventa en el nordeste bonaerense la frontera urbana se extendió sobre los valles de inundación de los ríos. Estas áreas, hasta entonces marginales por ser inundables y utilizadas para loteos populares, pasaron a ser valoradas como suelo urbanizable. La baja cuenca del Río Luján se transformó en el paisaje privilegiado para emplazar barrios náuticos y urbanizaciones cerradas destinadas a sectores medio-altos y altos. La conversión de las tierras anegables en suelo urbano se llevó a cabo mediante grandes rellenos para elevar la altura del terreno respecto de la cota original. Esta técnica constructiva "generó una nueva geografía que alterna zonas sin relleno y con rellenos, y dentro de estas últimas, lagos, canales y marinas y nuevas líneas de costas sobre el río Luján" (Ríos, 2012: 2).

La propagación de este tipo de hábitat residencial tiene efectos socio-ambientales adversos a nivel micro-regional. Las obras de drenaje, dragado y refulado producen una transformación permanente de los valles de inundación natural de arroyos y ríos. Las alteraciones en la topografía provocan la retracción de los humedales y por tanto de sus funciones ecológicas, en especial su capacidad de regulación hidrológica, lo cual ha tornado a la región más vulnerable a las inundaciones; al mismo tiempo los sistemas de polders y terraplenes que rodean a las urbanizaciones



derivan las aguas hacia las vecinas ciudades abiertas y zonas rurales. Además de la fragmentación espacial que genera, este planteo urbano es causa de segregación social (Pintos et al., 2012).

En el avance de los procesos de urbanización convergen intereses entre desarrolladores e inversores inmobiliarios y el Estado, en sus distintos niveles de gestión y organismos (Ríos, 2012: 2). El análisis de la gestión gubernamental de los emprendimientos en jurisdicción bonaerense advierte que en esa convergencia son vulneradas las normas vigentes aplicables en los procedimientos de aprobación de los mismos. Una de sus derivaciones ha sido la generalización de "una política de hechos consumados": las empresas inician y avanzan con las obras -e incluso comercializan las parcelas- antes de haber cumplido con todas las aprobaciones estipuladas por la normativa (incluyendo los estudios de impacto ambiental) y obtener los permisos correspondientes. Tales prácticas administrativas revelan la debilidad de la gestión pública frente al embate de inversores y a la vez, una desatención frente a la degradación ambiental y los efectos adversos que generan los "productos" del negocio inmobiliario (Pintos et al., 2012).

El avance urbano sobre humedales favorecido por esta política se advierte en Entre Ríos. En el departamento Gualeguaychú una empresa de desarrollo inmobiliario comenzó las obras sin autorización de la Secretaría de Ambiente, que involucraron el relleno de un humedal protegido con material extraído de canchales no autorizadas, el desmonte de más de 110 hectáreas, la urbanización del predio para trescientos (300) lotes individuales sin previsión de tratamiento de aguas negras y la modificación del escurrimiento natural de las aguas. Recién cuando vecinos denuncian a la empresa, ésta comienza a regularizar su situación frente a



La Secretaría de Ambiente y el CORUFA, logrando en julio de 2015 el dictado de la Resolución N°340/15 SA que concede el certificado de aptitud ambiental a la obra. La resolución fue cuestionada por los vecinos, quienes iniciaron una acción judicial de amparo persiguiendo el dictado de la inconstitucionalidad de dicha resolución y la reparación de los daños ocasionados. El gobierno provincial apeló esta acción y al mismo tiempo suspendió el otorgamiento del certificado de aptitud ambiental, disponiendo la realización de un nuevo estudio de impacto. Ante esta resolución el tribunal rechazó la acción de amparo, ya que el conflicto aún se está dirimiendo en las instancias administrativas (estudio y evaluación de impacto ambiental).

Las urbanizaciones siguen abriéndose paso en los humedales de los ríos que surcan el territorio bonaerense y entrerriano, así como en las porciones insulares del Bajo Delta según indican estudios realizados recientemente por la UNSAM y la Fundación Humedales (Página 12, 16/08/2015). No obstante, en este frente de avance también se están generando múltiples acciones colectivas que pugnan por tener un lugar en las decisiones sobre el destino de sus territorios.

Recuadro 3°

El entramado normativo del licenciamiento para el Delta Entrerriano

Nivel provincial

Temática	Norma	Disposiciones
Áreas naturales protegidas	Ley N° 8967 Año 1995	Crea el "Sistema provincial de áreas naturales protegidas", las cuales son espacios físicos que por sus paisajes y riqueza de fauna y flora se encuentran "limitadas de la acción humana a fin de asegurar la existencia de sus elementos naturales a perpetuidad" (arts. 1 y 2).
	Ley N° 9718 Año 2006	Declara a las islas y los humedales de los departamentos Uruguay, Gualaguaychú e Islas del Ibicuy "área natural protegida" y la incorpora al sistema provincial.
Ordenamiento territorial del bosque nativo	Ley N° 10284 Año 2014	Comprende las áreas definidas en el sistema de áreas naturales protegidas (Ley 8967) -los humedales provinciales- y establece que toda intervención del bosque nativo requiere de un estudio de impacto ambiental previo (arts. 2 y 26).
Gestión hídrica	Ley N° 8534 Año 1991	Regula la construcción de obras de endicamiento para defensa y manejo de aguas ubicadas en ríos destinadas e evitar inundaciones.
	Leyes N° 9092 y N° 9466 Años 1997 y 2002	Declara los ríos Paraná, Uruguay y demás cursos de agua de la Provincia de Entre Ríos de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible. En la modificación del año 2002 declara de interés provincial todo proyecto de recuperación o conservación en zonas aledañas a los ríos.
	Ley N° 9757 Año 2007	Crea el "Comité de cuencas y consorcios del agua". El comité, en caso de existir, debe actuar como instancia previa en conflictos relacionados con los recursos, "constituyéndose en el ámbito propicio para la búsqueda de acuerdo o conciliaciones" (arts. 4° y 6°).
Conservación y manejo de suelos	Ley N° 8318 y modificatorias ¹ Año 1990	Declara de interés público y sujeto a uso y manejo conservacionista a los suelos en la provincia que por acción antrópica manifiestan síntomas o susceptibilidad de degradación (art. 1°).

¹ Leyes 8659 (B.O. 7/07/92) y 9318 (B.O. 03/05/2001).

Nivel nacional

Temática	Norma	Disposiciones
Derechos fundamentales y presupuestos mínimos	Constitución Nacional Año 1994	Consagra el derecho a un ambiente sano, prescribe la obligación de recomponer el daño ambiental y establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias las necesarias para complementarlas (art. 41).
Protección ambiental	Ley N° 25.675 Año 2002	Establece los presupuestos mínimos de protección que tiene que cumplir la legislación ambiental nacional y provincial; en el sentido que toda regla que se dicte sobre el tema debe alinearse con ella.
Presupuestos mínimos para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas.	Ley N° 25.688	Establece que " para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen" ² .
Legislación de fondo	Código Civil y Comercial	Las normas del Código Civil y Comercial incorporan una profunda reforma de carácter tuitivo (protector) de aquellos derechos de incidencia colectiva, para cuyo análisis debe partirse de una noción básica, que es que los ríos y sus cauces son bienes de dominio público provincial. En este sentido adquieren relevancias los principios de interpretación del art. 2º y la buena fe en el ejercicio de los derechos que indica el art. 9º y específicamente en relación a los bienes los arts. 234, 235, 240, 241 y 1974.

² En el caso del Delta, la figura del comité podría ser suplantada por instituciones previstas por el PIECAS-DP.

Nivel supranacional

En virtud de lo dispuesto por la Constitución Nacional (art. 75º) debe atenderse al sistema de normas convencionales supranacionales a las que ha adherido la República Argentina.

Temática	Norma	Disposiciones
Protección de los humedales	"Convención Rámsar"	<p>"Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas", firmada en Ramsar, Irán (1971), modificada según el Protocolo de París (1982) y ratificada en Argentina mediante Ley N° 23.919 (1991).</p> <p>Esta Convención contempla la posibilidad de que los Estados miembros informen las áreas que declaren como protegidas, acción realizada por la Legislatura de Entre Ríos al declarar protegidos a los humedales de la cuenca del río Gualeguaychú (Ley N° 9718).</p> <p>En 2016 los Parques Nacionales "Pre-Delta" e "Islas de Santa Fe", ubicados en el Delta del Paraná, fueron designados Sitio Rámsar (N° 2255).</p>



Rosario, Paraná, septiembre 2016

Coordinación y textos

Laura Prol, Diego Rodríguez
y Omar Arach

Asesoría y trabajo de campo

Jorge Daneri, Jorge Postma,
Eduardo Spiaggi y Claudio Vizia

Diseño y diagramación:



Mariano Sanguinetti
www.inerciacomunicacion.com.ar



Taller Ecologista

Tel/Fax: (54) 341 4261475

Correo electrónico:

✉ info@taller.org.ar

📍 www.tallerecologista.org.ar

Casilla de Correo 658 - CP 2000

Rosario - Santa Fe - Argentina



Fundación
M'biguá
Ciudadanía y Justicia Ambiental

Fundación M'biguá

Ciudadanía y justicia ambiental

Tejeiro Martínez 543 - CP 3100

Paraná [Entre Ríos] Argentina

(54) 343-4228499

📍 www.mbigua.org.ar

✉ mbigua@mbigua.org.ar

Procesos de licenciamiento ambiental en los humedales del Paraná

Problemas y desafíos para una gestión
democrática de nuestros bienes comunes