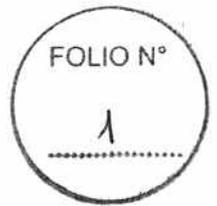




DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



BUENOS AIRES, 02 FEB 2015

VISTO las actuaciones N° 2136/08 caratulada: "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE sobre solicitud de intervención vinculada a presuntos incendios en el Delta" y N° 3160/13 caratulada "VECINOS AUTOCONVOCADOS EL PARANA NO SE TOCA sobre Impacto Ambiental vinculado con construcción de terraplenes en el Delta del Paraná", y

CONSIDERANDO:

Que la actuación N° 2136/08, iniciada a raíz de los incendios masivos ocurridos en el Delta del Río Paraná en el año 2008, señaló que los mismos se relacionaban con prácticas productivas inadecuadas para este ecosistema de humedal.

Que, en ese sentido, esta Defensoría del Pueblo de la Nación recomendó que las actividades y emprendimientos productivos del Delta del Paraná se realicen en el marco de la sustentabilidad, y que se elabore un plan de gestión integral e interjurisdiccional para el conjunto de este ecosistema (resoluciones DPN N° 149/08, 145/09, 146/09 y 147/09).

Que, luego de ello, los Gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministerios de la Nación firmaron una carta intención en la que se comprometieron a elaborar un "Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de la Región Delta del Paraná (PIECAS-DP)".

VDF
8
11



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que se creó, además, un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN) integrado por las tres provincias y la Nación como instancia de coordinación de las acciones a ejecutar.

Que en el marco de las actuaciones antes mencionadas, esta Defensoría del Pueblo realizó una evaluación acerca del cumplimiento de los compromisos asumidos en la carta intención.

Que pudo comprobarse que, superadas las complicaciones iniciales, el CIAN quedó constituido por las máximas autoridades ambientales de las tres provincias y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y se encuentra en funcionamiento.

Que, a la fecha, las autoridades elaboraron un documento que establece una Línea de Base describiendo la situación del ecosistema, y realizaron una Evaluación Ambiental Estratégica, y, en agosto de 2013, el CIAN aprobó -en base a ellos- el documento final del PIECAS-DP (nota SSPyPA 1591/2013).

Que, asimismo, han redactado un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación y el uso sustentable del Delta del Paraná, el cual cuenta con un dictamen favorable del Consejo Federal de Medio Ambiente-COFEMA por Resolución N° 284/2014.

Que, sin perjuicio de ello, conforme la legislación ambiental vigente en el país, la gestión de este ecosistema a través del PIECAS-DP debe orientarse hacia el cumplimiento de los presupuestos mínimos de protección ambiental establecidos por la Ley N° 25.675 "Ley General del Ambiente" que desde 2002 fija la política ambiental para todo el territorio de la Nación.

Que son aplicables a este caso los siguientes principios de la política ambiental establecidos por la ley:

vdf
A
JA



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

- 1.- principios precautorio y de prevención que obligan a atender en forma prioritaria e integrada la causa de los problemas, aún cuando la información científica sea incompleta o no exista certeza absoluta;
- 2.- principio de sustentabilidad, que condiciona el modelo de desarrollo económico y social a través del uso adecuado de los recursos del ambiente; y
- 3.- principios de cooperación y solidaridad que establecen que, en los sistemas ecológicos compartidos, los recursos naturales serán utilizados en forma equitativa y racional, y la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta por la Nación y las provincias (art. 4º);

Que el derecho ambiental establece además una serie de instrumentos de gestión ambiental aplicables a este caso:

- 1.- ordenamiento ambiental del territorio, que estipula las actividades económicas permitidas en una zona o región de forma de garantizar la sustentabilidad de los sistemas naturales y culturales (arts. 9º y 10º);
- 2.- información sobre el estado del ambiente y participación ciudadana que establece el derecho de todas las personas a opinar en la toma de decisiones que involucren la preservación y protección del ambiente, y la obligación de las autoridades de establecer mecanismos institucionales para ello (arts. 16 a 21);
- 3.- sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 8º);
- 4.- evaluación del impacto ambiental previo a la autorización de los emprendimientos capaces de degradar el ambiente, como procedimiento apto para identificar el impacto ambiental tolerable socialmente para dicha actividad económica (arts. 11, 12 y 13).

VDF
J
JA



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que, a partir de estos principios, instrumentos, derechos y obligaciones, se inició una investigación para conocer la forma en que se han orientado las políticas ambientales en el territorio del Delta.

Que, en julio de 2013 la asociación "El Paraná No Se Toca" presentó la actuación N° 3160/13 solicitando se investigue la proliferación de terraplenes y endicamientos¹ en el Delta del Paraná por considerarlos una amenaza al ecosistema y contrarios a lo acordado en las reuniones del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN) y a las recomendaciones de la Evaluación Ambiental Estratégica elaborada en el marco del PIECAS-DP.

Que, con posterioridad, se recibieron denuncias de la Sociedad Rural Islas del Ibicuy y de la Federación Agraria Argentina-Filial Delta indicando que en el delta entrerriano no existe ningún tipo de regulación sobre los terraplenes y endicamientos particulares, los cuales interrumpen o derivan el agua de los ríos y arroyos impidiendo el escurrimiento natural y generando inundaciones extraordinarias en los campos vecinos, lo cual los perjudica.

Que mencionan, entre otros, el camino construido entre el Paraje Roldán y arroyo Sagastume, donde se ha hecho una elevación a la altura de la ruta 12 que funciona como un obstáculo al escurrimiento de las aguas, hecho que pretende ser corregido mediante el posterior dragado del cauce del arroyo.

Que, analizada toda esta información, se decidió abordar el análisis de la política ambiental en el territorio deltaico enfocando, en esta instancia, la problemática de los terraplenes y endicamientos.

¹ Los endicamientos y terraplenes son elevaciones artificiales del terreno de varios metros de altura. Nos referimos a "terraplenes" cuando los muros o taludes son abiertos, es decir, cuando la elevación no rodea todo el emprendimiento sino que se ubica sólo en el lado que ingresa el agua durante la creciente. También constituyen terraplenes las vías de acceso construidas con la finalidad de facilitar el traslado de personas, maquinarias y animales entre los campos y que en algunos casos actúan como diques, represando las aguas en los momentos de crecientes. El término "endicamiento" hace referencia a terraplenes que encierran toda la superficie de un emprendimiento, evitando así el ingreso del agua a su interior.

USF
D
JA



00001/15



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que, en función de ello, y teniendo en cuenta los principios e instrumentos de la política ambiental nacional, esta resolución aborda, por un lado, dos cuestiones relativas a la gestión del Delta del Paraná: la escasa implementación del PIECAS-DP y la falta de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Por otra parte, analiza las fallas en el uso de los instrumentos específicos de la gestión ambiental para atender el caso concreto de la proliferación de terraplenes y endicamientos: sistemas de información ambiental incompletos, insuficiente control de las actividades antrópicas en el territorio, y ausencia de Evaluaciones de Impacto Ambiental.

Que, para ello, se remitieron pedidos de informes a la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación, la SECRETARÍA DE AMBIENTE SUSTENTABLE de Entre Ríos, el CONSEJO REGULADOR DEL USO DE FUENTES DE AGUA- CORUFA de Entre Ríos, el ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE-OPDS de Buenos Aires, la AUTORIDAD DEL AGUA de Buenos Aires, la SECRETARÍA DE AGUAS de Santa Fe, y la SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE de Santa Fe.

Que, asimismo, se analizó el documento final del PIECAS-DP y los documentos oficiales elaborados en ese marco, así como las actas de las reuniones del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel-CIAN.

Que como resultado de la investigación se identificaron numerosas cuestiones que es necesario corregir para una mejor gestión ambiental del Delta del Paraná, en tanto constituye el humedal interjurisdiccional más importante de nuestro país.

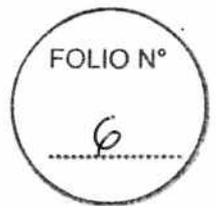
Que, en primer lugar, se analizarán las cuestiones generales de la gestión del Delta: la implementación del PIECAS-DP y el Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Que, debe destacarse que el PIECAS-DP es un instrumento innovador concebido para establecer -por consenso entre las tres provincias y la Nación-, el

ver
de
M



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



uso sustentable de este ecosistema compartido manteniendo sus características de humedal.

Que este Plan destaca la necesidad de realizar un ordenamiento ambiental del territorio y de controlar las obras de intervención que modifican la dinámica del mismo (PIECAS-DP, págs. 33 y 36); y establece como un objetivo a corto plazo el desarrollo de un cronograma para la implementación de estas metas.

Que no obstante estas afirmaciones, el mismo no detalla las acciones a realizar en cada jurisdicción para alcanzar su cumplimiento, omisión que lo debilita en tanto efectivo orientador de las políticas ambientales para el territorio.

Que la efectiva implementación del Plan requiere llegar a acuerdos que contemplen un plan operativo que detalle tanto las acciones como los mecanismos de coordinación interinstitucional lo cual, como se señaló previamente, aún no ha sido desarrollado.

Que, en relación al ordenamiento ambiental del territorio, se consultó a la SAyDS cuáles eran los avances en la zonificación del Delta en tanto humedal interjurisdiccional y la definición de los usos permitidos en cada zona, así como la promulgación de normativa en ese sentido.

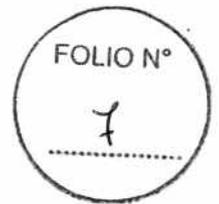
Que, al respecto, la máxima autoridad ambiental nacional indica que son las jurisdicciones locales quienes cuentan con la atribución de ordenar su territorio, y remite información específica de cada provincia la cual muestra escasos avances en este aspecto.

Que, asimismo, señala que las recomendaciones de la Evaluación Ambiental Estratégica en relación al ordenamiento territorial del Delta (apartado 6.3) aún no han sido plasmadas en normativas específicas por las distintas jurisdicciones. No obstante, indica que cada provincia posee un extenso cuerpo normativo inherente a las Evaluaciones de Impacto Ambiental (y previo al establecimiento del PIECAS-

vdf
JA



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



DP), que es el que se está implementando actualmente por considerarse altamente vinculado con la zonificación y los usos del territorio.

Que debe señalarse que el instrumento de gestión ambiental idóneo para regular el uso del suelo, es precisamente el Ordenamiento Ambiental del Territorio, que debe contemplar a) la vocación de cada zona o región en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) la distribución de la población y sus características particulares; c) la naturaleza y las particularidades de los diferentes biomas; d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) la conservación y protección de ecosistemas significativos (confr. art. 10º de la Ley Nº 25.675).

Que, cabe destacar que, si bien corresponde a las autoridades locales definir los usos de cada zona conforme las particularidades de las mismas, la complejidad del territorio deltaico exige además un macro-ordenamiento ambiental a una escala regional, que debe ser realizado en un marco interjurisdiccional.

Que, adentrándonos en el estudio de los terraplenes y endicamientos, a continuación analizaremos el uso de los instrumentos específicos de gestión ambiental para atender esta problemática: los sistemas de información ambiental y de control, y la Evaluación de Impacto Ambiental.

Que, en primer lugar, debe señalarse que los terraplenes y endicamientos fueron reconocidos como una amenaza para la conservación y el adecuado manejo del Delta del Paraná en la Evaluación Ambiental Estratégica, y consignados en el PIECAS-DP como un tema prioritario a atender.

Que ello se vio ratificado en la reunión de julio de 2014, donde el CIAN manifestó su preocupación por el incremento de estas obras de intervención, y ratificó los términos de los lineamientos y recomendaciones contenidos en la Línea de Base, la Evaluación Ambiental Estratégica y el PIECAS-DP.

VDF
J
JA



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Que, debe destacarse que, desde mediados de 2003, tras la inauguración de la conexión vial Rosario-Victoria, aumentó la visibilidad y accesibilidad del territorio deltaico para empresarios, financistas y productores que comenzaron a invertir en la producción agropecuaria en el área siguiendo la lógica de los sistemas pampeanos, con el consiguiente abandono de otras prácticas productivas más adaptadas al particular ecosistema de las islas. Estas nuevas modalidades productivas buscan reducir al mínimo las inundaciones de las islas producidas por las crecidas periódicas del río, para lo cual se erigen diques y terraplenes de "defensa"².

Que, a la fecha, se han identificado un total de 389 endicamientos cerrados (rodeados por terraplenes perimetrales) que cubren una superficie de 240.748 hectáreas, y 1.060 terraplenes lineales que recorren una longitud de más de 5.000 km (relacionados tanto con los diques perimetrales como con caminos elevados)³ en todo el territorio deltaico.

Que la zona más afectada es Entre Ríos con 96 terraplenes y endicamientos que cubren más de 130.000 hectáreas, la mayor parte de los cuales se destinan a emprendimientos productivos agropecuarios.

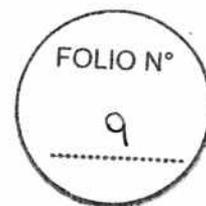
Que, por su parte, la porción del Delta bonaerense cuenta con una gran cantidad de terraplenes y diques (286) que cubren 108.000 hectáreas, en su mayoría antiguas estructuras para posibilitar la actividad forestal. Por su parte, los nuevos terraplenes y diques están vinculados en general a habilitar tierras para emprendimientos urbanos.

Que un informe elaborado por la Facultad de Ciencias Hídricas de la Universidad del Litoral a pedido de la Secretaría de Ambiente de Entre Ríos da

² Humedales del Paraná. Biodiversidad, usos y amenazas en el Delta Medio. Vizia, C. *et al.*. 2010. Taller Ecologista. 68 pp.

³ Actualización y profundización del mapa de endicamientos y terraplenes de la región del Delta del Paraná-2013. Minotti, P. y Kandus, P. 2013. Laboratorio de Ecología, Teledetección y Ecoinformática, Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de General San Martín. Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales. 26 pp.

VDF
A
B



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

cuenta de los graves impactos negativos que se derivan de estas obras: el mismo señala que los terraplenes y endicamientos provocan una situación de riesgo hídrico ya que las ondas de crecida se desplazan más rápidamente, con niveles superiores y con procesos generalizados de erosión-sedimentación, lo cual cambia totalmente el funcionamiento hídrico en el sistema⁴.

Que es justamente este régimen hídrico, con sus pulsos de crecidas y bajantes a lo largo del año, lo que determina las características estructurales y funcionales del Delta del Paraná, por lo que las alteraciones que se produzcan en el mismo afectan directamente, y de modo negativo, los bienes y servicios ambientales que presta a la sociedad y que son indispensables para el ejercicio de la vida cotidiana y el desarrollo humano de más de 15.000.000 de personas que habitan en su área de influencia directa en Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe⁵.

Que los bienes y servicios que el Delta provee y que se ven afectados por los terraplenes y endicamientos incluyen, entre otros, la amortiguación de inundaciones y de los efectos de las tormentas tanto a nivel local como en áreas vecinas.

Que esto se da gracias a que el agua de las crecidas se distribuye por los distintos ríos y arroyos e ingresa a las islas reduciendo así su velocidad de escurrimiento, retardando el efecto de la crecida aguas abajo y permitiendo que desagüe en el río de la Plata.

Que sólo durante el 2014 las inundaciones extremas que causaron las crecidas del río Paraná generaron miles de evacuados en Entre Ríos y Buenos Aires, y provocaron que el gobierno de Entre Ríos declare la emergencia ganadera para los productores afectados en el territorio deltaico (decreto N° 2697/14).

⁴ Delta del Río Paraná. Área Vinculación Física Rosario-Victoria. Endicamientos: Afectaciones producidas - Diagnóstico Hidrológico. Informe Técnico. Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. Universidad Nacional del Litoral. 2013. 41 pp.

⁵ Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná-PIECAS DP. SAyDS, Provincia de Buenos Aires, Provincia de Entre Ríos, Provincia de Santa Fe, GEF, PNUD, Somos Ambiente. 2013. 53 pp.

2014
SA
A



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que más allá del control de inundaciones, el Delta presta otros múltiples beneficios a la sociedad que se ven afectados cuando se modifica su condición de humedal. Entre ellos se cuentan el almacenaje y retención de agua, la provisión de agua dulce para consumo y producción, la recarga y descarga de acuíferos, la regulación de la salinidad y protección de suelos, la estabilización de costas, la retención de contaminantes, la producción de forraje natural para la actividad ganadera, el sostenimiento de la principal pesquería comercial de río (sábalo) y del mercado apícola (Argentina es el segundo exportador mundial de miel a granel), y el atemperamiento de condiciones climáticas extremas⁶.

Que, en referencia a los valores ambientales y culturales del Delta en tanto patrimonio común, un reciente estudio económico de los servicios ecosistémicos que presta el humedal, estimó un valor monetario de los mismos del orden de los 1.300 dólares por hectárea por año⁷. Valores estos que se reducirían para el conjunto de la sociedad en caso de modificarse las características propias de este ecosistema.

Que debe destacarse que la superficie endicada continúa en aumento en particular en sectores insulares y bajíos ribereños del Bajo Delta, con una expansión que sigue el eje Paraná Inferior-Paraná Guazú frente al cordón industrial localizado entre Campana y Rosario^{3 4}.

Que la realización de estas obras implica una modificación profunda del sistema de producción adaptado a las características del Delta, basado en la ganadería estacional y de baja carga ("ganadería de islas") y forestaciones a zanja abierta con especies tolerantes a las inundaciones -en el cual el agua estaba incorporada como un elemento más en el sistema-, hacia una economía dominada

⁶ Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del Delta del Paraná. Kandus, P., Morandeira, N. y Schivo, F. (editores). 2010. Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales. 32 pp.

⁷ Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal Delta del Paraná. Galperín, C., Fossati, V. y Lottici, M.V. 2013. Wetlands Internacional. 80 pp.

vdf
df
df



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

por la ganadería extensiva de alta carga, la agricultura intensiva y las megaurbanizaciones, que consideran el agua como un obstáculo a eliminar⁸.

Que esto atenta no sólo contra la conservación de la altísima biodiversidad de la región comprometiendo el bienestar actual y futuro de las personas que habitan el eje La Plata-Rosario -el corredor de desarrollo e intervención antrópica más consolidado del país-, sino que también potencia las inundaciones y conspira contra el normal desarrollo de las actividades productivas tradicionales privando de sus beneficios a los pobladores locales.

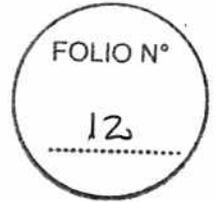
Que los impactos ecológicos y culturales de estos diques y terraplenes, que permiten un cambio del uso del suelo para realizar actividades concebidas originalmente para sistemas terrestres (siguiendo el modelo productivo pampeano), ya fue manifestado por esta Defensoría en las resoluciones DPN N° 149/08, 145/09, 146/09 y 147/09, 100/10 y 141/10 en las que se resaltaba la necesidad de preservar las funciones del ecosistema.

Que debe tenerse en consideración que, para el Delta del Paraná, aún bajo el cálculo más conservador posible, se estimó que los beneficios económicos para el conjunto de la sociedad de conservar las funciones ecosistémicas triplican el valor monetario de las actividades económicas privadas que allí se realizan (cuyo valor conjunto se calculó, como máximo, en 374 dólares por hectárea por año, a valores de 2003)⁷.

Que la Ley General del Ambiente antes citada define "daño ambiental" como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos (art. 27 de la Ley N° 25.675).

⁸ Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná. Machain, N. *et al.*. 2013. Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales. 80 pp.

rdf
A
A



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que, así las cosas, los terraplenes y endicamientos -muchos de ellos no autorizados- que abarcan miles de kilómetros y cubren una superficie de más de 250.000 hectáreas (14% del territorio deltaico) modificando la dinámica del humedal, constituyen una alteración significativa del ambiente con incidencia colectiva.

Que, por tanto, estas actividades deben ser reguladas a fin de evitar el daño ambiental, y eventualmente debe procurarse la recomposición del ambiente dañado y la recuperación de la transparencia hidráulica⁹ en las zonas donde se haya visto afectada.

Que, para ello, es fundamental que las autoridades cuenten con información adecuada sobre el estado del ambiente, e implementen sistemas de control en el territorio.

Que para conocer la forma en que los Estados implementan estos instrumentos específicos de la gestión ambiental, se consultó también a las autoridades ambientales e hídricas provinciales respecto de la cantidad de terraplenes y endicamientos presentes en su territorio en los últimos diez años, su ubicación, tipo de uso, y si contaban con las autorizaciones correspondientes.

Que, al respecto, la AUTORIDAD DEL AGUA de la provincia de Buenos Aires, autoridad de aplicación en la materia (ley N° 12.257 y Res. 229/02), remitió un listado de 10 terraplenes y diques erigidos en el Delta bonaerense en la última década con el fin de elevar las tierras para el desarrollo de nuevas urbanizaciones privadas, permitir emprendimientos agropecuarios y facilitar las condiciones para el uso en actividades náuticas. Algunos de ellos estaban aprobados y otros, aunque ya

⁹ El término "transparencia hidráulica" se refiere a la necesidad de que toda obra de intervención garantice la conservación del régimen hidrológico natural del sistema, que implica el mantenimiento de los flujos mantiformes como producto de las crecidas de los ríos (como se explica en el texto, los endicamientos alteran este normal flujo de las aguas durante las inundaciones y encauzan los flujos hídricos hacia las áreas que quedan libres de terraplenes y diques).

VDF
df



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

construidos, aún no contaban con el certificado de aptitud hidráulica correspondiente (Res. 4/04).

Que la SECRETARÍA DE AMBIENTE SUSTENTABLE de Entre Ríos informó que se implementó un sistema de relevamientos aéreos para detectar obras que afecten la dinámica hídrica y se realizó un diagnóstico hidrológico para determinar sus impactos.

Que los relevamientos permitieron detectar un total de 27 endicamientos de uso agrícola directo o indirecto, cuya autorización no constaba en esa Secretaría, y que se intimó a los propietarios a cumplir con la legislación vigente, poniendo el conocimiento de la situación al Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua – CORUFA.

Que en este punto, corresponde aclarar que, en la provincia de Entre Ríos, es el CORUFA quien tiene la facultad de autorizar los endicamientos y terraplenes, previa Evaluación de Impacto Ambiental; y quien debe imponer las sanciones en caso de incumplimiento (arts. 38, 84 y 87 de la ley N° 9.172; arts. 45, 47, 48 y 86 del decreto N° 7.547/99; y decreto 4.977/09).

Que el CORUFA informa que en el territorio del Delta entrerriano sólo 7 endicamientos contaban con un pedido de aprobación de los proyectos de desarrollo productivo, todos los cuales –a septiembre de 2014- se encontraban en trámite y, por lo tanto, no contaban con los permisos correspondientes.

Que, por tanto, en la provincia de Entre Ríos ninguno de los nuevos terraplenes informados se encuentran aprobados.

Que de la información remitida no se deduce que se hayan implementado aún medidas sancionatorias ni acciones tendientes a restaurar la dinámica hídrica.

Que, por consiguiente, puede afirmarse que el sistema de control del territorio no ha avanzado más allá de la etapa diagnóstica, la cual -en función de la

Dr. J. V. F.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

divergencia entre la cantidad de terraplenes informados por las autoridades y los identificados por estudios independientes- requiere también ser fortalecida.

Que, por otra parte, se consultó a las autoridades locales si los terraplenes y endicamientos que obran en sus registros contaban con la Evaluación de Impacto Ambiental previa que exige la Ley General del Ambiente, y que según las normas provinciales debe ser realizada por las autoridades ambientales (ley N° 11.723 y Res. 29/09 de la provincia de Buenos Aires; y anexo 6 -cód. 452.31- del decreto 4.977/09 de la provincia de Entre Ríos).

Que a partir de las respuestas recibidas no pudo establecerse, en ninguno de los casos informados, la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental que la ley exige.

Que debe tenerse en cuenta que, más allá del impacto local que genera cada dique o terraplén considerado en forma individual, no puede ignorarse el efecto sinérgico en la dinámica hídrica del río Paraná⁴ del conjunto de los 389 diques y 1.060 terraplenes detectados a la fecha. Así, se plantea que el conjunto de estas obras genera un impacto acumulado en el funcionamiento del ecosistema a escala regional.

Que, la evaluación de impacto ambiental es el modo previsto por la ley para garantizar que no se produzcan impactos negativos sobre los ecosistemas. Su ausencia viola el principio de prevención que impone atender las causas y las fuentes de los problemas ambientales en forma prioritaria e integrada tratando de prevenir los efectos negativos sobre el ambiente (art. 4° de la Ley N° 25.675).

Que, adicionalmente, debe considerarse que por tratarse de un humedal -y en particular de un humedal interjurisdiccional- la dinámica hídrica debería gestionarse en un todo de acuerdo al Régimen de Gestión Ambiental de Aguas establecido por la ley de presupuestos mínimos N° 25.688.

vdf
d
R



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que esto implica que, en caso de impactos que potencialmente trascienden los límites provinciales, corresponde la intervención vinculante de un comité de cuenca interjurisdiccional creado por ley (arts. 4° y 6° de la Ley N° 25.688), que actualmente no se encuentra instituido.

Que, en este sentido, los Principios Rectores de la Política Hídrica de nuestro país establecidos en el marco del Consejo Hídrico Federal-COHIFE, señalan la importancia de articular la gestión hídrica con la ambiental y territorial, indicando la necesidad de otorgar al manejo de los recursos hídricos un enfoque integrador y global, coherente con la política de protección ambiental (COHIFE 2003, inc. 4¹⁰).

Que, en particular, estos Principios mismos manifiestan que dado que las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio afectan de una u otra forma sus recursos hídricos, se desprende un doble requerimiento para un adecuado manejo de las cuencas: promover prácticas sustentables en todas las actividades que se desarrollen; y que las variables hidrológicas sean consideradas en las decisiones sobre el uso del territorio y se promuevan medidas mitigatorias y regulaciones al uso del suelo para minimizar los impactos en los recursos hídricos.

Que en suma, la investigación realizada señala que todos los actores involucrados coinciden en la importancia estratégica del Delta, debido a sus especiales características como humedal.

Que no obstante este consenso acerca de la necesidad de mantener sus atributos naturales y culturales y de regular las actividades que hoy amenazan su integridad, pudieron observarse un conjunto de situaciones que es preciso corregir a fin de que estos objetivos se plasmen en la realidad.

¹⁰ Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. Consejo Hídrico Federal. 2003. 13 pp.

22
4
205



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que en este sentido resulta necesario que las jurisdicciones avancen, en el marco del PIECAS-DP, en acuerdos para la planificación de las actividades necesarias para lograr su efectiva implementación.

Que, por otra parte, es imperioso profundizar las negociaciones para establecer un ordenamiento ambiental de todo el territorio deltaico y dictar las respectivas normas asociadas de modo de asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos naturales, posibilitar la producción y utilización del ecosistema garantizando la mínima degradación, y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable, conforme lo establece la Ley General del Ambiente (art. 10° de la Ley N° 25.675).

Que, asimismo, se impone la necesidad de avanzar en la armonización normativa de las distintas jurisdicciones involucradas a fin de dar cumplimiento a la propuesta 4.C.1. iv del PIECAS-DP que establece: *“definir la respectiva normativa que permita aplicar los criterios de intervención definidos, con arreglo a las particularidades jurisdiccionales. Para ello, se vincularán las acciones diseñadas con la normativa vigente en cada escala de las administraciones intervinientes [...] de manera de promover su aplicabilidad en el territorio con apoyo explícito de PIECAS-DP”*.

Que, en lo inmediato, es preciso finalizar el relevamiento de los terraplenes existentes y realizar –según corresponda– su evaluación o auditoría ambiental, considerando los impactos acumulativos, integrales e interjurisdiccionales de los mismos, mediante un proceso que incluya amplia participación ciudadana (Ley N° 25.675 arts. 11-13 y 19-21, confr. Sentencia CSJN *“Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”* Expte. S. 1144. XLIV y Resoluciones DPN N° 63/07, 40/10, 108/10 y 182/10).

Que por todo lo expuesto resulta necesario realizar las recomendaciones a las autoridades de aplicación tanto nacionales como provinciales para que cumplan

vof
A



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

con el objetivo primordial de conservar este ecosistema estratégico para la Argentina y garantizar la efectiva vigencia de los derechos ambientales vulnerados.

Que, asimismo, la investigación realizada muestra que la problemática descripta requiere fortalecer la institucionalidad interjurisdiccional para la gestión de este humedal.

Que luego de consultar tanto a las provincias en cuyo territorio se desarrolla el Delta como a las autoridades ambientales Nacionales, resulta evidente que aún no se ha puesto en marcha un mecanismo de gestión de esta cuenca en los términos del art. 6 de la Ley N° 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), que cuente con las facultades vinculantes que la ley le asigna respecto de los impactos interjurisdiccionales.

Que si bien el Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel-CIAN constituye un avance en este sentido, debe señalarse que aún no cuenta con las facultades de la ley que le permitiría funcionar como una verdadera autoridad de cuenca.

Que conforme es opinión de esta Defensoría del Pueblo de la Nación en casos donde está en juego la gestión interjurisdiccional de recursos hídricos (conforme Resoluciones DPN N° 19/14 y N° 108/10 s/ río Colorado, N° 23/07 s/ río Reconquista y N° 112/03 s/ cuenca Matanza-Riachuelo, los Principios Rectores de la Política Hídrica (COHIFE 2003), y el fallo CSJN en el Expte. "*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*" (Fallos: 331:1622)) se requiere que las partes involucradas negocien el modo de implementar el Comité Interjurisdiccional de Cuenca con amplia participación de todos los actores relevantes, incluidos los productores tradicionales, pobladores de las islas, autoridades ambientales, hídricas y de producción y todos los niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal).

Que debido a la multiplicidad de actores que pueden tener injerencia en la gestión de las distintas actividades que se desarrollan en el territorio, las buenas

de
de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

prácticas de gestión integrada de cuencas, (COHIFE 2003¹⁰, GWP 2009¹¹, CEPAL 2002¹²) hacen recomendable dirigir una exhortación a la autoridad con capacidad de coordinar la participación tanto de las provincias como de los organismos nacionales que resulten pertinentes.

Que en tal sentido, la Constitución Nacional, en su artículo 100, y la Ley de Ministerios N° 26.338, en su art. 16 (inc. 1º, 5º, 31, 32, 33 y 35), asignan al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación facultades acordes a esta tarea de coordinación.

Que, por tanto, es conveniente además exhortar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS de la NACION y a los GOBERNADORES DE LAS PROVINCIAS involucradas a que coordinen la implementación de tal organismo de gestión de cuencas, junto con los ministerios nacionales que pudieran tener injerencia en las actividades desarrolladas en el Delta del Paraná.

Que la presente se dicta en virtud del artículo 86 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, las atribuciones que emanan de la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379, la autorización conferida al Secretario General de la Defensoría del Pueblo de la Nación por los Sres. Presidentes de los bloques Unión Cívica Radical y Frente para la Victoria de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo del H. Congreso de la Nación, y la ratificación efectuada por la Resolución N° 1/14 del 23 de abril de 2014 de esta Comisión.

Por ello,

EL SECRETARIO GENERAL
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

¹¹ Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas. Global Water Partnership (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations-INBO). 2009. 112 pp.

¹² Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Dourojeanni, A., Jouravlev, A. y Chávez, G.. 2002. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 83 pp.

506
5
Ja



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Exhortar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS de la Nación y a los Sres. GOBERNADORES DE LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES ENTRE RÍOS y SANTA FE a que coordinen -en conjunto con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, El Consejo Hídrico Federal y el Consejo Federal de Medio Ambiente- la implementación de un mecanismo de acción interjurisdiccional, en el marco de la Ley N° 25.688, dotado tanto de las facultades necesarias como de las herramientas jurídicas y presupuestarias que se requieren para mantener la dinámica hídrica y garantizar la conservación del Delta de Paraná, altamente dependiente de la misma.

ARTÍCULO 2º.- Exhortar al COMITÉ INTERJURISDICCIONAL DE ALTO NIVEL que:

- A. en el marco del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (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,
- B. promueva la adopción de una norma de Ordenamiento Ambiental del Territorio a escala regional que considere la dinámica hídrica del humedal y garantice la transparencia hidráulica, y
- C. en el marco de lo anterior, se atiendan los impactos que causan los terraplenes actuales.

ARTÍCULO 3º.- Exhortar 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

✓
S
Z



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

DESARROLLO SOSTENIBLE y a la AUTORIDAD DEL AGUA de la provincia de Buenos Aires que, en forma coordinada y garantizando el acceso a la información y la participación ciudadana:

- A. complete el relevamiento de los terraplenes y endicamientos existentes en el territorio del Delta,
- B. evalúe su impacto ambiental tanto individual como acumulativo e integral, y
- C. en caso de constatar la clandestinidad de las obras o determinar que las mismas causan un desequilibrio ecológico, disponga las medidas de mitigación o recomposición ambiental que resulten necesarias en los términos del decreto 413/03 de la provincia de Buenos Aires y del art. 40 de la ley 9.172 y del art. 72 inc. d) del decreto 7.547 de la provincia de Entre Ríos.

ARTÍCULO 4°.- Insistir ante los Sres. GOBERNADORES DE LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES Y ENTRE RÍOS en la adopción de las medidas que se recomendaran en las Resoluciones DPN N° 149/08 y N° 145/09, esto es que establezca 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 antes mencionado.

ARTICULO 5°.- Regístrese y notifíquese en los términos del art. 28 de la ley 24.284.

RESOLUCION N° 00001/15

Dr. CARLOS GUILLERMO HAQUIM
SECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO