



# El Delta invisible

Expansión agroganadera, conflictos socioambientales y políticas públicas en el **Delta Medio**





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>]



## En síntesis

- Este documento continúa el análisis de la ley de arrendamiento de islas fiscales, emprendido en "Islas del Paraná: la última frontera", a cinco años de su publicación.
- Las islas del delta entrerriano se están consolidando como zona de la expansión de la ganadería pampeana.
- La ley de arrendamiento fue derogada como resultado del juego de intereses por las islas fiscales, y en esa pulseada el gobierno redefinió la categoría jurídica de las mismas en tanto "bienes de dominio público".
- La necesidad de un ordenamiento del delta que conjugue criterios de justicia ambiental y social es un desafío pendiente de los gobiernos municipal, provincial y nacional. Pero comienza a ser reconocida por las secretarías de Ambiente de las tres provincias con jurisdicción en el delta y del Estado nacional, que conforman el PIECAS-DP<sup>1</sup>.
- Y la cuestión de los derechos e intereses de los pobladores isleños a la tierra, permanece aún sin ser abordada en las políticas públicas de Entre Ríos.

<sup>1</sup> Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la región Delta del Paraná.

# El Delta invisible

Expansión agroganadera, conflictos socioambientales y políticas públicas en el **Delta Medio**

---

Índice

<b>I. Después de la última frontera.....</b>	<b>5</b>
<b>II. La ganadería de islas en el siglo XXI.....</b>	<b>5</b>
<b>Las bases de la expansión ganadera.....</b>	<b>5</b>
. Los protagonistas	
<b>La expansión y las crisis.....</b>	<b>7</b>
. El agua y el fuego	
. La pampeanización de las islas	
. Despojo y desalojos	
<b>III. Políticas en conflicto.....</b>	<b>8</b>
<b>La recuperación de las islas de domino público.....</b>	<b>8</b>
<b>Ganadería versus agricultura.....</b>	<b>10</b>
<b>La sustentabilidad de los humedales isleños.....</b>	<b>11</b>
. Área Natural Protegida ¿de la agricultura?	
. PIECAS: el delta en la agenda intergubernamental	
. El Informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación	
<b>IV. La categoría ausente.....</b>	<b>14</b>
<b>V. Reflexiones y propuestas.....</b>	<b>16</b>



## Presentación

---

En este documento analizamos la conflictiva situación derivada de las transformaciones a que se han visto sometidas las islas del delta medio y la vida de sus pobladores en la última década. La expansión de la frontera agrícola y la construcción de la conexión vial Rosario-Victoria convirtieron a las islas entrerrianas en un territorio de disputas económicas y políticas. Las islas comenzaron a poblarse de ganado y de nuevos actores e interesados; surgieron demandas por el uso y la propiedad de la tierra, expulsión de pobladores, querellas judiciales e incendios de pastizales cada vez más frecuentes. Paralelamente, surgieron diferentes, y a veces contradictorias, respuestas estatales frente a esta situación.

En particular nos interesa enfocar en el estado actual de la normativa que resultó de la puja por esas tierras, los intereses creados alrededor de las islas fiscales ahora valorizadas y la invisibilidad que rodea a los humedales y a la población de las islas en ese proceso. Pretendemos que el documento sirva para reanudar un debate necesario e inconcluso sobre los "intereses públicos" que debe priorizar una política para el delta, que a la par de sus usos económicos, proyecte a las islas y sus humedales como espacio de vida.

## I Después de la última frontera

En el año 2009 publicamos "Islas del Paraná: la última frontera", un documento que analizaba **la génesis y la aplicación de ley de arrendamiento de tierras fiscales del delta entrerriano**. Esta ley, aprobada en 2004, fue una de las respuestas estatales a un proceso en pleno desarrollo: la expansión agrícola en tierra firme y el desplazamiento de la ganadería pampeana hacia las islas. Las principales conclusiones del documento señalaron que:

- lejos de responder a la necesidad de un ordenamiento territorial, la nueva normativa legitimó e incluso profundizó el proceso de ocupación en curso de los humedales;
- estimuló la llegada de nuevos actores especuladores a los humedales, que los han visto como negocio, y están causando un cambio cualitativo sobre el ecosistema, modificando el territorio según sus intereses e ignorando las disposiciones respecto de las quemadas, la alteración de cursos de agua o el control de plagas;
- y pese a que uno de sus argumentos principales fue la necesidad de otorgar al Estado un mecanismo transparente para la adjudicación de las tierras, su implementación involucró acusaciones de discrecionalidad, apelaciones y casos de desplazamiento de antiguos pobladores, vulnerándose los derechos a la tierra y al trabajo de la población local.

Cinco años después, muchos fueron los acontecimientos sucedidos en y alrededor de las islas del Paraná. El documento que presentamos aquí repasa esos

sucesos, para continuar el análisis emprendido en "Islas del Paraná: la última frontera". Retoma sus conclusiones principales y propone responder las siguientes preguntas:

¿cuál fue la suerte corrida por el proceso de ocupación de las islas de la mano de la ganadería?

¿qué rumbo siguió la política de arrendamiento de tierras fiscales en Entre Ríos? ¿cuál es la posición asumida por las áreas de medioambiente de Nación y las tres provincias con jurisdicción en islas (que integran el PIECAS) respecto a las políticas públicas para el delta?

¿y cómo es abordada por los gobiernos la cuestión de los derechos a la tierra de la población isleña?

## II La ganadería de islas en el siglo XXI

### » Las bases de la expansión ganadera

En la primera década del 2000 la ganadería en islas dio un salto notable. Los números del stock ganadero aportados por oficinas de control sanitario grafican este auge: en el departamento Victoria, entre 2002 y 2009 la cantidad de hacienda se incrementó entre cuatro y cinco veces (Taller Ecologista, 2010). Las cifras oficiales y las estimaciones de funcionarios y técnicos entrevistados coinciden en que en el delta entrerriano el incremento del stock ganadero siguió la tendencia registrada en el departamento Victoria.

Del primer relevamiento realizado en 2006 por el Programa Ganadería de Islas surge que *en la provincia de Entre*

Ríos, en el año 2000 la existencia era de 120 mil, pero teniendo en cuenta que puede haber sub-registro, señala que puede llegar a 180 mil, no más que eso; en 2002, 440 mil; en 2004, 567 mil y en 2006, 868 mil; prácticamente se quintuplicó la cantidad de rodeo en el agua" (ex director del Programa, octubre de 2013). En la actualidad se estima que estamos en un 600, 700 mil permanente, con fluctuaciones que llegan hasta un millón de animales, pero hay un núcleo permanente que prácticamente se ha duplicado [respecto a los primeros años de 2000], o sea muchos productores se han asentado (funcionario del Ministerio de la Producción de Entre Ríos, agosto de 2014).

Las principales razones que explican esta expansión son:

- la agriculturización de la producción agropecuaria pampeana traccionada por cambios técnicos (siembra directa y soja transgénica);
- la demanda y los precios internacionales de las agro-commodities;
- la localización del delta, sus condiciones "agroecológicas" y su histórica posición periférica en la región, que ofrecieron ventajas comparativas respecto a otras áreas ganaderas del país;
- su ubicación estratégica, dada por la cercanía a los centros de comercialización y consumo de mayor envergadura del país;
- la disponibilidad de recursos naturales de alta calidad y en cantidad para la ganadería (pasturas y agua);
- la amplia oferta de tierras fiscales;
- y el valor inmobiliario de las tierras insulares, varias veces menor que las continentales por su carácter inundable.

Esas ventajas se potenciaron con la construcción de la conexión vial que une las ciudades de Victoria y Rosario, atravesando las islas. Esta obra convirtió al delta en un territorio accesible para productores, empresarios e inversores interesados en la ganadería de islas y en reinvertir los excedentes que derramaba el negocio de la soja. Cada vez más codiciadas por estos actores, las tierras inundables se valorizaron, incluso las más alejadas de la traza vial. Luego de la habilitación de la conexión vial, a mediados de 2003, los campos vecinos vieron triplicar el precio de la tierra (Quemar por dinero, 2004). En el transcurso de la década esa valorización se extendió al resto de las tierras privadas del área, llegando a aumentar entre nueve y más veces, según las estimaciones de distintos entrevistados.

### Los protagonistas

Los protagonistas de la inédita apreciación inmobiliaria de las islas fueron mayormente nuevos productores, empresarios e inversores que ingresan al área en esta época. Existe cierta diferenciación entre aquellos que desarrollaron su actividad en tierras privadas y aquellos que lo hicieron en tierras fiscales.

En las de propiedad privada, accedieron mediante la compra de grandes y medianas superficies empresas locales y extranjeras del sector agropecuario, agroalimentario y cárnico, corporaciones que invierten activos en la producción agrícola en distintas regiones del país, ex funcionarios públicos, entre otros. En tanto que en las casi 200 mil hectáreas de tierras fiscales, mediante la ley de arrendamiento, se adjudicaron lotes a productores de zonas de tierra firme vecinas y empresarios e inversores: empresas locales del sector financiero y comercial,

de servicios agropecuarios, representantes políticos y sindicales de Santa Fe y Entre Ríos, profesionales y comerciantes del sector agroganadero y rentistas agrícolas, entre otros. **En menor medida, se adjudicaron lotes o fracciones de lotes a pobladores de islas**<sup>1</sup>.

De la mano de todos estos actores las islas se transformaron en la nueva área productiva de la región. Por un lado esta conversión permitió la continuidad de la ganadería desplazada de tierra firme por la agricultura; y por otro que las islas fueran aprovechadas por la producción que se realiza como inversión de oportunidad, ya sea como parte de una estrategia de diversificación de negocios empresariales, o por inversiones de menor cuantía de agentes urbanos no dedicados a la actividad agropecuaria, entre otras posibilidades. La expansión ganadera fue impulsada y sostenida también por esta afluencia de inversores atraídos hacia la producción agropecuaria regional durante los años del auge del "modelo de agronegocios".

## » La expansión y las crisis

### El agua y el fuego

Hubo dos momentos especialmente críticos durante la expansión: la mortandad de miles de cabezas de ganado en el otoño de 2007 cuando a la creciente del Paraná se suman altas precipitaciones locales, y los grandes incendios desatados a lo largo de 2008 y por los cuales se quemó alrededor del 16 % de la superficie total del delta (Taller Ecologista, 2010: 32). Varios de los testimonios recabados señalan como causa de estas dos crisis la combinación de la inusitada cantidad de

<sup>1</sup> Según consta en las actas de adjudicación de lotes.

animales y la entrada al área de "productores" inexpertos en ganadería de islas y más aún, en ganadería.

Aunque ninguna de estas dos crisis detuvo la expansión de la ganadería, trajeron algunos cambios. La mortandad y los incendios pusieron en evidencia la escasa adecuación entre el inédito desarrollo ganadero y la infraestructura existente; y revelaron la falta de una regulación que se corresponda con esa realidad. Esto forzó a autoridades y funcionarios a crear condiciones propicias para la continuidad de la actividad en las tierras inundables. Frente a las quemas en Entre Ríos se consolida el Plan Provincial de Manejo del Fuego y una nueva normativa que regula esta práctica; y en la siguiente crecida ocurrida en 2009-2010, productores y agencias estatales ajustaron la logística (alertas tempranas, habilitación de nuevas bajadas en la conexión vial e instalación de corrales móviles y más barcos operando en el traslado de hacienda, entre otras medidas) para evitar que se repitieran pérdidas tan cuantiosas como en 2007. Así, buena parte de las acciones gubernamentales procuraron brindar los recursos necesarios para que la actividad sea un negocio factible y lo más rentable posible, una vez que productores, funcionarios y autoridades cayeron en la cuenta de que estaban operando sobre tierras cuya ecología difiere sustancialmente de la pampa húmeda.

### La pampeanización de las islas

Otro problema derivado de la expansión agroempresarial fue la proliferación de terraplenes y endicamientos en las zonas linderas a la traza de la conexión vial, y en campos costeros e interiores de las islas. Estas obras consisten en la elevación artificial del terreno a varios metros de altura, a fin de minimizar o evitar el regu-

lar ingreso del agua durante las crecidas, y en el caso de los endicamientos (terraplenes perimetrales cerrados), también de "secar" las porciones anegadas de la isla para destinarlas a la agricultura. En el delta medio, el recurso a las obras por parte de productores y empresas agropecuarias se está acelerando en los últimos años. Un relevamiento realizado por el LETyE (Universidad de San Martín) identificó 389 endicamientos que cubren una superficie de 240.748 has (el 14 % del delta) y 1.060 terraplenes lineales que recorren una longitud de más de 5.000 km, los cuales están relacionados con los diques perimetrales y con caminos elevados. Si bien la mayor parte de las obras se encuentra en jurisdicción bonaerense, en el territorio entrerriano es donde cubren la mayor superficie (más de 130.000 hectáreas). La Universidad Nacional del Litoral (FICH), a solicitud de la Secretaría de Ambiente de Entre Ríos, ha evaluado los impactos de las obras, y su conclusión es preocupante: provocan una situación de riesgo hídrico ya que las ondas de crecidas se desplazan más rápidamente, con niveles superiores y procesos generalizados de erosión-sedimentación, lo cual cambia totalmente el funcionamiento hídrico en el sistema. Estos cambios afectan a la integridad ecosistémica del delta, y por tanto, atenta contra la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo de actividades productivas tradicionales de los pobladores de las islas<sup>2</sup>.

### Despojo y desalojos

La expansión ganadera también trajo consecuencias críticas sobre la población residente en islas. Se produjeron desalojos, cercamientos de zonas de pastoreo,

2 Datos tomados del informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre terraplenes y endicamientos (ver recuadro)

cerramientos de cursos de agua y desappropriación de medios de vida, que afectaron profundamente la vida de algunas familias isleñas. Esto fue realizado "de facto" por quienes se consideraron los nuevos dueños del espacio, pero a menudo también fueron respaldados por la fuerza pública, en un proceso de criminalización de la población ubicada en los frentes de expansión ganadera, así como de deslegitimación de su derecho al territorio. Algunos de estos conflictos fueron judicializados, con desigual éxito para la población residente en islas. Estas situaciones se produjeron tanto en tierras privadas como en tierras fiscales, y se agudizaron especialmente durante el período en que duró la ley de arrendamiento. La derogación de la ley, sin embargo, no implicó automáticamente una vuelta atrás en el proceso de despojo recién referido.

## Políticas en conflicto

Las "crisis" de la década ganadera (en especial los incendios) no pasaron inadvertidas para los poderes públicos, en la medida que aportaron las condiciones para la gestación de proyectos e iniciativas gubernamentales que, con intereses y objetivos disímiles, intentan redefinir el desarrollo agropecuario del delta.

### » La recuperación de las islas de dominio público

La apuesta inicial del gobierno de Entre Ríos<sup>3</sup> de arrendar tierras para la producción e inversión ganadera se fue modificando poco tiempo después de concluir la implementación de la ley de arrendamiento.

3 Gobernación de Jorge Busti (2003-2007).

En septiembre de 2008, en el mismo momento en que se estaban produciendo los incendios, el gobernador Sergio Urribarri anunció que se rescindirían los contratos de alquiler en aquellos lotes donde se verificaran incendios (Prensa Gobernación, 25/09/2008). Unos meses después dio un paso más y solicitó a la Fiscalía de Estado revisar todos los convenios celebrados, con respecto al cumplimiento de las obligaciones contractuales y en especial, a la situación dominial de cada lote arrendado.

Es en este período que el gobierno decidió hacer frente a una cuestión ya planteada en la ley de arrendamiento: la apropiación privada de las islas provinciales. Según un informe de la administración de tierras fiscales, **alrededor de la mitad de la superficie de las islas fiscales tenía mensura de posesión**<sup>4</sup> (y en algunas parcelas se superponían varias mensuras), y su cuarta parte se encontraba en juicio de usucapión; a esta situación se agregaban casos de lotes que no fueron adjudicados en arrendamiento ya que se encontraban ocupados por particulares (fuente: Informe Digital/EL Diario, 03/04/09).

La Fiscalía de Estado sostuvo en repetidas oportunidades que se abocaría a poner un freno a esta apropiación a través de distintas acciones, como solicitar a las oficinas no registrar nuevas mensuras ni emitir impuestos, impulsar una norma que declare la nulidad de los trámites de posesión ya iniciados y apelar fallos judiciales favorables a juicios de usucapión contra el Estado provincial.

La Fiscalía ya venía trabajando en el tema y precisamente una de sus prime-

<sup>4</sup> Es decir, parcelas inscriptas como propias por particulares en las oficinas de Catastro y Rentas.

ras actuaciones en ese sentido se realizó a propósito de una consulta que le fuera efectuada sobre la procedencia legal de aprobar el trámite de mensura de un lote fiscal. En ese marco, emitió un dictamen en el que se revisa la legislación argentina referente a los territorios conformados por islas.

**Del análisis emerge una nueva relación de dominio del Estado sobre sus islas**, basada en una categoría jurídica que había pasado desapercibida hasta ese momento: el artículo n° 2.340 del Código Civil prescribe que "las islas formadas o que se formen en los ríos y no pertenezcan a particulares (al momento de su afectación por el Código Civil) están comprendidas entre los "bienes públicos" del Estado, los cuales no integran su patrimonio (su "fisco", el cual está compuesto por bienes privados). En adelante las islas deben considerarse "bienes de dominio público".

La jurisprudencia en derecho administrativo a la que la Fiscalía adhiere completa el nuevo estatus jurídico de la propiedad, ya que al no integrar el patrimonio del Estado, las islas se encuentran "fuera del comercio", son "inalienables" e "imprescriptibles", y por tanto no pueden ser sometidas a la prescripción adquisitiva, y la provincia tampoco puede enajenarlas o darlas en alquiler por estar fuera del comercio, tal como se dispuso en la ley de arrendamiento en 2004<sup>5</sup>.

El dictamen reconoce que la ley de arrendamiento empleó categorías jurídicas inadecuadas y recurrió a una "técnica de adjudicación" (el arrendamiento)

<sup>5</sup> Ya que se entiende que sólo el Congreso de la Nación tiene facultades para disponer su "desafectación" como bien público, transformándola en bien privado del Estado.



para "el aprovechamiento y explotación de las islas que remite al negocio jurídico de derecho privado incompatible con el régimen jurídico de derecho público".

En 2010 el gobierno provincial llevó a la práctica el nuevo estatus jurídico de las islas fiscales, dando por concluidos los contratos de arrendamiento (Decreto N° 1.186). La disposición se enmarcó en una "activa política de recuperación de los bienes que son del dominio público en general y, en especial, apuntando dicha política a recuperar la mayor cantidad posible en el sector de Islas". Según consta en el texto del decreto, más de la mitad de las 200 mil hectáreas de islas estaban mensuradas por particulares. El objetivo principal fue dar inicio al "plan de regularización dominiar de tierras fiscales", el cual "se enmarca principalmente en la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles mencionados" es decir, son "del dominio público".

Además de dar por concluidos los contratos y de disponer la apertura de un registro de productores interesados en la explotación económica de "Islas Fiscales" (art. 8), el gobernador dispuso dejar sin efecto todo trámite para inscribir planos de mensura de las mismas, y ordenó a la oficina de rentas no percibir más impuestos y dar de baja partidas de inmuebles de "dominio público" (arts. 5 y 6).

La decisión de terminar con el arrendamiento provocó una inmediata oposición

de autoridades, legisladores y entidades rurales del departamento Victoria. Los referentes argumentaban que no sólo implicaría la salida de productores de las islas y la pérdida de fuentes de trabajo, sino además suponía dejar al municipio sin una "masa importantísima de dinero" que generaba la actividad ganadera en concepto de alquiler de lotes y servicios de corrales y embarcaderos (APF Digital, 27/05/2010). Ante las reacciones locales, el ejecutivo provincial determinó otorgar "permisos de uso de los inmuebles del dominio público a los efectos de su explotación productiva por parte de los pequeños y medianos emprendedores" ganaderos (y apícolas) de Victoria, que habían arrendado los lotes y cumplido con los pagos del alquiler (decreto n° 2.869/10).

### » Ganadería versus agricultura

Esta iniciativa del gobierno provincial no sólo estaba orientada a recuperar tierras que pertenecen al pueblo entrerriano, sino fundamentalmente a establecer cuál era el aprovechamiento económico más rentable de las islas. Esa visión era parte de un proyecto gubernamental de más largo alcance orientado al desarrollo agro-portuario provincial con miras a los mercados externos. Un año después del conflicto, a fines de 2011 la legislatura sancionó la ley n° 10.092, que derogó la ley de arrendamiento de tierras fiscales y creó "Arroz del Delta Entrerriano Sociedad Anónima", sociedad que se-

ría la titular de una "concesión para la administración, transformación, desarrollo, aprovechamiento agroindustrial y explotación comercial, de las tierras fiscales de la Provincia que el Poder Ejecutivo provincial identifique como aptas para ser incorporadas al proceso productivo y la concesión para el mejoramiento, ampliación de su capacidad instalada, modernización, administración y explotación comercial de los puertos". El proyecto –que estaba sujeto a un préstamo de 50 millones de dólares– disponía la concesión de tierras ubicadas en las inmediaciones del puerto de Ibicuy (departamento Islas de Ibicuy) hacia el sur del Delta Medio.

Casi dos meses después de la sanción de la "ley de arroceras", la movilización socio-ambiental en distintas localidades de Entre Ríos y Santa Fe frente a esta política de desarrollo agrícola para los "humedales" del Paraná, así como los cuestionamientos de legisladores y funcionarios de ambas provincias, e incluso de altas esferas de gobierno que plantearon sus reclamos en la órbita del PIECAS, llevó a que el gobernador presentara un proyecto de veto a la ley, que fue aprobado por la legislatura entrerriana a comienzos de 2012. Desde entonces, la normativa relativa a tierras fiscales vigente son los decretos que dan por finalizados los contratos de arrendamiento y disponen adjudicar lotes del departamento Victoria bajo la figura jurídica de "permisos de uso" y en carácter gratuito.

### » La sustentabilidad de los humedales isleños

A partir de la década pasada los humedales isleños fueron objeto de legislación de protección ambiental a nivel municipal y provincial, en parte como respuesta a la presión de organizaciones socia-

les que denunciaban los impactos de la conexión vial Rosario –Victoria y la expansión agroempresarial en las islas. Sin embargo, las normas no tuvieron por objeto establecer criterios ambientales para la ganadería en pleno auge, sino que se enfocaron en la agricultura. Sólo después de los grandes incendios de 2008, con la creación del programa intergubernamental PIECAS-DP, el desarrollo ganadero empezó a ser materia de regulación ambiental.

### Área Natural Protegida ¿de la agricultura?

En las islas victorienses el municipio da el puntapié inicial. Unos meses después de inaugurada la traza vial, en agosto de 2003, el Concejo Deliberante de Victoria declara a las islas "Área Natural Protegida" (ordenanza N° 2.185) y dispone su incorporación al Sistema Provincial de Áreas Protegidas (Ley N° 8.967). Los concejales no previeron que esta "reserva de uso múltiple" (tal como la clasificaron) fuera apta para la agricultura, como tampoco lo hicieron los legisladores entrerrianos cuando al año siguiente, en 2004, fijaron expresamente en la ley de arrendamiento que en islas fiscales se prohibía la agricultura que requiera el uso de agroquímicos.<sup>6</sup>

A partir de 2005 los concejales de Victoria plasmaron en varias normas su oposición al desarrollo de la agricultura con agroquímicos en islas<sup>7</sup>. Pero pese

6 Ambas disposiciones permiten los siguientes usos: ganadería, forestación, fauna de valor comercial; apicultura y turismo.

7 En las ordenanzas: N° 2.472/05 que establece una prohibición expresa de desarrollo agrícola en una zona de islas; N° 2.775/09 fija multas pecuniarias a infracciones a esa prohibición; y N° 2.790/09 prohíbe el uso de agroquímicos en la sección islas.

a que la prohibición de esta actividad estuvo en la agenda legislativa, las normas no fueron suficientes para detener el avance agrícola que efectivamente se produjo en las islas de su jurisdicción. Ni la administración municipal ni la provincial estuvieron del todo convencidas en hacer realidad el espíritu que animó a sus legisladores, y unos años más tarde, en 2011, diputados y senadores convinieron que producir arroz era el aprovechamiento más redituable que se podía hacer de las islas fiscales.

### **PIECAS: el delta en la agenda intergubernamental**

En 2008, a raíz de los grandes incendios de pastizales naturales, los gobernadores de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe y la Secretaría de Ambiente nacional firmaron una carta de intención en la que se comprometieron a "elaborar un Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná". El Plan fue concebido como "una herramienta de ordenamiento ambiental del territorio". Las autoridades dispusieron que su elaboración e implementación se llevarían a cabo mediante consensos internos entre cada provincia y sus municipios, quedando la coordinación a cargo de un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (que se formaliza en julio de 2009).

De todos sus objetivos, el más urgente fue el de "encontrar soluciones viables y efectivas a la problemática vinculada a los incendios que recurrentemente afectan diferentes zonas del delta del Paraná, en tanto se desarrollan sobre un humedal caracterizado por su fragilidad ambiental". En Entre Ríos ese objetivo se plasmó con la creación del Plan Provincial de Manejo del Fuego, y se tradujo en el fortalecimiento de la Secretaría de

Ambiente provincial<sup>8</sup>, organismo encargado de llevar adelante este programa y de aplicar la nueva ley de "manejo y prevención del fuego" (Nº 9.868/08).

En noviembre de 2011, la Secretaría de Ambiente entrerriana y sus homólogas de Santa Fe, Buenos Aires y Nación presentaron los primeros lineamientos y recomendaciones para la formulación de un plan estratégico para el PIECAS. Las líneas de acción recomendadas recogen las propuestas que organizaciones sociales, ecologistas y académicos vienen sosteniendo largamente: cualquier intervención, ya sea en infraestructura o las originadas en actividades productivas deben ajustarse a las condiciones ecológicas y a la dinámica hídrica del Delta; ambas intervenciones deben llevarse a cabo en niveles compatibles con el mantenimiento de las funciones ecosistémicas de los humedales; y su desarrollo debe atender a las necesidades de la población local, y a la equidad social (PIECAS 2014: 41-42).

Un mes después de esta presentación, en diciembre de 2011, la legislatura entrerriana sancionó la ley de arroceras. El objetivo de la ley contradecía claramente el enfoque propuesto por el PIECAS en sus lineamientos. En marzo de 2012, y tras la derogación de la ley, las autoridades ambientales se constituyen en el Comité de Alto Nivel (CIAN), hacen propios los lineamientos y recomendaciones del plan estratégico y acuerdan que la secretaría administrativa del PIECAS lleve a cabo diversas acciones tendientes a fortalecer y profundizar el programa; a consolidar e incrementar las acciones involucradas en los planes de manejo del fuego; y a promover el desarrollo a nivel local de "pe-

<sup>8</sup> Gracias a la incorporación de medios y tecnología para detectar y controlar focos y la creación de bases operativas del PPMF en varias localidades de la provincia, una de ellas en Victoria.

queñas y medianas iniciativas sustentables que pongan en valor los conocimientos y capacidades residentes en la población local" (Acta del CIAN, 07/03/2012).

Esta es la primera vez que las autoridades de gobierno reconocen y proponen acciones en ese sentido, al asumir que el desarrollo del delta debe contemplar no sólo la sustentabilidad económica sino también la ambiental y la social; y que las tres están indisolublemente ligadas. Es un avance significativo en el camino de proyectar a las islas como espacio de vida y no únicamente como zona productiva o de negocios. En este sentido, el Plan publicado en 2014 recomienda para la planificación del área el apoyo y promoción de actividades que usen recursos locales respetando los flujos y ciclos naturales, que preserven las funciones ecológicas del humedal, viabilicen la diversificación productiva en base ecosistémica y que reconozcan y revaloren

los saberes de la población local. Y frente a los procesos en curso, recomienda impedir la "pampeanización" y el uso especulativo del suelo en islas, y en su lugar promover actividades que retengan a la población en su territorio evitando su emigración y expulsión (2014: 38).

### **El Informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación**

Recientemente, en febrero del 2015, se conoció el informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre la problemática de los terraplenes y endicamientos en el delta entrerriano y bonaerense (Resolución nº 01/2015, del 2 de febrero de 2015). El Informe sostiene que la política ambiental del delta no ha avanzado más allá del diagnóstico y las propuestas. Si bien el PIECAS-DP es un instrumento innovador, aún sigue pendiente el desarrollo de un plan operativo que per-

### **Las propuestas de la Defensoría**

El informe de la Defensoría del Pueblo solicita a las autoridades nacionales, provinciales y federales, la adopción de medidas urgentes para contener laampeanización de las islas:

- la conformación de un comité de cuenca (tal como lo establece la ley nacional N° 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), con el soporte legal y presupuestario necesario para mantener la dinámica hídrica del delta;
- en el marco del PIECAS, la elaboración inmediata y con amplia participación social, de un plan operativo de gestión con presupuesto asignado, y de una norma de ordenamiento ambiental del territorio a escala regional (interprovincial);
- que los organismos de ambiente y aguas de Entre Ríos y Buenos Aires, en forma coordinada y con participación ciudadana, completen el relevamiento de los terraplenes y endicamientos en la región, evalúen el impacto ambiental (individual, acumulativo e integral), y en caso de constatar la clandestinidad de las obras o determinar que las mismas causan un desequilibrio ecológico, dispongan las medidas de mitigación o de recomposición necesarias.
- el establecimiento por parte de las provincias de una moratoria a la aprobación de emprendimientos que recurran a estas obras, hasta tanto el plan operativo de gestión esté en funcionamiento.

## Emergencia ambiental de los humedales entrerrianos

La aplicación de una urgente moratoria ya fue reclamada en agosto de 2012 por un conjunto de organizaciones socioambientales nucleadas en la Red Delta del Paraná y en la Alianza del Sistema de Humedales Paraguay-Paraná. Ante la comprobación del avance de las obras en el Delta Medio y la evidente falta de control, las organizaciones solicitaron al gobierno de Entre Ríos la declaración de la emergencia ambiental de los humedales de la provincia, y la prohibición del desmonte y de toda modalidad de endicamiento, represamiento y obstaculización de los cursos de aguas públicas. Recientemente las organizaciones han reiterado el pedido de sanción de una ley de emergencia ambiental en el delta entrerriano. A la par del diagnóstico compartido con la Defensoría, esta demanda se fundamenta en la desprotección jurídica de los humedales. La Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Entre Ríos (n° 10.284) promulgada en 2014, no brinda un tratamiento particularizado del Delta, lo que determina un riesgo enorme de profundizar su pampeanización. La Ley contradice las recomendaciones de la Evaluación Ambiental Estratégica del PIECAS y la reciente Resolución de la Defensoría del Pueblo. En este sentido, es relevante la declaración de la moratoria o emergencia ambiental para poder conformar un proceso de construcción social participativa del ordenamiento de los usos del Delta, y de la preservación y sustentabilidad de sus bienes y funciones ecosistémicas. Metas que, por otra parte, constituyen la razón de existencia del propio PIECAS.

mita a Buenos Aires y Entre Ríos implementar efectivamente dicho programa.

Por otra parte, las provincias no han plasmado los lineamientos y recomendaciones del PIECAS en normas específicas, lo cual se evidencia en los escasos avances realizados en el ordenamiento ambiental del territorio. En cuanto a las acciones específicas para controlar la proliferación terraplenes y endicamientos (tema prioritario del PIECAS), se observan fallas en los instrumentos de gestión en las provincias. Así por ejemplo, de las veintisiete nuevas obras detectadas en islas entrerrianas por la Secretaría de Ambiente, sólo siete contaban con pedido de aprobación, autorización que hasta 2014 no se había otorgado, ni tampoco implementado sanciones o acciones de restauración.

## IV La categoría ausente: la población isleña-riberena<sup>9</sup>

El avance agroganadero en las islas acreó la expulsión o migración de los pobladores, cuando las familias no pudieron conservar los espacios que venían

<sup>9</sup> El adjetivo isleño-ribereno refiere a una característica singular de la población; las familias, a lo largo de su ciclo de vida, pueden habitar de manera simultánea o alternativa en islas y en las localidades ribereñas que bordean el Delta Medio (ver bibliografía).

ocupando para vivir y trabajar, en tierras privadas y en ciertos casos en tierras de propiedad fiscal. Nuevos dueños de campos de propiedad privada, tenedores y arrendatarios de lotes fiscales hicieron pie en un territorio habitado por una población rural y fluvial dedicada a múltiples actividades, entre ellas la ganadería.

Hasta ese momento la ocupación era la forma corriente de acceso a la tierra de los pobladores, realidad que se ajustaba a las necesidades de la ganadería regional y al desinterés de las administraciones estatales por las islas. Los titulares legales (por lo general, no residentes) que tenían sus lotes en producción permitían el asentamiento de las familias, estuvieran o no empleadas en el campo, ya que siempre necesitarían de puesteros y peones para las diferentes tareas ganaderas; y en los terrenos baldíos (pues todavía las islas no eran tan apetecidas) las familias allí asentadas trabajaban cuidando animales de productores y tenedores de ganado que residían en ciudades o zonas rurales del continente. Una vez que el agronegocio empieza a correr a la ganadería (y a tornarla en un nicho de inversión) y las islas se pueblan de ganado y de nuevos actores que fluyen a las oficinas públicas para demandar tierras, las administraciones toman cartas en el asunto. El primer paso fue la ley de arrendamiento.

Esta legislación tuvo entre sus objetivos regular la apropiación de tierras por parte de particulares venida de la mano del desarrollo ganadero, la "usurpación" tal como fue denominada en sus textos. En el proceso de elaboración y aplicación de esa norma, la ocupación histórica y la usurpación fueron tratadas como una única realidad. Esta equi-

paración se vio reflejada en la sesión parlamentaria en que se aprobó la ley, en la cual el problema de qué hacer con los "lugareños" acaparó el debate. El eje de la discusión fue si el Estado debía o no reconocer alguna clase de derecho a los pobladores frente al proceso de apertura de tierras al alquiler. Las propuestas que abogaron por ese reconocimiento fueron rechazadas por la mayoría de los legisladores. Los argumentos esgrimidos sostuvieron que era legalmente improcedente que el Estado reconociera que la "tenencia precaria" (vale decir, la ocupación) asignaba derechos sobre la tierra; y más aún en los casos en que los ocupantes habían obtenido derechos posesorios o la utilizaban no para subsistir, sino para "lucrar" cuidando animales de terceros. En el nuevo contexto, los legisladores vieron en los intentos por resguardar los lugares ocupados por décadas y la histórica relación contractual entre pobladores y productores del continente (el cuidado de ganado "a pastaje"), una situación tan irregular como la de particulares no residentes que pretendían apropiarse de las tierras fiscales. Y aunque no desconocieron la necesidad de proceder a la "regularización dominial" de la población residente, consideraron que esta cuestión debía ser tratada en una futura ley especial (que hasta ahora no se concretó). En ese momento el objetivo era que el Estado controlara sus tierras, para alquilarlas y recaudar.

En la reglamentación de la ley, efectuada un año después, en diciembre de 2005 (Decreto N° 9.695), el poder ejecutivo fue más ambiguo a la hora de lidiar con la situación de los lugareños. Si de un lado dispuso que éstos tenían prioridad en la selección de ofertas de demostrar una residencia mínima de diez años en el lugar, por otro tendrían que desistir de

los trámites o juicios de prescripción adquisitiva. Otra vez la ocupación histórica y la "usurpación" se encapsulan en un mismo fenómeno. Más allá de esto, estableció una serie de cláusulas para participar en la licitación que no todos los pobladores estuvieron en condiciones de cumplir. Para quienes sí lograron presentarse al concurso la suerte fue dispar, a pesar de que compartían una misma historia de residencia, tenencia de la tierra y trabajo en islas. Algunos accedieron a los lotes y otros, en cambio, tuvieron que recurrir a la justicia para hacer valer esa historia.

Esta vez la decisión (la última palabra) quedó en manos de los tribunales judiciales, de cuyo arbitrio pasó a depender la posibilidad de seguir viviendo y trabajando en la isla. Además de sus propios criterios, a partir de 2008 los jueces contaron con el dictamen de Fiscalía de Estado que abogó por el carácter "inalienable" e "imprescriptible" de las islas fiscales. La posición particular de cada tribunal respecto a los derechos que le asisten a la población de islas no hizo más que amplificar las consecuencias arbitrarias de este proceso. Como en los casos ocurridos en tierras de propiedad privada, en los que luego de recurrir a la justicia algunos pobladores lograron mantener sólo el espacio donde se ubica la vivienda y ya no el de los animales (de granja o bovinos), o directamente fueron desalojados, en las tierras fiscales no existió una única definición sobre esta cuestión: para algunos significó continuar con su pequeña explotación familiar, para otros acarreó el fin de una vida de trabajo con la ganadería en islas y en el extremo, simplemente de la vida en la isla.

Una conclusión que puede extraerse de este proceso es que en las intervenciones de legisladores, autoridades de go-

bierno, oficinas públicas y tribunales judiciales no se observa un énfasis en destacar el lugar de los pobladores y su derecho a vivir y trabajar en la isla. La población isleña-riberaña suele ser visualizada como económicamente periférica, dada la precariedad de su situación dominial y lo que se pretende, es una actividad irregular (aportar trabajo al capital de terceros). En el lenguaje común, y también en el jurídico, suelen quedar rotulados bajo denominaciones descalificadoras ("usurpadores", "intrusos") o estigmatizantes ("depredadores", "improductivos"). Al ser el territorio que habitan considerado (desde los planes estatales) como un "espacio productivo" y no como un "espacio de vida", se observa poca inclinación a valorar la riqueza de estilos de vida y de formas productivas particulares desarrolladas en un entorno natural diferente al de la pampa húmeda y frente a un medio institucional desfavorable.

Las intervenciones del Estado se orientaron a incentivar las actividades lucrativas antes que a promover el arraigo de la población y la mejora en sus condiciones de vida de acuerdo a sus pautas y necesidades. Los criterios para la asignación de lotes fiscales tendieron a priorizar la producción empresarial por sobre la población, y el capital sobre el trabajo. El acceso a un lote se puede hacer, principalmente, si se demuestra la existencia de un capital suficiente como iniciar un proceso económico con rentabilidad y no la disponibilidad de trabajo para llevar adelante un emprendimiento económico familiar. Así, la pretensión por parte de algunos pobladores isleños de acceder a una parcela para ofrecerla a terceros como área de pastaje bajo su cuidado, es considerada irracional, inviable o inconducente.

## V Reflexiones y propuestas

Después de diez años de expansión agroganadera, las islas del delta fueron anexadas a la producción pampeana dominada por el modelo de agronegocio. El ganado desplazado de tierra firme, la demanda de tierras y las inversiones en ganadería fueron los frentes de avance, pero también lo fue el alquiler de las tierras fiscales. El decidido apoyo gubernamental para enfrentar las crisis de agua y fuego que trajo consigo la expansión colaboró en su consolidación. En los últimos años, los vaivenes en las alturas del río, del mercado ganadero y de las mercancías de origen agropecuario han sido los encargados de regular la actividad.

En ese lapso de tiempo las islas de propiedad estatal mudaron de estatus jurídico. De bienes privados del Estado pasaron a ser bienes públicos. Con ese argumento el gobierno emprendió una política de recuperación de las tierras apropiadas por la especulación inmobiliaria, la cual, crisis mediante, terminó por incluir la cancelación de los arrendamientos. Aunque se vio obligada a resignar las islas fiscales de Victoria a la

ganadería, la empresa de recuperar tierras estuvo animada por un "interés público" definido: que grandes concesiones agro-portuarias produjeran arroz en lugar de ganado bovino y carne. El proyecto no logró prosperar, y desde entonces las islas "públicas" son utilizadas principalmente por productores no residentes para ganadería y, por el momento, a título gratuito, hasta que el gobierno disponga el canon que deberán abonar quienes obtuvieron los permisos de uso de las tierras.

En esta historia reciente de productores, especuladores, ganado y políticas públicas la sustentabilidad ambiental y social del delta permanece invisible para los decisores públicos. La singularidad ecosistémica de la región -reflejada en la diversidad de sus paisajes, flora y fauna y en la presencia constante y vital del agua sin la cual el delta no sería tal- sigue siendo reducida a tierras y pasturas para la producción agropecuaria, y éstas en ganancias y en tributación fiscal. Sus pobladores -descendientes de quienes poblaron las islas y desarrollaron estilos de vida adaptados a esa singularidad- son desdeñados como residentes por no poseer títulos de propiedad, y como productores porque se considera que no juegan ningún papel en el desarrollo agropecuario contemporáneo, a pesar de las múltiples actividades que desarrollan en sus unidades productivas.

En términos más amplios, esta situación denota una falencia a nivel de la planificación estatal de más largo alcance que integre los aspectos sociales y ambientales de la sustentabilidad. En la actualidad no existe una categoría especial que pueda dar cuenta de la particular forma de vida, producción y trabajo de aquellos que viven en las islas y sus humedales; vale decir, en una geografía variable según el nivel de las aguas y donde el acceso a espacios y bienes comunes resulta clave para sus vidas. A lo sumo podrían incluirse dentro de la categoría de Núcleo Agricultor Familiar, que se ha desarrollado recientemente en el interior de la Secretaría de Agricultura Familiar. Esta categoría -que comprende desde campesinos y pequeños productores hasta pescadores artesanales- propone apoyar la permanencia en el lugar y un mejor desenvolvimiento de las unidades económicas. Sin embargo, es demasiado amplia y no da cuenta de las especificidades de la vida en el medio isleño. Existen, no obstante, antecedentes en países vecinos que cuentan con poblaciones como la del delta del Paraná. En el caso de Brasil, por ejemplo, se ha desarrollado la categoría de Población Ribereña, que procura hacer visible para el Estado y las políticas públicas la singularidad de formas de vida fuertemente enlazadas a la dinámica fluvial. Estos instrumentos, junto a las propuestas realizadas

por el PIECAS, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones socioambientales, constituyen aportes a una política pública que tenga por objetivo proteger a los humedales isleños y a la población local, garantizando su permanencia en el territorio y la continuidad de sus formas de vida. Para que este objetivo pueda alcanzarse, es preciso asegurar el acceso de los pobladores a la tierra y a sus bienes comunes. El nuevo estatus jurídico de "dominio público" de las islas (fiscales) es una herramienta valiosa en ese sentido, porque al estar fuera de la esfera de los negocios privados permite resaltar aún más la función social de la tierra. Asimismo, esa porción de islas puede convertirse en el espacio privilegiado de una planificación de los usos económicos que, como recomienda el PIECAS, viabilicen la diversificación de una producción que recupere prácticas y saberes locales, respeten los ciclos naturales y preserven las funciones ecológicas del humedal. Y de igual modo, las islas públicas pueden ser el escenario de situaciones novedosas en el delta. La inclusión en el proceso de planificación de la población residente en islas, a través de la organización de instancias efectivas de participación, podría convertirse en una experiencia inédita de democratización en la toma de decisiones sobre el delta, y sin dudas una gran apuesta en pos de garantizar la justicia ambiental y social.



Este documento ha sido elaborado en base a la consulta de legislación, fuentes periodísticas y a la realización de entrevistas en islas del Delta Medio, y en oficinas públicas de la provincia de Entre Ríos (de las Áreas de Producción y de Ambiente) y el Municipio de Victoria. Se apoya también en una serie de trabajos sobre el delta del Paraná:

Calando la vida. Ambiente y pesca artesanal en el Delta Entrerriano, 2008. M. Boivin, A. Rosato y F. Balbi (compiladores). Antropofagia.

Islas del Paraná: la última frontera, 2009. E. Budassof. Taller Ecologista y M'biguá.

Humedales del Paraná. Biodiversidad, usos y amenazas en el Delta Medio, 2010. Taller Ecologista.

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

Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná, 2013. N. Machain et al. Fundación Humedales.

## Documento editado por:



### Taller Ecologista

Tel/Fax: (54) 341 4261475

contacto@taller.org.ar

www.tallerecologista.org.ar

Casilla de Correo 658 - CP 2000

Rosario - Santa Fe - Argentina



### M'Bigua, Ciudadanía y Justicia Ambiental

Tejeiro Martínez 543 - CP 3100

Paraná [Entre Ríos] Argentina

++54 343-4228499

www.mbigua.org.ar

mbigua@mbigua.org.ar

Rosario, Paraná, marzo de 2015.

### Textos:

Laura Prol y Omar Arach

### Edición:

Viviana Benito



### Diseño y diagramación:

www.inerciacomunicacion.com.ar

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.

Prol, Laura

El delta invisible. Expansión agroganadera, conflictos socioambientales y políticas públicas en el Delta Medio / Laura Prol y Omar Arach. - 1a ed. - Rosario : Taller Ecologista, 2015.

18 p. ; 28x21 cm.

ISBN 978-987-22752-4-2

1. Ecología. I. Arach, Omar II. Título  
CDD 577

THE ECOSYSTEM ALLIANCE



# El Delta invisible

---

Expansión agroganadera, conflictos socioambientales y políticas públicas en el **Delta Medio**

