

INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL Y PARADIGMAS EN DISPUTA EN EL DELTA DEL PARANÁ

ENVIRONMENTAL INSTITUTIONALIZATION AND COMPETING PARADIGMS IN THE PARANÁ RIVER DELTA

MARIANO D. FERRO¹

RESUMEN

Los ecosistemas de zonas húmedas en Argentina están experimentando transformaciones aceleradas. Su superficie se ha reducido debido a los cambios en el uso del suelo, al impacto de incendios intencionales y a los efectos de sequías sin precedentes en los últimos 80 años. Las crisis provocadas por incendios periódicos representan un riesgo de alteración significativa y permanente de estos ecosistemas en el Delta del Paraná (DP). A pesar de ello, el país no cuenta con un marco normativo sólido. Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en el DP entre 1994 y 2022, entendiendo dicho proceso como el resultado de una evolución histórica compleja y no lineal, atravesada por múltiples etapas, obstáculos y disputas. El estudio adopta como vertiente teórica el nuevo institucionalismo, particularmente su enfoque histórico, para explicar cómo los conflictos socioambientales, las dependencias de trayectoria y los episodios críticos influyen en la incorporación de normas, principios y prácticas ambientales. Sostenemos que el nivel de institucionalización del paradigma ambiental en el DP es bajo, lo cual se explica, entre otros factores, por la coexistencia de principios jurídicos y racionalidades en tensión entre el enfoque dominial individualista y los derechos colectivos, así como por la frágil apropiación del conocimiento científico por parte de los organismos públicos. Además, argumentamos que los avances institucionales más relevantes en el área ambiental no han surgido de una planificación estatal sistemática, sino de procesos contenciosos impulsados por actores sociales, judiciales y científicos que disputan sentidos y formas de regulación sobre el territorio. Este trabajo adopta un diseño cualitativo de análisis institucional basado en análisis documental y jurídico, y en una revisión histórica y socioambiental.

Palabras clave: Humedales del Delta del Paraná; Jurisprudencia de la Corte

¹ Licenciado e Professor em Sociologia (Universidade de Buenos Aires). Pesquisador Adjunto do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). Professor Adjunto Efetivo da Universidade Nacional de Luján (UNLu). Professor Adjunto e pesquisador no Instituto de Educação, Justiça e Trabalho, Universidade Nacional do Oeste (UNO). Pesquisador Adscrito do Instituto de Pesquisas Jurídicas e Sociais "Ambrosio L. Gioja", Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires (UBA). <https://orcid.org/0000-0003-2733-0838>, <http://lattes.cnpq.br/7951083877053670>, <https://www.researchgate.net/profile/Mariano-Ferro/research>. E-mail do autor: marianoferro@derecho.uba.ar.

Suprema de Justicia Nacional Argentina; Protección ambiental

RESUMO

Os ecossistemas de zonas úmidas na Argentina estão se transformando rapidamente. Sua superfície vem sendo reduzida devido às mudanças no uso do solo, ao impacto de incêndios intencionais e aos efeitos de secas sem precedentes nos últimos 80 anos. As crises provocadas por incêndios periódicos representam um risco de alteração significativa e permanente desses ecossistemas no Delta do Paraná (DP). Apesar disso, o país não conta com um marco normativo sólido. Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de institucionalização do paradigma ambiental no DP entre 1994 e 2022, entendendo esse processo como resultado de uma evolução histórica complexa e não linear, atravessada por múltiplas etapas, obstáculos e disputas. O estudo adota como vertente teórica o novo institucionalismo, particularmente sua abordagem histórica, para explicar como conflitos socioambientais, dependências de trajetória e episódios críticos influenciam a incorporação de normas, princípios e práticas ambientais. Sustentamos que o nível de institucionalização do paradigma ambiental no DP é baixo, o que se explica, entre outros fatores, pela coexistência de princípios jurídicos e racionalidades em tensão entre a abordagem dominial individualista e os direitos coletivos, bem como pela frágil apropriação do conhecimento científico por parte dos organismos públicos. Além disso, argumentamos que os avanços institucionais mais relevantes na área ambiental não surgiram de um planejamento estatal sistemático, mas sim de processos contenciosos acionados por atores sociais, judiciais e científicos que disputam sentidos e formas de regulação sobre o território. Este trabalho adota um desenho qualitativo de análise institucional baseado em: análise documental e jurídica e revisão histórica e socioambiental.

Palavras-chave: Zonas úmidas do Delta do Paraná; Jurisprudência da Corte Suprema de Justiça Nacional da Argentina; proteção ambiental

ABSTRACT

Wetland ecosystems in Argentina are undergoing accelerated transformations. Their surface area has been reduced due to changes in land use, the impact of intentional fires, and the effects of unprecedented droughts over the past 80 years. Crises caused by recurring fires pose a risk of significant and permanent alteration of these ecosystems in the Paraná River Delta (PRD). Despite this, the country lacks a robust regulatory framework. This article aims to analyze the process of institutionalization of the environmental paradigm in the PRD between 1994 and 2022, understanding this process as the result of a complex and non-linear historical evolution, shaped by multiple stages, obstacles, and disputes. The study adopts new institutionalism—particularly its historical approach—as its theoretical framework to explain how socio-environmental conflicts, path dependencies, and critical junctures influence the incorporation of environmental norms, principles, and practices. We argue that the level of

institutionalization of the environmental paradigm in the PRD remains low, which can be explained, among other factors, by the coexistence of legal principles and competing rationalities between an individualistic, dominion-based approach and collective rights, as well as by the fragile appropriation of scientific knowledge by public agencies. Furthermore, we contend that the most relevant institutional advances in the environmental field have not emerged from systematic state planning, but rather from contentious processes driven by social, judicial, and scientific actors who contest meanings and forms of territorial regulation. This study adopts a qualitative institutional analysis design based on documentary and legal analysis, as well as historical and socio-environmental review.

Keywords: Paraná River Delta wetlands; Jurisprudence of the Argentine Supreme Court of Justice; Environmental protection.

INTRODUÇÃO

Los humedales del Delta del Paraná (DP) representan uno de los sistemas socioecológicos más complejos y estratégicos de la Argentina. Esta vasta región, conformada por una red de islas, canales y cuerpos de agua, se caracteriza por una dinámica hidrológica altamente variable y por la prestación de múltiples servicios ecosistémicos fundamentales: regulación hídrica, almacenamiento de carbono, hábitat de biodiversidad, provisión de forraje y calidad del agua, entre otros (Kandus, Morandeir y Schivo, 2010). Sin embargo, en las últimas décadas, este territorio ha experimentado transformaciones profundas como resultado del avance de diversas actividades productivas (agrícolas, forestales, inmobiliarias) y de eventos críticos como los incendios intencionales, exacerbados por el cambio climático y las políticas de uso del suelo (Kandus, Minotty y Borro, 2011).

Figura 1: Ubicación general de la región del Delta del Paraná.



Fuente: Kandus, Minotti y Borro, 2011.

En este contexto, comprender la evolución del paradigma ambiental (que fue introducido a la Constitución Nacional Argentina (CN) en la reforma de 1994) en el Delta requiere no solo identificar los eventos críticos y las transformaciones territoriales, sino también examinar los marcos institucionales que han condicionado (y a menudo limitado) la capacidad del Estado para responder frente a estas problemáticas.

Desde esta necesidad analítica, la adopción de una perspectiva institucionalista permite situar la problemática ambiental del Delta en un proceso histórico más amplio, para comprender el surgimiento de esos valores y su consiguiente proceso de institucionalización. Este proceso dista mucho de ser lineal y se caracteriza por avances y retrocesos debido a factores políticos, económicos y sociales. En efecto, las instituciones evolucionan de manera no lineal debido a conflictos políticos y cambios en el contexto institucional. En este

sentido, los conflictos de índole política suelen jugar un papel relevante en los derroteros de los procesos de institucionalización (Peters, Pierre & King, 2005).

En Argentina, pensar en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental permite identificar un recorrido ciertamente un devenir errático, desde la creación de la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales en 1973, con cambios pendulares en la agencia ambiental, jerarquizada y desjerarquizada en poco tiempo. Lo cual permite observar los vaivenes en la prioridad que adquiere la problemática ambiental, el cambio climático, la contaminación en cuencas urbanas, bosques, glaciares, humedales, entre otros campos relevantes, en la agenda gubernamental. Asimismo, pone de manifiesto las dificultades existentes para consolidar políticas de Estado en la materia, lo cual afecta las políticas ambientales (Cáceres, Ferro y Forcinito, 2024).

Las instituciones ambientales son relativamente nuevas y se encuentran en tensión con instituciones económicas y políticas que priorizan el crecimiento económico y las relaciones comerciales por sobre la protección y conservación del ambiente. Las prácticas sociales, hábitos, costumbres también pueden entrar en conflicto con las instituciones ambientales al no adaptarse a las nuevas regulaciones. Estas tensiones pueden expresarse en términos de conflicto dialéctico entre dos tipos de racionalidad: la económica, centrada en la maximización del beneficio, que prioriza la eficiencia, el aumento de la productividad y la generación de ganancias a corto y mediano plazo y la ambiental, que implica la consideración de las condiciones ecológicas de producción, la recuperación de saberes y modos de vida sustentables, el pensamiento sistémico y la interdisciplinariedad de las ciencias (Leff, 2010).

En términos jurídicos la dialéctica se presenta entre el paradigma dominial y el ambiental. De acuerdo a la Teoría del Derecho Ambiental de Ricardo Lorenzetti (2008) el primero surge desde el Derecho de Propiedad, que se ha extendido desde el Derecho Romano y está basado en la noción de propiedad y dominio sobre la naturaleza. Se sustenta en una concepción jurídica y filosófica que pone al ser humano en el centro, otorgándole el derecho de explotar y dominar la naturaleza para su propio beneficio (visión antropocéntrica) donde los recursos naturales cumplen una función meramente pasiva.

En sintonía con la racionalidad ambiental, el paradigma ambiental define a la naturaleza como un “bien colectivo”, escaso y vulnerable y, en consecuencia, se dispone a limitar los derechos individuales, parte de lo colectivo y no de lo individual, confiere preeminencia a la acción colectiva, se incorporan los deberes hacia las generaciones futuras, se basa en una idea sistémica de causalidad, requiere adoptar un enfoque holístico y geocéntrico, busca coordinación entre los sistemas económico, social y ecológico y alude a la interacción entre la esfera pública y la privada (Lorenzetti, 2008). Este enfoque ha sido utilizado por la jurisprudencia como veremos más adelante, sin embargo, en la práctica coexiste con los regímenes dominiales vigentes generando diversas tensiones.

La discrepancia entre las racionalidades ambiental y económica en la región del DP se manifiesta en el conflicto entre los intereses de conservación ambiental y las actividades productivas que buscan explotar los recursos naturales del área. Algunos de las principales dimensiones de esta tensión se reflejan en la expansión de la agricultura intensiva, la ganadería, la silvicultura y la actividad industrial que avanzan sobre ecosistemas ricos y complejos que incluyen humedales, bosques y diversas especies. Estas actividades a menudo implican la modificación del terreno (drenaje de humedales o construcción de terraplenes), lo que altera los flujos naturales de agua y afecta gravemente el ecosistema, provocando la pérdida de biodiversidad y la degradación del hábitat. Por otro lado, la construcción de barrios cerrados sobre humedales y el desarrollo de infraestructura en el DP, como puertos, viviendas, y carreteras, responde a la lógica económica de maximizar el uso del suelo para la expansión comercial y la construcción. Estas actividades a menudo fragmentan los ecosistemas y alteran los ciclos naturales del agua, generando problemas de inundaciones y afectando servicios ecosistémicos de los humedales de esta región. Todo esto se encuentra en contradicción con la racionalidad ambiental, ya que destruye modos de vida tradicionales, que tienen en cuenta los patrones naturales del Delta, ni tampoco se incluye un ordenamiento ambiental del territorio que incorpore los servicios ecosistémicos.

A partir del análisis de fuentes del Derecho, normas, jurisprudencia, y antecedentes sobre el tema, analizamos diversos aspectos complejos en el

proceso de institucionalización del paradigma ambiental en el DP considerando los aspectos históricos. Se parte de la premisa de que dicho proceso no ha sido lineal ni acumulativo, sino más bien conflictivo y discontinuo, condicionado por disputas entre racionalidades en pugna y por la fragmentación del aparato institucional. Se propone una mirada desde el nuevo institucionalismo, entendiendo que las normas, prácticas y discursos ambientales que hoy configuran la agenda pública no son el resultado exclusivo de decisiones tecnocráticas, sino que responden a trayectorias históricas, conflictos socioambientales, y a la interacción entre múltiples actores, estatales, judiciales, científicos y comunitarios.

Planteamos que el nivel de institucionalización del paradigma ambiental en el DP es bajo, lo cual se explica, entre otros factores, por la coexistencia de principios jurídicos y racionalidades en tensión entre el enfoque dominial individualista y los derechos colectivos, y por la débil apropiación del conocimiento científico por parte de los organismos públicos. Asimismo, sostenemos que los avances institucionales más relevantes en materia ambiental no han surgido de una planificación estatal sistemática, sino de procesos contenciosos activados por actores sociales (como organizaciones ambientalistas locales), judiciales y científicos que disputan sentidos y modos de regulación sobre el territorio. A partir del análisis de fuentes del Derecho, normas, jurisprudencia, y antecedentes sobre el tema, analizamos diversos aspectos complejos en el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en el DP considerando los aspectos históricos.

El análisis se inscribe en el nuevo institucionalismo, particularmente en sus vertientes histórico y sociopolítico, que conciben a las instituciones como configuraciones dinámicas moldeadas por conflictos, continuidades y cambios (Peters, Pierre & King, 2005). Desde esta perspectiva, el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en el Delta del Paraná (DP) es entendido como un fenómeno atravesado por disputas entre racionalidades y por trayectorias institucionales que condicionan el modo en que evolucionan las normas, las políticas públicas y las prácticas estatales. Asimismo, se adopta el enfoque propuesto por Gutiérrez (2015), según el cual los derechos ambientales

adquieren efectividad a través de procesos contenciosos (litigio judicial, movilización social y controversia experta) que reconfiguran los sentidos y mecanismos de la regulación ambiental. Esta perspectiva se basa en la teoría de la acción contenciosa de Tilly y Tarrow (2015), quienes muestran que los conflictos públicos, al combinar un repertorio de acción (movilización social, litigio y controversia experta) operan como mecanismos capaces de reconfigurar instituciones, alterar trayectorias históricas y abrir nuevas posibilidades de regulación ambiental (Tilly & Tarrow, 2015)

Metodológicamente, este trabajo adopta un diseño cualitativo de análisis institucional basado en 1) el análisis documental y jurídico: se examinan normas constitucionales, leyes de presupuestos mínimos, jurisprudencia relevante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y documentos administrativos vinculados al PIECAS-DP y a organismos públicos nacionales y provinciales; 2) La revisión histórica y socioambiental: se reconstruyen las principales etapas de ocupación y transformación de En cuanto a la orientación temporal, el diseño será diacrónico.

La delimitación temporal abarca desde 1994 fecha en que se incorporó el paradigma ambiental a la Constitución Nacional Argentina hasta el año 2022, que coincide con la última de las grandes crisis de incendios y tratamiento de una ley nacional de presupuestos mínimos de protección de humedales por el Congreso Nacional Argentino.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DELTA DEL PARANÁ

La primera época en la ocupación del DP es pre-hispánica, en la que esta región era poblada por grupos indígenas, predominantemente por Guaraníes y Chanaes en la región de las islas y los Begauaes, Timbúes, Chaná-Timbues y Chaná Beguaes en las áreas circundantes. No conocían la institución de la propiedad privada (Galafassi, 2005). La actividad principal era la caza, pesca y recolección. Los guaraníes además practicaban la agricultura Estos pueblos mantenían una relación cercana con la naturaleza, y el impacto humano en el ecosistema era mínimo debido a la baja densidad de población y su modo de

vida (Gentile y Natenzon, 1998).

Tras la conquista y colonización española se inicia una segunda etapa (siglos XVI al XIX). En este período fueron los jesuitas fueron los primeros en establecerse de manera duradera en la región, introduciendo las primeras plantaciones frutales. Durante esta etapa, el Delta se convirtió en una fuente de recursos naturales como la madera y los frutos para Buenos Aires. Además, el Delta servía como un espacio de tránsito y refugio para personas en situación de marginalidad o delincuencia (Gentile y Natenzon, 1998).

Después de la expulsión de la orden en 1767, en ausencia de un control organizado como el que habían ejercido los jesuitas, la región se convirtió en un espacio de explotación desordenada de los recursos naturales. Como ocurrió en otras partes del virreinato, los primeros criollos y europeos que incursionaron en el Delta llevaron a cabo una explotación extractiva, con intensificaron actividades como la tala de árboles para la producción de carbón, la caza no regulada de fauna silvestre, y la pesca de subsistencia, principalmente para abastecer a la ciudad de Buenos Aires y otras poblaciones cercanas. Todo esto llevó, a principios del s. XIX a la degradación de los recursos y afectación del ecosistema del "monte blanco"² (Galafasi, 2005).

En la siguiente etapa, que va desde segunda mitad del XIX hasta la década de 1940, se promovió activamente la ocupación de esta región, impulsada por la independencia de Argentina y por el interés de intelectuales como Domingo Faustino Sarmiento y Marcos Sastre en convertir el Delta en una zona productiva y civilizadora. En este contexto, el Delta comenzó a ser visto como un territorio fértil y con un enorme potencial económico, pero que necesitaba ser transformado a través de la intervención humana. Las leyes que promovieron el poblamiento de inmigrantes tuvieron como resultado el incremento estable de la producción para el mercado. Se introdujeron actividades agrícolas y frutícolas, destacándose la producción de frutas como duraznos y cítricos, que fueron particularmente exitosas debido a la fertilidad del

² El "monte blanco" es una formación vegetal característica de las áreas bajas e inundables del DP y de otras zonas ribereñas del noreste de Argentina, Uruguay y parte de Brasil. Se trata de un ecosistema de bosques ribereños adaptados a las fluctuaciones del nivel del agua y las inundaciones periódicas, lo que le confiere una alta resiliencia frente a los cambios en los ciclos hídricos.

suelo y las condiciones climáticas favorables del Delta. Esta actividad alcanzó su auge entre 1920 y 1940, cuando la región se consolidó como un polo de producción frutícola que abastecía no solo a Buenos Aires sino también se exportaba al exterior. Sin embargo, el Delta no se llegó a constituir como un área productora de bienes para el exterior (Galafassi, 2005). Paralelamente, se intensificó la explotación forestal, principalmente de especies nativas como el sauce y el álamo, cuyas maderas eran utilizadas para la construcción y la producción de carbón. En esta etapa, asociado a la colonización por contingentes de inmigrantes europeos, se constituye un sujeto social definido: la unidad productora familiar. Durante esta etapa la modificación del paisaje y degradación de los ecosistemas fue significativa y se llegó a reemplazar completamente la cubierta vegetal de las islas por montes de frutales. Pero ello no redundó en una pérdida de rendimiento debido al tipo de unidad productiva y a sus técnicas de intervención, ya que “estas se basaban en la utilización de la ciclicidad natural del ecosistema con sus pulsos y ritmos de subsidios a través de las inundaciones periódicas” (Galafassi, 2005: 53).

Finalmente, desde mediados del s. XX en adelante se produce una etapa caracterizada por el éxodo rural hacia los grandes centros urbanos y modernización, lo que disminuyó la población del Delta. En las décadas posteriores, la actividad frutícola fue sustituida progresivamente por la industria forestal. Este proceso implicó una transformación del paisaje y una disminución de la biodiversidad debido a la tecnificación y el endicamiento para las plantaciones forestales (Gentile y Natenzon, 1998).

Las investigaciones históricas sobre el DP han sido relativamente escasas. Hasta la década de 1990 éstas se basaron en estudios sincrónicos focalizados en temas específicos. Esto se debe, entre otras razones, por las dificultades que ha tenido la región para su visibilidad como un espacio social con entidad propia; en ese sentido es necesario tener presente que el DP es un territorio interjurisdiccional compartido por tres provincias y su delimitación jurisdiccional definitiva recién se concretó en 1966. Se suma a ello una larga tradición de negación, por la escasa visibilidad de esa región como un espacio social con entidad propia (Galafassi, 1996).

Dentro de los antecedentes destacamos interés y estudios de Domingo Faustino Sarmiento en el Delta. Sarmiento participó y fue propulsor en 1855 en la primera exploración de carácter científica que se efectuó en esta zona (Sierra, 1970). En su libro “Argirópolis”, Sarmiento propone la creación de la capital federal en una isla en el Delta, entre los ríos Uruguay y Paraguay. Esta obra, que es una de las menos conocidas del autor sanjuanino, ocupa un lugar singular en el baúl de los proyectos utópicos del Río de la Plata.

La geografía es un aspecto fundamental de ese proyecto: la red de ríos, especialmente el Paraná y el Uruguay, representaba un eje clave para el desarrollo económico y la integración de los territorios. Los ríos eran vías de comunicación y progreso, capaces de conectar las tierras del interior con los puertos y mercados internacionales. La naturaleza, bajo esta visión se integra en el proyecto de civilización y progreso. Ella debe ser controlada y transformada por la intervención humana para el beneficio del progreso.

En este sentido, Argirópolis no solo era un proyecto político, sino también un proyecto de modernización económica y territorial, que veía en el DP un espacio estratégico para la construcción de un nuevo tipo de ciudad, una que representara los valores del progreso, la tecnología y la civilización. El espacio fluvial del DP y el estuario en el que desemboca sus aguas son un elemento inescindible de ese proyecto:

“Los Estados del Plata están llamados, por los vínculos con que la naturaleza los ha estrechado entre sí, a formar una sola nación” y dentro de este vínculo sobresale el espacio fluvial, “... el espacio que el país ocupa en el estuario del Plata es tan extenso, rico y favorecido como el que ocupen los Estados Unidos del Norte” (Sarmiento, 2007:119). Esta realidad comportaba un enorme potencial de desarrollo, “¡A cuántas aplicaciones útiles ofrece el laberinto de canales e islas que forman el delta del Paraná!” (Sarmiento, 2007: 123).

El sitio de Argirópolis: la isla Martín García, ubicada en la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay, se propuso como capital de este proyecto (utópico) que tenía como objetivo reconfigurar el mapa geopolítico de la región a través de un proyecto de unidad regional. La isla sería el centro de una confederación de repúblicas del río de la Plata, lo cual permitiría superar los conflictos intermitentes

entre Argentina, Uruguay y Paraguay y, al mismo tiempo, resolver las tensiones internas interprovinciales. A pesar de la relevancia que otorgó Sarmiento a esta región, y por lo cual lo llevó a promover la ocupación en el Delta, se mantuvo como un espacio relativamente relegado durante más de un siglo como mencionamos anteriormente.

Esta obra, sin embargo, en virtud de la importancia atribuida a las principales vías navegables de Argentina: los ríos Paraná y Uruguay (que desembocan en el Delta) anticipó algunos aspectos de los procesos de integración regional como la formación de MERCOSUR en 1991. En el Siglo XXI el DP sigue siendo una región estratégica por su cercanía con la vecina República Oriental del Uruguay, por la importancia del río Paraná como factor de integración regional, conexión con Paraguay, Bolivia y Brasil, por su ubicación central entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, pero también lo es, en nuestro actual contexto, por la relevancia de servicios ecosistémicos que puede brindar, fundamentales para los centros urbanos densamente poblados en sus límites.

En la segunda mitad del Siglo XX existen numerosos estudios elaborados por distintas agencias de desarrollo y producción que trabajaron en el Delta como el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) o empresas que ofrecen servicios de consultoría en diversas áreas de ingeniería y desarrollo como Nedeco (Holanda) o Latinoconsult SA, entre otras. En su mayor parte, estos informes, tienen un sesgo econométrico y técnico. A partir de un diagnóstico de las propiedades ambientales, geomofológicas, económicas tienen por objeto implementar diversas estrategias para incrementar la productividad sin considerar muchas de las complejas dimensiones de la relación entre la sociedad y la naturaleza en la región. Al centrarse en el rendimiento económico, estas investigaciones tienden a obviar aspectos como la preservación de los ecosistemas y los modos de vida locales (Galafassi, 2005).

La implementación de esta perspectiva técnica y desarrollista, de tipo capitalista, aunque basada en el grupo familiar como unidad de productiva, ha generado una transformación del entorno natural, propio del espacio isleño, que

ha denominado “pampeanización”. El proceso de pampeanización se refiere a la transformación de esta región, particularmente en el Bajo Delta, que el autor denomina como “espacio anfibio”, en un espacio productivo, continental con características similares a las de la Pampa Húmeda. Esta transformación se generó en la segunda mitad del S. XX a partir de una fase de expansión agrícola (Mediados del S. XX): Con el avance de las tecnologías de canalización y drenaje, aumentó la capacidad para utilizar la tierra del Delta con fines productivos, con la intensificación de la ganadería y la agricultura. A su vez, nuestro autor distingue entre pequeños productores con escasa transformación de la estructura ecosistémica – por su relativamente escasa inversión en tecnología – y los grandes productores, que por su alto nivel de inversión han generado un proceso profundo de artificialización, siendo el endicamiento la principal técnica de esta dinámica (Galafassi, 2005).

El concepto de pampeanización ha sido ampliamente abordado por distintos autores para caracterizar los procesos de transformación antrópica a toda al área del DP en las últimas décadas. Por ejemplo, para Minotti et al. (2009) la “pampeanización” describe como proceso de transformación de los humedales del DP en áreas secas al aplicar medidas de manejo propias de la región pampeana, que incluyen drenaje, rellenado, y canalización para adaptarlo a actividades agrícolas, ganaderas y forestales, con la consiguiente pérdida de funciones ecológicas críticas, como las áreas de cría de peces.

Patricio Straccia (2024) ha criticado la validez empírica de este concepto, aunque admite su coherencia teórica y capacidad explicativa. En base a un estudio etnográfico en la Zona Núcleo Forestal (Bajo Delta bonaerense) ha acuñado el concepto de “terrestrialización” como categoría complementaria a la de “pampeanización” con el objetivo de precisar las transformaciones productivas, sociales y ambientales en el DP. El primero alude a la transformación biofísica del espacio (a partir de endicamientos, construcción de caminos, alteo de los terrenos, etc.) tendiente a modificar el régimen hidrológico, como parte de la lógica de habitar (en la isla), y que forman parte de la identidad histórica anclada en el paisaje. Mientras que el concepto de pampeanización hace referencia “al proceso de racionalización instrumental que reduce el

territorio insular a un espacio de maximización de las ganancias, en el cual la lógica del habitar desaparece para ceder su lugar a la *lógica económica* y donde el *espacio de vida isleño* es transformado para dar lugar a otros” en un proceso de (des)(re)territorialización (Straccia, 2024).

Estos procesos se dieron en un marco jurídico que se corresponde con el paradigma dominial, apropiado para la colonización y ocupación de las islas: entre ellos un decreto de 1856 del gobierno de Rafael Obligado, en la Provincia de Buenos Aires que concedía tierras para la explotación en los partidos de San Fernando y Las Conchas; En el año 1888 se dictó la Ley 2072, que había sido impulsada anteriormente por Sarmiento, llamada “Ley de Islas” que promovió la inmigración y la población de las islas del DP; la Ley 4207 que promovió la venta de terrenos fiscales de fácil acceso a las vías navegables; la Ley 5782 que adjudicó 14.817ha. hasta que se promulgó la Ley 6263, adjudicándose la venta de 10.013ha. (Latinosconsult, citado por Galafassi, 1996).

Figura 2. Etapas históricas de la ocupación del Delta del Paraná

Etapas	Actividades principales	Impactos ambientales
1ra. Gestión incipiente del espacio [hasta el s. XVI]	Pesca, caza, recolección. Los Guaraníes practicaban la agricultura.	Era mínimo por el modo de vida y la baja densidad de población.
2da. Conquista española y establecimiento de los jesuitas.	Primeras plantaciones frutales. Extracción de madera y frutos para Buenos Aires.	Idem.
3ra. Hasta mediados del s. XIX	Espacio de explotación desordenada de RRNN.	Degradación de los recursos y afectación del “monte blanco”.

4ta. Desde mediados del s. XIX hasta la década de 1940.	Se introdujeron actividades agrícolas y frutícolas. Se intensificó la explotación forestal. Se constituyó un sujeto social definido: la unidad productora familiar.	Modificación del paisaje y degradación de los ecosistemas fue significativa, pero las técnicas empleadas se basaban en la ciclicidad natural del ecosistema.
5ta. Desde mediados del s. XX hasta la década de 1990.	Migraciones del Delta a los grandes centros urbanos. Reemplazo de la actividad frutícola por la industria forestal.	Transformación del paisaje y disminución de la biodiversidad debido a la tecnificación y el endicamiento de las plantaciones forestales.
6ta. Desde la década de 1990 en adelante.	Prácticas de agricultura intensiva. Extractivismo inmobiliario. Consolidación de la monoproducción forestal.	Intensificación de la degradación de los ecosistemas, pérdida de los servicios ecosistémicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Gentile y Natenzon (1998)

2. DERECHO E INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL DELTA DEL PARANÁ

Como se expuso anteriormente, el DP tiene un carácter estratégico tanto por su ubicación central entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe como por su cercanía con la República Oriental del Uruguay y su importancia ambiental, destacada por los servicios ecosistémicos que ofrece. A continuación, nos centraremos en estos últimos aspectos para, luego de una breve caracterización histórica, reflexionar sobre el proceso de institucionalización del paradigma ambiental. Desde fines del Siglo XX, la lógica productiva del DP ha estado marcada predominantemente por una racionalidad económica instrumental y un modelo de producción basado en la explotación intensiva de recursos naturales, lo que ha intensificado el impacto sobre sus ecosistemas fluviales. En este contexto, la incorporación del paradigma ambiental en la

Constitución Nacional (CN) de 1994 abrió un espacio para repensar las políticas de gestión del Delta en términos de sostenibilidad y conservación ambiental.

El artículo 41 de la CN ha introducido los derechos ambientales, dentro del Capítulo Segundo “Nuevos Derechos y Garantías”, consagrándolos de esa forma dentro de los derechos y garantías inalienables al establecer que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”

Asimismo, en el párrafo tercero del art. 41 de la CN se ha producido una delegación de facultades a favor de la Nación al instituir que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.” Esto debe ser complementado por las provincias que poseen el dominio originario de los recursos naturales según el artículo 124 de la CN, que fija, en su segundo párrafo que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales en su territorio”.

En efecto, el art. 41 de la CN ha determinado la sanción de leyes que refuerzan el alcance nacional como la Ley General del Ambiente (LGA) 25.675, sancionada en 2002, la cual establece, en su artículo 1, los presupuestos mínimos para el logro de la una gestión sustentable del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica. Se fija que esa ley y toda otra norma a través de la cual se ejecute la Política Ambiental, están sujetas a los principios: Congruencia, Prevención, Precautorio, Progresividad, Responsabilidad, Equidad intergeneracional, Sustentabilidad, Subsidiariedad, Solidaridad y Cooperación (art. 4). Se establecen entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental: el ordenamiento ambiental del territorio; la evaluación de impacto ambiental; el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; la educación

ambiental; el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable (art. 8). Si bien hasta el momento se carece una ley nacional sobre humedales todos estos conceptos, herramientas y principios se aplican a este tipo de ecosistemas.

A su vez, los humedales son tutelados por las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley 25675/02 (General del Ambiente) y leyes nacionales de presupuestos mínimos sectoriales: Ley 25688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas); Ley 27520/19 (Adaptación y Mitigación al Cambio Climático); Ley 26331/07 (Bosques Nativos); Ley 26815/12 (Manejo del Fuego); Ley 26562/09 (Control de actividades de la Quema). Estas últimas son las principales normas vinculadas a daños ambientales derivados del fuego e incendios.

Hasta el momento no se ha sancionado una ley de presupuestos mínimos específica sobre humedales, lo cual impide una protección homogénea y obligatoria en todo el territorio nacional. La principal norma para la protección de los humedales es la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, que tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales. Fue adoptado en 1971 en la ciudad iraní de Ramsar y entró en vigor en 1975, y fue aprobada por Argentina en el año 1991 a través de la sanción de la Ley 23919. Sin embargo, la protección de los humedales se circunscribe a los sitios Ramsar, que a la fecha son 24 en el país.

Otro aspecto vinculado al déficit en la protección de los humedales es la falta de un inventario nacional obligatorio y actualizado. Aunque existen esfuerzos para construir un Inventario Nacional de Humedales (INH), aún no está completo ni plenamente institucionalizado. Esto dificulta la planificación, fiscalización y protección efectiva de estos ecosistemas, ya que no se conoce con precisión su extensión ni su estado de conservación. Cabe destacar que en el marco de la elaboración del INH se adoptó una definición científica de humedales, superadora de la definición Ramsar (de carácter meramente enumerativo) entendidos como “ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos

propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

Los humedales tampoco se encuentran comprendidos por la mencionada Ley 25688/03, que establece los presupuestos mínimos para la protección de las aguas, ni es una es una categoría incluida en el Código Civil y Comercial (CCC), sancionado por la Ley 26994/14, los humedales no tienen una regulación específica, ellos no son incluido en el artículo 235 que enumera los bienes pertenecientes al dominio público, por lo tanto, los humedales van a entrar dentro del régimen jurídico del suelo o del agua.

Frente a esta relativa escasez de normativa para la protección ambiental de los humedales, comprender el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en el DP requiere prestar atención a las dinámicas contenciosas que lo atraviesan. En este sentido, resulta pertinente considerar la tesis de Gutiérrez (2015), quien sostiene que los derechos ambientales consagrados en la Constitución de 1994 adquieren verdadera vigencia y sentido cuando son apropiados y activados por actores sociales, institucionales y expertos mediante diversos mecanismos de confrontación —como el litigio judicial, la protesta social y la controversia experta— superando los límites de los canales meramente procedimentales. Siguiendo esta tesitura, sostenemos que la institucionalización ambiental en el Delta no puede entenderse exclusivamente a partir de la normativa vigente, sino también a través de las prácticas sociales y políticas que impulsan su materialización efectiva.

Un punto de inflexión histórica en este proceso ha sido el impacto político, jurídico e institucional de la crisis de incendios de 2008. Si bien el fuego en las islas del DP ha sido una herramienta usada en forma sistemática para la eliminación de vegetación con escaso o nulo valor forrajero, durante el año 2008, se produjo un inusitado número de focos de incendio simultáneos (más de 570) que se inició tempranamente en el verano y se extendió todo el año, que provocaron una crisis ambiental de gran magnitud, con más de que afectaron alrededor de 280.000 hectáreas (Kandus et al., 2009). En torno a este desastre

se generó una intensa cobertura mediática y reacciones sociales y estatales sin precedentes, y se generó una gran preocupación por su impacto ambiental y la necesidad de una regulación más estricta para prevenir daños al ecosistema y a la salud pública.

Como lo muestra Straccia (2023), esta crisis no solo evidenció las profundas tensiones entre distintas formas de apropiación del espacio, particularmente entre sectores productivos isleños y organizaciones ambientalistas, sino que también marcó la emergencia de la cuestión ambiental del DP en la agenda pública nacional.

La dimensión conflictiva de los incendios y su consecuente visibilidad dieron lugar a una serie de respuestas institucionales que no pueden ser comprendidas únicamente desde una lógica legal-formal, sino que se requiere considerar los procesos contenciosos.

En el curso de los incendios hubo varias denuncias, algunas de las cuales se hicieron ante el Defensor del Pueblo de Santa Fe y del Defensor del Pueblo de la Nación. Este último encaró una investigación basada en consultas a todas las autoridades nacionales y provinciales con competencia en la salud y seguridad de la población en el área del DP, y a pobladores. En base a las respuestas obtenidas, y de los programas y políticas de conservación y uso sustentable vigentes en ese momento, el DPN concluyó que se carece de un abordaje integral sobre la región, tanto en el nivel nacional como de las provincias con jurisdicción sobre el Delta (Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe), ni había una política de articulación entre la política nacional y los gobiernos provinciales que garantizara la conservación y uso sustentable, ni una planificación de los usos productivos y, por lo tanto, control de los impactos ambientales de ellos. Si bien las denuncias se habían ocasionado ante hechos puntuales (contaminación ambiental por humo, perjuicios derivados de la quema) que se sumaban a varias denuncias y presentaciones desde 1999, el DPN adoptó una estrategia que apuntó impulsar construcción de una institucionalidad interjurisdiccional que abarque la totalidad del DP, incluyendo sus islas y cuerpos de agua. Con ese fin propuso: a) la creación de un área protegida interjurisdiccional, que abarque la totalidad del DP, sus islas y cuerpos de agua,

con su respectivo Plan de Manejo que defina las actividades permitidas en cada área y la forma en que pueden realizarse; b) Impulse la aprobación legislativa por el Congreso de la Nación y las Legislaturas Provinciales de las decisiones que correspondan para garantizar lo anterior y c) Adecúe el funcionamiento del Plan Nacional de Manejo del Fuego para garantizar su efectividad en la prevención y lucha contra los incendios (DPN, 2008).

De esa forma el DPN operó como promotor de institucionalidad ambiental propia para el DP, contribuyendo a un proceso de regionalización del conflicto y a un cuestionamiento del régimen de territorialidad imperante, de forma similar a su actuación en el conflicto por la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo a partir del año 2002 (Ferro, 2015).

Como respuesta a estos eventos, el Estado Nacional y las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe firmaron en 2008 la Carta de Intención, comprometiéndose a desarrollar el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), creado por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Este plan buscaba soluciones efectivas para la problemática de los incendios y promovía una armonización normativa para la conservación del territorio.

Otra denuncia derivó en un fallo de la CSJN, referido al caso M. 853. XLIV. Originario, autos “Municipalidad de Rosario c. Entre Ríos, Provincia de y otros/amparo (daño ambiental)” resolución del 22 de diciembre de 2008, en el cual recomendó profundizar el PIECAS-DP, tema sobre el cual volverá en el año 2020 en el caso “Equística”. Este caso constituye un antecedente jurisprudencial de la Ley 26562, que establece presupuestos mínimos de protección ambiental para el control de actividades de quema, que prohíbe las quemas sin autorización y establece requisitos estrictos para su realización, con el objetivo de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y seguridad pública. Además, define sanciones para quienes incumplan la normativa, incluyendo multas y la revocación de autorizaciones. Fíjese el lector que la ley en estudio se publicó en el Boletín Oficial el 16 de diciembre de 2009, es decir, de forma consiguiente al mencionado conflicto, que culminó con la remisión del asunto a

la instancia administrativa del PIECAS-DP. La ley entonces viene a coadyuvar en la prevención y resolución de este tipo de conflictos (Esaín, 2020).

En línea con la mencionada tesis de Gutiérrez (2015), la sanción de la Ley 26562 de Presupuestos Mínimos para el Control de Actividades de Quema, la creación del PIECAS-DP, y la progresiva ambientalización del discurso técnico e institucional —por ejemplo, en el accionar de la Estación Experimental Agropecuaria Delta del Paraná del INTA (INTA EEA-DP), que es una unidad especializada en el desarrollo sostenible de los humedales del Delta del Paraná— deben entenderse como efectos productivos de un conflicto ambiental concreto, impulsado por múltiples actores sociales, científicos y políticos que disputaron sentidos y definiciones sobre el territorio, su uso y su regulación.

La crisis de 2008 funcionó como catalizador de nuevas narrativas y dispositivos institucionales que reconocen al Delta como un humedal y a sus habitantes como sujetos de derechos y responsabilidades ambientales (Straccia, 2023). En consecuencia, el proceso de construcción de una gobernanza ambiental en el Delta no puede comprenderse sin atender al papel central de la contienda socioambiental como motor de transformación jurídica, institucional y territorial.

Este proceso también se encuentra vinculado con la introducción de la cuestión ambiental de los humedales a la agenda nacional. En los años posteriores y frente a la relativa escasez en la legislación para la protección de estos ecosistemas, desde 2013, se han presentado varios proyectos de ley de presupuestos mínimos. Luego de las crisis de incendios de 2020 y 2022, en un contexto de emergencia hídrica e ígnea, estas iniciativas se han multiplicado, pero no se ha podido avanzar en su sanción por presiones ejercidas por diversos sectores productivos, en particular, el agropecuario, el inmobiliario, el minero y el forestal (Mahiques, et. al., 2022).

A mediados de 2020, a raíz de la gravedad de los incendios provocados en el DP, la conflictividad ambiental asociada al uso y ocupación de los humedales adquirió protagonismo en la agenda pública, política y mediática. Estos sucesos tuvieron gran visibilidad en los medios de comunicación locales y del extranjero, y que suscitó una acción de amparo colectivo ambiental por parte

de una organización de la sociedad civil. El 11 de agosto la CSJN dictó una medida cautelar en “Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Prov. y otros s/ Amparo ambiental” (Expte. N° CSJ 468/2020 ORIGINARIO) en la que, ordenó crear un Comité de Emergencia Ambiental dentro de la estructura federal concertada del PIECAS-DP, para que se adopten medidas eficaces para la prevención, control, y cesación de los incendios irregulares en la región del Delta.

En virtud de la gravedad de los incendios irregulares y reiterados, la Corte Suprema consideró que se vulnera los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional y de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental 26562 (Control de la Quema), 26815 (Manejo del Fuego), 26331 (Bosques Nativos), 25675 (Ley General del Ambiente), y 27520 (Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global). Además, se menciona a la Ley 23919 (Protección de los Humedales, Ramsar) y la Ley 24295 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (Considerando 9).

En otro caso de gran relevancia, en los autos “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/uso de aguas” (en los fallos de 2017 y 2020); “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (junio de 2019), la CSJN ha adoptado un enfoque ecocéntrico del agua, en el cual se resalta la cuenca como unidad, con integridad e interdependencia de los recursos naturales. Estos principios fueron mencionados en las decisiones adoptadas por la Corte, y en el caso “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, en el cual declaró a los sistemas de humedales en cuestión como sujeto jurídicamente protegido y proclamó la libertad de aguas. A su vez, aplicó dos nuevos principios: “in dubio pro natura” e “in dubio pro aqua”.

El 28 de diciembre de 2021, la CSJN declaró su competencia en los autos “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, sobre una presentación en la que la Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros grupos de la sociedad civil solicitaron una medida cautelar urgente para la preservación de los humedales del sur de la provincia de Entre Ríos. La Corte, en admisión del pedido de los reclamantes,

unificó una serie de causas relacionadas: “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”; “Peyrano, Marcos Lisandro c/ Provincia de Entre Ríos s/ amparo colectivo”; “Cesanelli, Valentín y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo ambiental”; “Asociación Civil con Personería Jurídica Objetivos Rosario c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ amparo” y “Favario, Iván Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otros/ medidas preliminares”. A su vez, solicitó a los demandados, las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, y Buenos Aires y Municipalidad de Victoria documentación para responder a la demanda. Esta decisión comporta un paso significativo en el fortalecimiento de una política regional que con inclusión de los principios y enfoques mencionados anteriormente.

En conclusión, ante la escasez de normativa específica para la protección de los humedales y la falta de eficacia de las normas existentes, la jurisprudencia de la CSJN ha tenido un rol clave como agente de institucionalización del paradigma ambiental.

Sin perjuicio de la importancia de los principios y medidas decididas por la Corte Suprema, es preciso tener en cuenta que las normas de fondo no se condicen con el paradigma ecocéntrico, sino con el paradigma dominial, centrado en los derechos individuales y patrimonialistas, de fuerte cuño antropocéntrico (Morales Lamberti, 2020). Por lo tanto, el proceso de institucionalización del paradigma ambiental está marcado por un conflicto entre visiones opuestas que, a su vez, reflejan la tensión entre la racionalidad económica y la ambiental. Esta última implica la consideración de las condiciones ecológicas de producción, la recuperación de saberes y modos de vida sustentables, el pensamiento sistémico y la interdisciplinariedad de las ciencias (Leff, 2010).

¿Cómo es posible explicar esta tensión entre paradigmas? La evolución normativa en el Delta del Paraná se da dentro de un entramado de continuidades y rupturas que han configurado las posibilidades de acción estatal en este territorio. Dentro de este entramado, las instituciones tienden a reproducir patrones heredados a través de mecanismos de dependencia de trayectoria y

cambios graduales, pero también pueden experimentar giros abruptos cuando crisis socioambientales desestabilizan los arreglos existentes (Pierson, 2004). Esto se dio en el Delta particularmente con la crisis de incendios del año 2008 que operó como un episodio catalizador de procesos contenciosos, judiciales y administrativos que impulsaron la incorporación de nuevos principios, normas y dispositivos de gobernanza ambiental. Lejos de reemplazar completamente las estructuras previas, estas innovaciones han generado una configuración híbrida en la que coexisten elementos del paradigma ambiental emergente con reglas e inercias institucionales históricas.

Finalmente, sostenemos que esta tensión entre paradigmas opuestos tiene como uno de sus efectos el bajo nivel de ecologización en el Derecho Ambiental. La aplicación del paradigma ambiental por la CSJN ha promovido el diálogo entre la ecología y el derecho en un proceso de ecologización del derecho ambiental (Porcelli y Martínez, 2023). No obstante, este proceso es incipiente tanto en el Derecho como en las políticas públicas. Actualmente, en la Argentina no se han incorporado conceptos fundamentales de la Biología, técnicas o herramientas de monitoreo que permitan realizar la evaluación de la integridad de los ecosistemas acuáticos (Domínguez, Giorgi y Gómez, 2020). A su vez, son escasos los espacios de trabajo que permiten la interacción entre científicos, gestores de política pública ambiental, operadores de la justicia y agentes de las fuerzas de seguridad. Todo ello ha redundado en la baja utilización del conocimiento disponible, de técnicas y conocimientos de la Biología al Derecho. Esto se traduce en un escaso nivel de institucionalización jurídica.

REFLEXIONES FINALES

Frente a la escasez de normativa específica para la protección de los humedales y la limitada eficacia de las normas vigentes, la jurisprudencia de la CSJN ha desempeñado un papel fundamental como motor de institucionalización del paradigma ambiental. No obstante, los avances impulsados por el máximo tribunal conviven con un marco normativo de fondo

que aún responde al paradigma dominial, de raíz antropocéntrica y patrimonialista, más que al paradigma ecocéntrico que prioriza los bienes colectivos y los derechos intergeneracionales (Morales Lamberti, 2020).

Esta tensión normativa y filosófica refleja, en el plano jurídico, un conflicto más amplio entre racionalidades en pugna: por un lado, una racionalidad económica orientada a la explotación de los recursos naturales como activos de mercado; por otro, una racionalidad ambiental que impulsa una concepción sistémica, ecológica e interdependiente del territorio, en sintonía con los saberes científicos y con modos de vida sustentables (Leff, 2010). Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema ha incorporado criterios que propician el diálogo entre el derecho y la ecología, promoviendo una incipiente ecologización del derecho ambiental (Porcelli y Martínez, 2023), dicho proceso se mantiene aún fragmentado, embrionario y, en muchos casos, desconectado de las políticas públicas efectivas (Ferro, 2023).

Esto implica reconocer que los avances institucionales más relevantes han surgido, no desde la planificación estatal, sino de procesos de sinergia entre la acción convergente entre organizaciones ambientalistas, mayormente locales, científicos, operadores jurídicos que han interpelado al Estado y tensionado el marco jurídico tradicional. Estas tensiones y procesos contenciosos no deben interpretarse como meros problemas de eficacia del Derecho Ambiental, sino como el resultado de trayectorias institucionales que combinan inercias heredadas y momentos de cambio impulsados por episodios críticos y procesos contenciosos.

La creación del PIECAS-DP, en 2008 – en el marco de incendios que devastaron más de 200.000 hectáreas y de los procesos contenciosos que se suscitaron – marcó un avance significativo en la institucionalización ambiental al promover una planificación regional integrada y coordinada entre la Nación y las provincias, enfocada en la valorización de los servicios ecosistémicos y el uso sustentable del territorio. Sin embargo, a pesar de logros como la elaboración de una Línea de Base Ambiental, el plan enfrentó períodos de inactividad que fueron objeto de críticas, especialmente durante las crisis de incendios de 2020 y 2022, cuando se quemaron más de 700.000 hectáreas en la región. Estas limitaciones

reflejan las tensiones entre las políticas de conservación y un modelo económico extractivista que impulsa actividades productivas intensivas, afectando negativamente los ecosistemas del Delta y los derechos de las comunidades locales.

En paralelo, el proceso de institucionalización ambiental se ha visto obstaculizado por la escasa integración del conocimiento científico especializado —particularmente en biología de humedales, ecología y monitoreo ambiental— al diseño normativo y al accionar administrativo. Actualmente, Argentina carece de mecanismos técnicos estandarizados para evaluar la integridad ecológica de estos ecosistemas, y existen pocos espacios de cooperación efectiva entre científicos, funcionarios públicos, operadores judiciales y fuerzas de seguridad (Domínguez, Giorgi y Gómez, 2020). Esta desconexión redundo en una limitada utilización del saber experto en la toma de decisiones, afectando la eficacia del derecho ambiental y su implementación territorial (Ferro, 2023).

En síntesis, el bajo nivel de institucionalización jurídica del paradigma ambiental en el Delta del Paraná responde tanto a los límites estructurales del sistema legal vigente como a la debilidad de los vínculos entre conocimiento científico, activación social y formulación de políticas públicas. Estas dinámicas están intensificando lo que Guido Galafassi ha denominado pampeanización, refiriéndose al proceso de racionalización, tendiente a la maximización del rendimiento económico, por el cual el ecosistema deltaico fue transformado, hacia un espacio con características productivas propias de la Pampa Húmeda.

La superación de estos límites requiere de una praxis ambiental que articule acción contenciosa, saber experto e intervención institucional sostenida, tendiente a transformar los derechos ambientales en instrumentos efectivos de justicia ecológica.

Por las peculiares características del Delta paranaense se justifica una política para esta región que considere los intereses en juego y las presiones que se ejercen por la ocupación del Delta para diferentes usos, ordenar prioridades (Pastorino, 2019). La dilación en la ejecución de una sólida política que tenga como una de las prioridades la protección ambiental como así también de la sanción de una adecuada legislación protectora de los humedales se

presenta como una asignatura urgente en atención a las diversas presiones sobre este tipo de ecosistemas. Todo lo cual llevaría a una pérdida irreversible de funciones ecosistémica fundamentales y de llevar a una situación difícilmente reversible desde un punto de vista jurídico ante un escenario de aplicación de una política de hechos consumados.

REFERENCIAS

CÁCERES, Verónica L.; FERRO, Mariano D.; FORCINITO, Karina. Neoliberalismo e institucionalidade ambiental na Argentina em perspectiva histórica: reflexões sobre os impactos ambientais da radicalização política em vigor. *Direito y Ciencias Sociales*, 2024.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Atuação do DPN no Delta do Paraná 2008 (Atuação nº 2136/08). Buenos Aires: Defensor del Pueblo de la Nación, 2008.

DOMÍNGUEZ, Eduardo; GIORGI, Adonis; GÓMEZ, Nora. La bioindicación en el monitoreo y evaluación de los sistemas fluviales de la Argentina. Buenos Aires: Eudeba, 2020.

ESAÍN, José. Ley 25.675 General del Ambiente: comentada, concordada y anotada. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2020.

FERRO, Mariano D. Institucionalización del paradigma ambiental en el Delta del Paraná. In: CASTILLO ARGANARÁS, Luis F. (Dir.). Nuevos enfoques sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Buenos Aires: Aldina Editorial Digital, 2023.

FERRO, Mariano D. Paradigma ambiental e institucionalización jurídica: participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Tese (Doutorado em Derecho). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2015.

GALAFASSI, Guido. La pampeanización del Delta: sociología e historia del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná. Buenos Aires: Extramuros, 2005.

GALAFASSI, Guido. La pampeanización del Delta: una perspectiva antropológica del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná: la relación entre naturaleza, sociedad y desarrollo. Tese (Doutorado). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2001.

GALAFASSI, Guido. Aproximación al proceso histórico de asentamiento,

colonización y producción en el Delta del Paraná. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, v. 11, n. 1, p. 139–160, 1996.

GENTILE, Emilio; NATENZON, Claudia. Ordenamiento del territorio en el delta del Paraná / L'aménagement du territoire dans le delta du Paraná. En: *Le Delta du Paraná: aspects naturels et anthropiques / El Delta del Paraná: aspectos naturales y antrópicos. Travaux du Laboratoire de Géographie Physique Appliquée. Número especial*. p. 71–112, 1998.

GUTIÉRREZ, Ricardo. Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, n. 30, p. 13–36, 2015.

KANDUS, Patricia et al. Incendios de 2008 en el Delta del Río Paraná, Argentina: análisis ecológico sobre el sector de islas frente a las localidades de Zárate, Baradero y San Pedro. Informe técnico. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental, 2009.

KANDUS, Patricia; MORANDEIRA, Natalia; SCHIVO, Facundo. Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del Delta del Paraná. 1. ed. Buenos Aires: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, 2010.

KANDUS, Patricia; MINOTTI, Priscila; BORRO, Marta. Contribuciones al conocimiento de los humedales del Delta del Río Paraná. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín, 2011.

MORALES LAMBERTI, Alicia. Delta del Paraná y (des)ordenamiento ambiental: entre privatización y paradigma ecocéntrico en la gestión de humedales. *Cuaderno de Derecho Ambiental*, n. XII. Córdoba: Fondo Editorial, 2020.

LEFF, Enrique. *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI, 2010.

LORENZETTI, Ricardo. *Teoría del derecho ambiental*. Buenos Aires: La Ley, 2008.

MAHIQUES, Victoria et al. *Humedales en tensión: debates legislativos y herramientas de gestión*. Buenos Aires: Fundar, 2022.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Documento marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_marco_inh_final.pdf. Acceso em: 18/07/2024.

MINOTTI, Priscila, et al. Servicios ecosistémicos en la ecorregión del Delta del Paraná: consideraciones sobre usos y tendencias y criterios para su conservación. En: [FERNANDEZ REYES, Lucas, VOLPEDO, Alejandra; PÉREZ

CARRERA, Alejo editores]. 2009.

PASTORINO, Leonardo. Islas: ¿de quién? La colonización de las islas del Delta y la falta de potestad provincial de desafectarlas y consentir el dominio privado por parte de los particulares en ellas. La Plata: SeDiCi, Universidad Nacional de La Plata, 2019.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond S. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 4, p. 1275–1300, 2005.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PORCELLI, Adriana; MARTÍNEZ, Adriana. Un enfoque ecosistémico del derecho ambiental argentino en la Corte Suprema de la Nación. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, n. 12, p. 1–26, 2023.

SARMIENTO, Domingo F. *Argirópolis o la capital de los Estados Confederados del Río de la Plata*. Buenos Aires: Losada, 2007.

SIERRA, Ernesto R. El delta del Paraná. *Revista de Geografía*, p. 97–109, 1970.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. *Contentious politics*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Recebido em: 06/06/2025.

Aprovado para publicação em 01/12/2025.