



Edición N° 2. Diciembre de 2022

LA ESPECULACIÓN DETRÁS DE LOS INCENDIOS EN LOS HUMEDALES DEL DELTA DEL PARANÁ ¿HACIA UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA AMBIENTAL PERMANENTE?

Maríel Etchegaray¹ y Mariano Ferro²

RESUMEN

Los humedales en Argentina se están transformando de forma acelerada, y reduciendo su superficie, por cambios de los usos del suelo, fundamentalmente por la expansión de la frontera agroganadera, de la presión inmobiliaria y los usos de la minería; el impacto de incendios masivos y descontrolados, y, por otro lado, de los efectos de sequías sin precedentes en los últimos 77 años desde 2019. Sin embargo, el país no cuenta con un sólido marco normativo para su protección en atención. En este artículo analizamos la problemática de los incendios crónicos y recurrentes en el sistema de humedales del Delta del Paraná, el marco normativo y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Nacional de Argentina (CSJN). Desde el punto de vista socioproductivo la quema es una práctica históricamente utilizada en actividades productivas del sector primario. No obstante, cuando los incendios generados por la acción antrópica se vuelven incontrolables, terminan causando daños severos al ambiente, como en el caso de nuestra área de estudio,

¹ Licenciada en Información Ambiental, Universidad Nacional de Luján. Becaria Interna Doctoral (CONICET-INEDES, UNLu). Correo electrónico: dmarieletchegaray@gmail.com

² Licenciado, Profesor en Sociología y Doctor en Derecho por la UBA, Prof. Adjunto de la Universidad Nacional de Luján. Investigador en el Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable, INEDES-CONICET. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, UBA, Prof. Investigador en la Escuela de Guerra Naval - Universidad de la Defensa Nacional. Correo electrónico: marianodferro@hotmail.com

poniendo en riesgo la permanencia de los servicios del ecosistema, y afectando la salud humana. Esta situación es especialmente grave en el contexto de las sequías extraordinarias que sufre el país desde 2019. La metodología utilizada es de tipo documental, basada en el análisis de contenido de documentos públicos y de normas. Afirmamos que los fallos de la CSJN de los últimos años comportan un factor de gran relevancia para la protección de humedales y de sus servicios ecosistémicos en un contexto signado por la fragmentación normativa y de las políticas hídricas.

Palabras clave: Incendios en el Delta del Paraná; paradigma ecocéntrico; servicios ecosistémicos de los humedales; Jurisprudencia de la CSJN.

INTRODUCCIÓN

Los humedales han sido tradicionalmente considerados terrenos baldíos o focos de enfermedades sin gran valor. El mismo término “humedal”, en cuanto incluye una variedad de ecosistemas, tales como turberas, marismas, pantanos, data recién a mediados del s. XX. La escasez de conocimiento sobre su relevancia acentuó prácticas destructivas en estos ecosistemas. Se estima que la extensión global de los humedales ha disminuido entre 64 y 71% en el s. XX, lo cual comporta que el nivel de degradación y pérdida es más elevado y rápido que otros ecosistemas (Gonzalez y Elias, 2021; Kandus y Minotti, 2018).

Una de las principales causas de este proceso es el aumento de la población y el creciente desarrollo económico (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005); las presiones relacionadas con la intensificación o los cambios en el uso del suelo (tales como urbanización, deforestación, rellenos); modificación en el manejo y la dinámica del agua (por extracción, interceptación, desvíos) lo que implica una alteración sustancial del régimen hidrológico; extracciones (pesca, maderas, pasturas); contaminación (agrícola, industrial y doméstica); introducción de especies exóticas invasoras; y el cambio climático (Benzaquen et al., 2017; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.). Como consecuencia de estos procesos, los humedales, que son ecosistemas frágiles, se encuentran entre uno de los más amenazados del mundo, experimentan uno de los ritmos más rápidos de degradación y desaparición.

En la actualidad, los humedales son reconocidos a nivel internacional como los ecosistemas más productivos y que proveen el mayor número de bienes y servicios a la sociedad. Al mismo tiempo, gran parte de ellos poseen una biodiversidad

excepcional, lo que los convierte en áreas de gran valor para la conservación (Benzaquen et al., 2017).

La superficie cubierta de humedales en Argentina, según datos proporcionados por el documento de base para la realización de un Inventario Nacional de Humedales (INH), y con utilización del enfoque ecohidrogeomórfico, es el 21,5 % (600.000 km²) (Kandus y Minotti, 2018), superior a la superficie cubierta de humedales en el nivel mundial (entre el 5 y el 7%).

Los humedales en Argentina se están transformando de forma acelerada, y reduciendo su superficie, por cambios de los usos del suelo (fundamentalmente por la expansión de la frontera agroganadera, de la presión inmobiliaria y los usos de la minería), el impacto de incendios masivos y descontrolados, y, por otro lado, de los efectos de sequías sin precedentes en los últimos 77 años desde 2019.

El área del Delta del Paraná, objeto de nuestra indagación, es foco de incendios intencionales, recurrentes, irregulares y sistemáticos. Los principales han ocurrido en 2008, 2020 y 2022. A diferencia de otros episodios de incendios en el país durante los últimos años, su ocurrencia en el Delta se produce de forma persistente. En cada uno de estos episodios se suscitó un debate público en el que diversos sectores se movilizaron en defensa de los humedales, lo cual dio impulso a diversas respuestas institucionales, presentación de proyectos de ley y debates legislativos.

Desde el punto de vista socioproductivo, el fuego es una práctica históricamente utilizada en actividades productivas del sector primario (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). La región del Delta del Paraná el fuego ha sido usada de forma sistemática para la eliminación de vegetación con escaso o nulo valor forrajero (MAyDS 2014). No obstante, cuando los incendios generados por la acción antrópica (por razones productivas y económicas) se vuelven incontrolables, terminan causando daños severos al ambiente, poniendo en riesgo la permanencia de los servicios del ecosistema, y afectando la salud humana.

En este trabajo, nos proponemos analizar las especulaciones detrás de los incendios en los humedales del Delta del Paraná llevados a cabo por distintas actividades productivas, el marco jurídico que regula las actividades de quema y aplicable a la protección ambiental de los humedales, y finalmente destacamos el rol de la CSJN en algunos fallos recientes.

EL DELTA DEL PARANÁ: UN MOSAICO DE HUMEDALES

En el contexto de la crisis ambiental imperante, los humedales se esgrimen como

ecosistemas imprescindibles para la conservación de servicios ecosistémicos que posibilitan la vida (González y Elias, 2021). Son varias las definiciones de humedales, pero la definición más aceptada y difundida hasta el momento es la de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, que los define como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros” (Artículo 1, Ley 23.919).

En los documentos producidos por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, en el marco de los trabajos para la elaboración de un Inventario Nacional de Humedales, se adoptó una definición científica, 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” (MAyDS, 2020; Kandus et al., 2019).

El Delta e Islas del Paraná es una ecorregión que abarca un sistema de 4.825.000 hectáreas de humedales de origen fluvial a lo largo de la llanura chaco-pampeana (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Constituye un macrosistema ecológico formado por un mosaico de humedales fluvio-costeros (Malvárez 1997). Se trata de una planicie inundable con características únicas en la Argentina, destacándose entre ellas la heterogeneidad ambiental que surge del encuentro de distintas especies de flora y fauna, provenientes de zonas subtropicales a través del río y de las llanuras pampeanas y mesopotámicas vecinas (Malvárez, 1997). Los regímenes hidrológicos y las vegetaciones son elementos claves en la conformación de patrones de paisaje (Guasone y Roncoroni, 2022).

El Delta del Paraná es el último macrosistema de una compleja red de humedales de extensión regional, conocida como el corredor fluvial Paraná-Paraguay del Sistema del Plata (Kandus et al., 2010). Constituye un complejo con características biogeográficas y ecológicas únicas en la Argentina y en el mundo, ya que es el único delta que no es de agua de mar y su tasa de crecimiento es la más alta y sostenida en el tiempo; asimismo, se posiciona como el segundo delta más

importante de Sudamérica por extensión y caudal (Verzeñassi et al., 2020).

Los humedales del Delta del Paraná tienen un rol clave en la regulación hidrológica: almacenan agua a corto y largo plazo, regulan la evapotranspiración, y con ello, la temperatura local, disminuyen la turbulencia del agua y la velocidad de los flujos gracias a las densas coberturas de vegetación y las geoformas propias de la planicie. Los diferentes procesos de regulación bioquímica mejoran la calidad del agua y la disponibilidad de agua dulce, almacenando, transformando y degradando, nutrientes, sales o contaminantes. Desde el punto de vista ecológico, la mayoría de las comunidades de plantas herbáceas del Delta son altamente productivas, secuestran carbono en el suelo y en la biomasa, ofrecen producción de forraje para el ganado y resultan el hábitat de una gran diversidad de especies de fauna silvestre (Kandus et al., 2020).

El Delta tiene una complejidad propia dada por la heterogeneidad de sus geoformas y los pulsos del río, que alternan períodos de inundación y de sequía. En estos humedales, la producción ganadera es una actividad sumamente extendida y tradicional. Pero la ganadería no es la única actividad productiva; comparte espacio y tiempo en el mosaico de humedales con otras actividades igualmente importantes como la forestación, la apicultura, la pesca comercial y artesanal, a las que se suman el turismo, actividades recreativas y deportivas, sin dejar de lado muchas actividades de subsistencia (Kandus et al., 2020).

Desde hace años, el Delta del Paraná es una región considerada “en peligro” por la comunidad científica y organismos internacionales, y se categoriza como alta prioridad para su conservación a escala regional (Verzeñassi et al., 2020). A pesar de su larga historia de uso, hasta hace pocas décadas, la mayoría de los humedales del Delta estaban relativamente libres de los impactos derivados de las actividades humanas y, por lo tanto, conservaban su extensión, estructura y funciones originales. Sin embargo, durante los últimos años se han registrado cambios importantes que están revirtiendo dicha situación (Kandus et al., 2011). Tanto los sectores comprendidos dentro de los sitios Ramsar, como los que están por fuera de ellos, se encuentran sometidos a una fuerte presión antropogénica (Gonzalez y Elias, 2021). Esta situación comenzó a darse por varias razones, en primer lugar, los altos rendimientos alcanzados en la producción de granos generaron una expansión significativa de la frontera agrícola y un reemplazo de pasturas por cultivos. En consecuencia, se produjo el desplazamiento de una importante fracción de la actividad ganadera hacia sitios considerados marginales para la producción, como en el caso de los humedales fluviales de esta región. La

elevada productividad natural de estos ambientes sumada a un prolongado período de aguas bajas que predominó en la primera mitad de la década del 2000, condujo a que se pase de un sistema de ganadería extensiva estacional a uno de tipo intensivo y permanente. La radicación de foresto-industrias (aglomerados y pasta papel) concentra la producción maderera, que en su modalidad más intensiva implica el drenaje del humedal y a su vez permite el ingreso de la ganadería (Kandus et al., 2011).

Este proceso de expansión de la frontera ganadera sobre humedales se encuentra estrechamente vinculado con una serie de episodios de incendios. El primero de ellos fue en el año 2008, el cual generó múltiples problemas ambientales, de salud pública y seguridad vial. La crisis fue provocada por quemas que derivaron en un inusitado número de focos de incendio, que se iniciaron de forma temprana, en el verano y se extendió casi todo el año. La respuesta institucional provino desde la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS – en la actualidad MAyDS) que, a través del Plan Nacional de Manejo del Fuego cooperó con las jurisdicciones provinciales involucradas en el control de los incendios. Asimismo, en reconocimiento de la importancia de la protección ambiental en la Región del Delta del Paraná y en el contexto de la visibilidad pública de esta crisis, se conformó, en septiembre de 2008, el Plan Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), como resultado de un acuerdo entre el Estado Nacional y las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos. Entre sus objetivos se previó el encuentro de soluciones viables y efectivas a la problemática vinculada a los incendios que afectan diferentes zonas del Delta del Paraná, la promoción de procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y desarrollo sostenible de ese territorio (MAyDS 2008).

Asimismo, vinculados a estos sucesos tuvo lugar el llamado “conflicto por el campo”: un caso judicial autos caratulado “Municipalidad de Rosario c. Entre Ríos, Provincia de y otro s/amparo (daño ambiental), en el cual la CSJN recomendó profundizar el PIECAS-DP (Esain, 2020: 126). Este fallo ha sentado un precedente importante en el posterior caso “Equística” en un contexto similar. A mediados de 2020, a raíz de la gravedad de los incendios provocados en el Delta del Paraná, la conflictividad ambiental asociada al uso y ocupación de los humedales adquirió protagonismo en la agenda pública, política y mediática. El 11 de agosto de 2020 la CSJN dictó una medida cautelar en “Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Prov. y otros s/ Amparo ambiental” en la que ordenó crear

un Comité de Emergencia Ambiental dentro de la estructura federal concertada del Plan Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), para que se adopten medidas eficaces para la prevención, control, y cesación de los incendios irregulares en la región del Delta del Paraná.

Sin embargo, a pesar de haber alcanzado logros relevantes – como haber generado una Línea de Base Ambiental del Delta del Paraná – el PIECAS-DP atravesó periodos de inactividad, que fue uno de los focos de crítica en las posteriores crisis de incendios de 2020 y 2022. El análisis de estos vaivenes no puede desentenderse de la dinámica de funcionamiento del modelo económico de matriz extractivista del país, la continua expansión de múltiples actividades productivas intensivas que altera gravemente estos ecosistemas, e impacta negativamente sobre los modos de vida, identidades y derechos de numerosas comunidades que moran en ellos (Pintos y Maraggi, 2021).

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional, reformada en 1994, establece el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Estos derechos, incorporados en su artículo 41, se complementan con la obligación de las autoridades de garantizar la protección de los mismos a través de la utilización racional de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica. A su vez, en su artículo 124 establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Nuestro país cuenta con la Ley General del Ambiente 25675, sancionada y promulgada en 2002, donde establece en su artículo primero “los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”.

En relación a la protección jurídica de los humedales, Argentina promulgó en 1991 la Ley 23919, a partir de la cual se aprueba y ratifica la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, un tratado intergubernamental aprobado en el año 1971 en la ciudad de Ramsar. La cual se enfoca en la conservación y el uso racional de los humedales, ofreciendo un marco en las acciones nacionales y cooperación internacional para tal fin.

Asimismo, en el año 2019 se sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, donde no se hace referencia específica de los humedales y/o sus servicios ecosistémicos, pero en su artículo 24 establece como una de sus medidas y acciones de mitigación “implementar medidas que aporten a la integridad y conectividad de los ecosistemas relevantes para la captura y el almacenamiento de carbono y manejar de manera sustentable los ecosistemas intervenidos con capacidad de almacenamiento de carbono”.

Por otro lado, la Administración de Parques Nacionales (APN) firmó en octubre de 2017 un Convenio Marco de Colaboración Institucional con la Fundación Humedales, con el objetivo de establecer una relación de cooperación para el desarrollo de actividades conjuntas en la conservación de la biodiversidad de estos ambientes. La APN (2018) establece que el objetivo de este acuerdo es el manejo integrado de cuencas y sus humedales asociados, y las acciones incluirán la intervención de las comunidades locales a través del desarrollo de procesos de participación social; siendo el siguiente paso la aprobación del proyecto en el Congreso Nacional.

Además, en el 2021, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creó el Programa de Humedales, que se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de la Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos de la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales. A través de esto, se busca impulsar la conservación y el uso sostenible de los humedales, así como también asegurar el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que brindan. Tiene como elemento clave la articulación interjurisdiccional con las autoridades provinciales, como base para la construcción federal de políticas sobre estos ecosistemas. El programa también procura promover el desarrollo de herramientas de información adecuadas para la gestión, como el Inventario Nacional de Humedales, que brindará los datos necesarios sobre la distribución espacial y tipos de humedales presentes en el territorio. A su vez, se encuentra enmarcado en la Ley General del Ambiente y la adhesión a la Convención de Ramsar sobre los Humedales, teniendo en cuenta la conservación de estos espacios y el aprovechamiento de sus recursos naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Finalmente, en torno a la legislación centrada en la protección y conservación de los humedales, desde el año 2013, en Argentina han sido presentados varios proyectos de ley de presupuestos mínimos para la protección, uso racional y sostenible de los humedales. Luego de los incendios de 2020 y 2022, en un contexto de emergencia hídrica e ígnea, estas iniciativas se han multiplicado. En

2020 se habían presentado 15 proyectos. Si fuese aprobado uno de estos proyectos, sería la ley específica de presupuestos mínimos que suscitó la mayor cantidad de debates, en la mayor cantidad de años. Sin embargo, vemos cómo cada una de estas propuestas van perdiendo su estado parlamentario, lo cual refleja la complejidad de alcanzar un consenso entre diversos intereses sectoriales. Sin perjuicio de los derechos de los pobladores e inversores, se hace fundamental dotar al Estado de un marco regulatorio de protección y conservación de estos ecosistemas.

En relación al marco regulatorio sobre el manejo de los incendios, se puede dividir en dos partes: por un lado, la que apunta a la regulación de la actividad de quema, y por el otro, la que se relaciona con la prevención y control de incendios. Dentro de la primera parte, se destaca la Ley 26562, promulgada en 2009, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas. Definiendo a la “quema” como “toda labor de eliminación de la vegetación o residuos de vegetación mediante el uso del fuego, con el propósito de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo”. A su vez, declara que queda prohibida en todo el territorio nacional toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización expedida por la autoridad local competente (la cual será otorgada en forma específica). Y finalmente, destaca que las autoridades competentes de cada jurisdicción deben establecer condiciones y requisitos para autorizar la realización de las quemas, las cuales deben contemplar: parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, como así también requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad pública.

Por otro lado, dentro de la segunda parte, se encuentra la Ley 26815 de manejo del fuego, promulgada en 2013. Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional. En base al ámbito de aplicación de la Ley, se aplica a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural. Asimismo, alcanza a fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales

previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial. Además, crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego, que tiene como objetivos generales: I. proteger y preservar el medio ambiente del daño generado por los incendios; II. velar por la seguridad de la población en general y de las personas afectadas al combate de incendios; y III. establecer mecanismos para una eficiente intervención del Estado en las situaciones que involucren o demanden acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios que aseguren el adecuado manejo del fuego. Y como específicos: I. establecer mecanismos para un eficiente manejo del fuego en defensa del ambiente; II. coordinar y asistir técnica y operativamente a los organismos nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, competentes en las tareas del manejo del fuego, con la finalidad de promover una organización federal eficiente y capaz de dar respuesta adecuada en los distintos niveles de contingencia, propiciando ámbitos regionales de actuación; y III. promover la concientización de la población acerca del impacto de los usos del fuego, fomentando el cambio de los hábitos perjudiciales para el ambiente.

Además, se encuentra la Ley 27604, la cual modifica el artículo 22 bis de la Ley 26815, a la vez que le incorpora el artículo 22 quáter. En este sentido, dentro del artículo 22 bis se establece que, en caso de incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos o implantados, así como en áreas naturales protegidas debidamente reconocidas y humedales, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción:

- a) Realizar modificaciones en el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio.
- b) La división o subdivisión, excepto que resulte de una partición hereditaria; el loteo, fraccionamiento o parcelamiento, sea parcial o total, o cualquier emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento y venta, de tierras particulares.
- c) La venta, concesión, división, subdivisión, loteo, fraccionamiento o parcelamiento, total o parcial, o cualquier otro emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento, de tierras fiscales.
- d) Cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera al momento del incendio.

Y por otro lado, el artículo 22 quáter que se incorpora, dispone que en caso de

incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas y sin perjuicio de la protección ambiental más extensa o amplia que en beneficio de tales bienes dispongan las leyes locales, se prohíbe por el término de treinta (30) años desde su extinción:

- a) La realización de emprendimientos inmobiliarios.
- b) Cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera previo al momento del incendio.
- c) La modificación de uso de una superficie con el fin de desarrollar prácticas agropecuarias intensivas, excepto en los casos que dichas prácticas y modalidades hubiesen antecedido al evento.

La efectividad de varias de estas leyes fue cuestionada a raíz de graves incendios producidos en el Delta del Paraná y que suscitó una acción de amparo colectivo ambiental presentada por parte de una organización de la sociedad civil. El 11 de agosto de 2020 la CSJN dictó una medida cautelar en la mencionada causa “Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Prov. y otros s/ Amparo ambiental” 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 del Paraná”.

En este fallo y en otros recientes, la CSJN ha adoptado un enfoque ecocéntrico del agua. El primero de ellos fue, de 2017, en los autos “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/uso de aguas”, en un conflicto por una represa construida por la provincia de Mendoza sobre el río Atuel, alterando su cauce en perjuicio de la provincia de la Pampa, que comparte ese recurso. En la sentencia del 1 de diciembre se resalta la cuenca como unidad, con integridad e interdependencia de los recursos naturales. Posteriormente, en 2020, en un nuevo fallo de esa causa, la CSJN determina, con carácter definitivo, el caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado. Estos principios fueron mencionados en las decisiones adoptadas por el Alto Tribunal en los autos “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, en junio de 2019, y, ese mismo año, en el caso “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”. En este último caso, sobre la preservación y conservación de un

humedal ante el posible daño derivado de un proyecto inmobiliario, la CSJN 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: el principio “in dubio pro natura” y el principio “in dubio pro aqua” (Porcelli y Martínez, 2022). 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 otro s/ 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 ut supra.

INTERÉS ECONÓMICO DETRÁS DE LOS INCENDIOS EN EL DELTA

El fuego constituye un tipo de disturbio estrechamente vinculado a la historia evolutiva, la organización y la dinámica de los pastizales y de muchos humedales. Un disturbio es un evento que altera la estructura de una población, comunidad o ecosistema, generando cambios en el ambiente y para algunos autores involucran la pérdida de biomasa desde el sistema (Salvia et al., 2009). El fuego ha sido empleado desde tiempos inmemorables como herramienta de gestión del territorio, con fines agrícolas, silvícolas o ganaderos. La quema de la vegetación natural para preparar el terreno se ha convertido en una herramienta de la producción agropecuaria y su uso está en alza con la expansión de la frontera agrícola (Rubio Torres, 2017).

El organismo gubernamental Servicio Nacional de Manejo del Fuego señala que el 95% de los incendios forestales son a causa de la intervención humana (Verzeñassi et al., 2020), los cuales se encuentran vinculados con cambios del uso

de la tierra y a ciertas modalidades de prácticas productivas. Se utiliza para lograr el rebrote de la vegetación tras la quema en actividades ganaderas, para la deforestación y el avance de la frontera agropecuaria, para la caza, entre otras. A lo anterior, se suman la negligencia y los incendios intencionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Estos últimos constituyen un importante agente de perturbación de los ecosistemas que afecta millones de hectáreas cada año. Esta práctica se realiza principalmente para promover el rebrote para la alimentación de bovinos, como una forma de controlar grandes incendios naturales al impedir que se acumule material vegetal seco o como un medio para regular el desarrollo de plagas que dañan las cosechas. Los problemas graves se generan cuando estos incendios, acentuados por intensas sequías, se vuelven ingobernables (CONICET, 2020).

Históricamente, las denominadas “quemadas de pastizales” se han utilizado para irrumpir la vegetación autóctona del monte nativo y dar lugar a áreas de pastizales bajos para uso ganadero. Tradicionalmente, y por las características propias del territorio, estas prácticas eran de una escala mínima en el Delta del Paraná. Sin embargo, ante el avance de la frontera agroindustrial extractivista, la zona de la cuenca isleña fue absorbida por el modelo y sufrió un aumento exponencial en la generación de fuegos (Verzeñassi et al., 2020). De este modo, la falta de control en el manejo del fuego ha ocasionado incendios forestales afectando adversamente a ecosistemas como el humedal (Guasone y Roncoroni, 2022).

Los incendios alteran los servicios ecosistémicos que presta un ecosistema y algunos de los efectos del fuego son la quema de la vegetación (bosques y pastizales), la pérdida de biodiversidad y la fragmentación o pérdida de sus hábitats, la generación de humo que altera la calidad del aire y afecta a la salud humana y animal, la deposición de cenizas, la liberación de gases efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, la alteración física-química del suelo y del agua, entre otros (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

En particular, en la región del Delta del Paraná, desde el año 2008 se vienen registrando incendios, principalmente al comienzo en la zona del Bajo Delta del Paraná (Salvia et al., 2009). Los mismos continuaron a lo largo de los años, pero en menor intensidad y con mayor espaciado temporal. No obstante, el 2020 ha sido el período que mayor cantidad de incendios se han registrado. En tan sólo 9 meses (de enero a septiembre) se quemaron casi 328.995 hectáreas, siendo el 54% de los incendios en el Delta medio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2020). En este sentido, el documento “Argentina

incendiada. Lo que el fuego nos dejó” de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2020), señala que durante el 2020 los incendios afectaron un 0.29% de la superficie argentina, develando la problemática de incendios recurrente que acontece particularmente a la región Delta e Islas del Paraná a causa de las quemaduras intencionales y exhibiendo el incumplimiento de las estrategias de conservación planteadas para un área cuyo valor ecológico es ampliamente reconocido (Guasone y Roncoroni, 2022).

La destrucción de los humedales forma parte de un modelo de negocios y acumulación que tiene a la expansión de la frontera productiva como punta de lanza. En el año 2020, el modelo de negocios se combinó con una bajante histórica del Río Paraná, la reducción del nivel de precipitaciones (fue el año más seco desde 1995) y el continuo aumento global de temperatura (que ubicó al 2020 como el segundo año más caluroso desde 1961). Como consecuencia de esta combinación de elementos, vinculados directa e indirectamente con la acción antropógena, los incendios en los humedales en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires se prolongaron durante más de 8 meses (periodo durante el cual se registraron más de 12.000 focos). Los incendios causaron un daño severo al ambiente, produciendo alteraciones significativas y duraderas de los bienes comunes, servicios del ecosistema y salud humana (Gonzalez y Elias, 2021).

En los humedales el efecto del fuego sobre la vegetación y el suelo depende de su patrón de ocurrencia (frecuencia e intensidad), del momento del año en que ocurre y de las condiciones hidrológicas en el mismo. Es decir, el efecto de las quemaduras no será el mismo si estas ocurren, por ejemplo, a fines de verano o a fines del invierno. En el primer caso, se esperaría que los fuegos alcancen una mayor intensidad producto de la oferta de combustible, como biomasa acumulada, y la situación de déficit hídrico del suelo. En el segundo caso, en cambio, la condición de saturación de agua de los suelos induciría a que los fuegos afecten principalmente a la biomasa aérea verde y seca; en este caso los rizomas y el almacenaje de carbono y nutrientes del suelo, que en algunos humedales suelen ser significativos, se verían menos afectados (Salvia et al., 2009).

En términos generales, los fuegos provocan una pérdida de la complejidad estructural y funcional de los ecosistemas y en el caso de los humedales fluviales, estos quedan además expuestos a un mayor riesgo de erosión y pueden registrar una disminución sustancial de la calidad del agua (Salvia et al., 2009). En muchos casos, los beneficios que brindan los humedales no son reconocidos por la sociedad, lo cual puede resultar en la pérdida de los mismos como consecuencia

de la sobre-explotación, contaminación y manejo irresponsable (Kandus et al., 2010).

Por lo que, como consecuencia de prácticas irresponsables relacionadas a disturbios, se afectan en forma sustancial la oferta de bienes y servicios ecosistémicos. El fuego practicado según un plan de manejo adecuado a las características ecológicas de cada ecosistema puede actuar favoreciendo la biodiversidad y evitando que se acumule en exceso material combustible en el suelo (pasto seco, turba) que podría producir incendios no controlables. Sin embargo, el fuego como suma de prácticas individuales, sin una planificación regional (en espacio y tiempo) y sin el conocimiento de la dinámica natural del sistema y de las condiciones climáticas e hidrológicas imperantes, puede resultar en la pérdida irreversible de los bienes y servicios que el ecosistema provee a la sociedad (Salvia et al., 2009).

REFLEXIONES FINALES

En síntesis, los humedales del Paraná no son solo el río sino también la extensa planicie que los rodea: un mosaico de bañados, pajonales, pastizales, bosques y lagunas entreveradas con arroyos interactuando con toda la población isleña, la fauna nativa y el ganado (Kandus et al., 2020). Los humedales revisten una gran importancia, dado que no solo albergan a una gran biodiversidad, sino que proveen de múltiples servicios ecosistémicos (almacenamiento de agua, provisión de recursos, son grandes sumideros de carbono, entre tantos otros), que contribuyen al ambiente en general y al bienestar y calidad de vida de las personas. Sin embargo, al no ser reconocida su importancia como tal por parte de la sociedad, lleva a una sobre-explotación y manejo irresponsable, lo que provoca su degradación. Degradación que se expresa en la desaparición total de humedales, lo que pone en riesgo el funcionamiento ecosistémico y la continuidad de los beneficios que los humedales brindan a las personas y a la biodiversidad que lo habita.

Si bien el fuego ha sido empleado históricamente como herramienta de gestión del territorio, con fines agrícolas, silvícolas o ganaderos, en los últimos años se intensificó su práctica, ocasionando incendios ingobernables que arrasan con grandes hectáreas de humedales. En condiciones controladas, bajo una planificación regional y con una estricta consideración de las condiciones ambientales, el manejo del fuego puede contribuir a promover una variedad de respuestas de la vegetación e incluso de biodiversidad, con algunos efectos

potencialmente benéficos para las prácticas ganaderas, como el rebrote de especies forrajeras. Sin embargo, realizar quemas en un contexto de sequía y bajante extraordinaria del Paraná, con múltiples focos simultáneos en toda la región sin planificación ni control, implica un riesgo de devastación de los ecosistemas, superando cualquier nivel de resiliencia que pudieran presentar las especies nativas (Kandus et al., 2020).

Por lo que, se da cuenta que, en estos casos priman los intereses económicos de algunos sectores, por sobre las funciones ecosistémicas de los humedales y la calidad de vida de la sociedad. Situación agravada por la falta de control de las autoridades competentes establecidas en el marco jurídico, quienes son las encargadas de autorizar las actividades de quema de acuerdo a determinadas condiciones ambientales y requisitos para la parte interesada.

Dado que, en la actualidad los únicos humedales que se encuentran respaldados y “protegidos” son aquellos declarados sitios Ramsar, o los que se ubican dentro de áreas protegidas o Reservas de Biosfera. Por ende, la ausencia de compromisos nacionales con el objetivo de garantizar un uso racional puede leerse como una vía libre e ilimitada para la destrucción de estos ecosistemas (Lacapmesure, 2021).

En este contexto, una serie de fallos de la CSJN de los últimos años, en particular desde 2017, introducen novedades trascendentes en la interpretación del paradigma ambiental aplicado a los humedales. Estos fallos son especialmente relevantes en atención al contexto de ausencia de normativa de base para la protección de este tipo de ecosistemas fluviales, como así también de un marco normativo fragmentado y con graves falencias en cuenta a su eficacia. Asimismo, contribuyen al proceso de ecologización del derecho, favoreciendo el abordaje interdisciplinario.

La aplicación del enfoque ecosistémico a un río (caso Atuel) y a los humedales (Casos “Majul”, “Equística”, “Asociación Civil por la Justicia Ambiental”) comporta un paso fundamental para la protección de los humedales debido a que ellos no son objeto de protección en la normativa de base nacional. Se añade el déficit en la protección de los ecosistemas fluviales al no contar con una legislación fuerte y operativa de aguas de nivel nacional. 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 se condicen no con el paradigma geocéntrico sino con el paradigma dominial, centrado en los derechos individuales y de fuerte cuño antropocéntrico.

Los fallos de la Corte Suprema han sido catalizadores de acciones humanas, han contribuido a la mitigación de impactos ambientales, como en el caso Majul o a tomar medidas frente a una situación de emergencia ambiental, como en el caso “Equística”. También han introducido principios que deberán ser receptados por el legislador e incorporados por los decisores de la política ambiental. Sin embargo, se hace cada vez más urgente contar con una legislación de base para su protección y de herramientas de ordenamiento ambiental del territorio. Desde 2013 se han presentado varios proyectos de ley de presupuestos mínimos de protección de humedales. Luego de los incendios de 2020 y 2022, en un contexto de emergencia hídrica e ígnea, estas iniciativas se han multiplicado. Sin embargo, vemos cómo cada una de estas propuestas normativas van perdiendo su estado parlamentario. Sin perjuicio de los derechos de los pobladores e inversores, se hace fundamental dotar al Estado de instrumentos de gestión para poder garantizar los derechos colectivos y proteger los servicios ecosistémicos de los humedales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENZAQUEN, L., BLANCO, D., BO, R., KANDUS, P., LINGUA, G., MINOTTI, P. y QUINTANA, R. (2017). Regiones de Humedales de la Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Fundación Humedales/Wetlands International, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS DE ARGENTINA (2020). La quema de pastizales en humedales y sus efectos nocivos / Un importante documento de INALI (CONICET-UNL) describe los graves problemas que se generan cuando los incendios, mayoritariamente intencionales y acentuados por la gran sequía, se vuelven ingobernables. <https://santafe.conicet.gov.ar/inali-la-quema-de-pastizales-en-humedales-y-sus-efectos-nocivos/>
- EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO (2005). Los Ecosistemas y el Bienestar Humano: Humedales y Agua. Informe de Síntesis. World Resources Institute, Washington, DC.
- ESAIN, J. (2020). Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, Concordada y Anotada. Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, J., y ELIAS, G. (2021). Ecocidio y conflictos socio ambientales vinculados a humedales en Argentina: el caso del Delta del Paraná. Anuario en Relaciones Internacionales del IRI.

- GUASONE, M. y RONCORONI, L. (2022). Estudio mediante técnicas de teledetección de los incendios forestales ocurridos en las islas del Delta del Paraná durante el año 2020. Proyecto final de carrera. Facultad de Química e Ingeniería del Rosario, Universidad Católica Argentina.
- KANDUS, P. y MINOTTI, P. (2018). Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales, Informe final. Documento Rector del Inventario Nacional de Humedales.
- KANDUS, P., MINOTTI, P., MORANDEIRA, N. y GAYOL, M. (2019). Inventario de Humedales de la Región del Complejo Fluvio-litoral del Bajo Paraná. Programa Corredor Azul. Fundación Humedales / Wetlands International y Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires, Argentina.
- KANDUS, P., MINOTTI, P., y BORRO, M. (2011). Contribuciones al conocimiento de los humedales del Delta del Río Paraná. Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM, Argentina.
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N. y MINOTTI, P. (2020). El delta en llamas: incendios en las islas del bajo Paraná. [Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental](https://noticias.unsam.edu.ar/2020/08/10/el-delta-en-llamas-incendios-en-las-islas-del-bajo-parana/), Universidad de San Martín. <https://noticias.unsam.edu.ar/2020/08/10/el-delta-en-llamas-incendios-en-las-islas-del-bajo-parana/>
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N., y SCHIVO, F. (2010). Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del Delta del Paraná. Wetlands International: Fundación Humedales.
- LACAPMEASURE, M. (2021). Hacia una ley de humedales en Argentina: el federalismo ambiental como herramienta para su protección y gestión sostenible.
- MALVÁREZ, A. (1997). El Delta del Río Paraná como Mosaico de Humedales. Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- MINAVERRY, C. (2017). ¿Avances o retrocesos? La evolución de los paradigmas sobre gestión ambiental en relación con la normativa y jurisprudencia sobre servicios ecosistémicos en América Latina. Revista Jurídica de los Derechos Sociales, 7 (1), 476-493.

[MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE \(2008\). Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná \(PIECAS-DP\). \[https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-\]\(https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamiento-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-\(PIECAS-DP\).\)](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamiento-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-(PIECAS-DP).)

[Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamineto-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-\(Entre%20Rios,-Santa%20Fe,-Buenos%20Aires\).pdf](#)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2020). Documento Marco para el desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_marco_inh_final.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2020). Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e Islas del Río Paraná (Territorio PIECAS-DP). Año 2020. Segunda parte. Implicancia en los humedales.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/informe_aq_piecas_2020_30-9-21_final_revisada.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2020). Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e islas del Río Paraná. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_superficies_afectadas_por_incendios_2020_piecas-dp_final.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2021). Ambiente creó el Programa de Humedales.

[https://www.argentina.gob.ar/noticias/ambiente-creo-el-programa-de-humedales.](https://www.argentina.gob.ar/noticias/ambiente-creo-el-programa-de-humedales)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (s.f.). ¿Qué son los humedales y por qué es importante conservarlos?

[https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/humedales.](https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/humedales)

PINTOS, P., y MARAGGI, I. (2021). ¿Humedales al límite o límites a la devastación de humedales? Centro de Investigaciones Geográficas (IdIHCS FaHCE UNLP/CONICET), 61.

RUBIO TORRES, P. (2017). Iniciación a las quemas y a la piroecología. (Autoedición, Ed.) Madrid: Bubok Publishing S.L. ISBN: 978-84-697-3302-8

SALVIA, M., CEBALLOS, D., MADANES, N., CAPPELLO, V., GARCÍA CORTES, M. y MORAIS, M. (2009). 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.

https://www.unsam.edu.ar/institutos/3ia/archivos/INFORME_quemas_2009.pdf

VERZEÑASSI, D., ENRIQUEZ, L., CÉSPEDAS, A., ZAMORANO, A., IZAGUIRRE,

C., y RUELLA, A. (2020). La vida hecha humo: incendios en la Islas del Delta del Paraná, impactos en la salud socioambiental.

JURISPRUDENCIA CITADA

CSJN. La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas; 1 de diciembre de 2017. CSJ 243/2014 (50-L) /CS 1.

CSJN. La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas; 16 de julio de 2020. CSJ 243/2014 (50-L) /CS 1. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental; 11 de julio de 2019. CSJ 714/2016 /RH 1.

CSJN. Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental; 28 de diciembre de 2021. CSJ 542/2020.

CSJN. Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad; 4 de junio de 2019. CSJ 140/2011 (47-B) /CS 1.

CSJN. Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental; 11 de julio de 2019. CSJ 714/2016 /RH 1.

CSJN. Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental - 11 de agosto de 2020.

CSJN. CSJ 853/2008 (44-M) ORIGINARIO, Municipalidad de Rosario e/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo (daño ambiental), 11 de diciembre de 2014.