

Federalismo de concertación y nuevas formas de gobierno de espacios interjurisdiccionales. El caso del sitio Ramsar Delta del Paraná

Agreement federalism and new forms of government of interjurisdictional spaces. The case of the Ramsar Delta del Paraná site

Norma Elizabeth Levrand*

Resumen

El sitio Ramsar Delta del Paraná comprende un territorio de 240.000 hectáreas localizadas en las provincias de Entre Ríos y Santa Fe. Fue inscripto en la lista de Humedales de Importancia Internacional creada por la convención del mismo nombre en 2016. Para la gestión de este sitio se conformó un Comité Intersectorial de Manejo (CIM) conformado por las representaciones de ambas provincias, la Administración de Parques Nacionales y diversas instituciones interesadas en la gestión del sitio, incluyendo aquellas que nuclean saberes académicos. La participación ciudadana se canaliza a través de organizaciones de la sociedad civil (mayoritariamente ONG's) que realizan acciones territoriales en el Delta del Paraná. En este artículo nos proponemos caracterizar la forma de organización estatal que se pone en práctica para gobernar este territorio interjurisdiccional y las nuevas demandas de este sitio en particular para el federalismo.

Palabras clave: Federalismo - territorio interjurisdiccional - Delta del Paraná - Comité Intersectorial de Manejo - instituciones

Abstract

The Ramsar Delta del Paraná site comprises a territory of 240,000 hectares located in the provinces of Entre Ríos and Santa Fe. It was inscribed on the list of Wetlands of International Importance created by the convention of the same name in 2016. For the management of this site, formed an Intersectoral Management Committee (CIM) formed by the representations of both provinces, the National Park Administration and various institutions interested in site management, including those that combine academic knowledge. Citizen participation is channeled through civil society organizations (mostly NGOs) that carry out territorial actions in the Paraná Delta. In this paper we propose to characterize the form of state organization that is put into practice to govern this interjurisdictional territory and the new demands of this particular site for federalism.

Key words: Federalism - interjurisdictional territory - Delta del Paraná - Intersectoral Management Committee - institutions

* Investigadora Asistente del InES (CONICET-UNER), docente de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (UNL), docente de Relaciones Laborales de la Facultad de Ciencias de la Gestión (UADER).

https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=norma%20levrand&id=39331&datos_academicos=yes Correo: normalevrand@gmail.com

Federalismo de concertación y nuevas formas de gobierno de espacios interjurisdiccionales. El caso del sitio Ramsar Delta del Paraná

Norma Elizabeth Levrand

1. Introducción

La creación de áreas naturales protegidas posee una trayectoria de regulación que supera la centuria en los ámbitos nacionales. Asimismo desde los inicios del siglo XX pueden rastrearse instrumentos internacionales que contemplan la posibilidad de crear reservas naturales (Zeballos de Sisto, 2000). En Argentina, la creación de parques nacionales obedeció a la necesidad de tutelar las fronteras y se fundamentó en un imaginario de la naturaleza como una encarnación simbólica que da identidad a la nación (Scarzanella, 2002). La solución jurídica de la ley 12.103 para el problema de la jurisdicción sobre estos territorios fue la nacionalización de los mismos, en aquellos casos en que no pertenecieran a esta órbita. La misma norma se replicó en la ley 22.351, cuyo artículo 3 dispone: “La creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales, en territorio de una provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional...”.

Desde 1922, fecha de creación del primer Parque Nacional, el Estado Nacional ha creado más de 30 parques, en territorios nacionales o cedidos por las provincias al Estado nacional. Por su parte, las provincias han elaborado diversas normativas tendientes a proteger en su territorio las áreas naturales, a través de múltiples dispositivos jurídicos. La incorporación de tratados internacionales que prevén la creación de áreas de restricción de actividades y de protección ambiental al ordenamiento jurídico argentino, complejizó el mapa de territorios sometidos a algún tipo de limitación tendiente a la preservación de la naturaleza. En este último grupo se encuentra la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar (Irán, 1971) y ratificada por Argentina mediante ley 23.919 de 1991. Actualmente nuestro país posee 23 sitios designados como Humedales de Importancia Internacional e inscriptos en la Lista que la propia Convención establece.

La particularidad de la Convención firmada en Ramsar (en adelante Convención Ramsar) es la posibilidad de compatibilizar la conservación de la naturaleza y las intervenciones antrópicas sobre la misma a partir de la introducción de la expresión “uso racional de los humedales”. La conceptualización de esta expresión ha ido mutando a través del tiempo, conforme las precisiones realizadas por la Conferencia de las Partes Contratantes (órgano rector de la

Convención). Así, en 2005 se consideró que “El uso racional de los humedales es el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible” (Resolución IX.1, Anexo A).

Esta característica ha valido importantes posibilidades de aplicación a la Convención Ramsar, en tanto la delimitación espacial de los humedales protegidos no está restringida a territorios de dominio estatal y su inclusión en la Lista no limita, *ab initio* las actividades desarrolladas en los mismos. La postulación de un territorio a la Lista de Humedales de Importancia Internacional debe ser realizada por un Estado Parte (artículo 2.1 de la Convención). Dado que Argentina tiene esta categoría y conforme al artículo 124 de la Constitución Nacional, se requiere la anuencia de las provincias para postular un sitio que se encuentre en su territorio. No obstante, ni la Convención ni la ley que incorpora la misma a nuestro ordenamiento exigen el consentimiento de los titulares dominiales de los inmuebles que forman parte del humedal propuesto. Ello se justifica en la consideración del dispositivo jurídico como una figura de “conservación no estricta”. Así, algunos entrevistados han mencionado esta particularidad para dar cuenta de las posibilidades de yuxtaponer la conservación a un uso adecuado de los recursos naturales. Jurídicamente, esta argumentación se basa en que las limitaciones a las actividades y los usos del suelo no provienen directamente de la Convención, sino de las regulaciones que los Estados (nacional, provincial y municipal) pueden establecer en virtud del deslinde competencial de la Carta Magna. En este sentido, las mismas conforman limitaciones a la propiedad privada provenientes del órgano administrativo.

En síntesis, Argentina, como signatario de la Convención Ramsar puede proponer una delimitación territorial para ser incluida en la Lista de Humedales de Importancia Internacional con el consentimiento de la/s provincia/s que posean jurisdicción sobre este espacio, y no requiere el consentimiento de los titulares dominiales que están incluidos en este territorio. Ello tiene una consecuencia fáctica importante: la declaración de un territorio como “humedal protegido en los términos de la Convención” sólo llega a conocimiento de los propietarios cuando el Estado decide hacer pública la inclusión en la Lista.

Paradójicamente, uno de los elementos que han adquirido relevancia, contemporáneamente, en la regulación del ambiente es la incorporación de la sociedad civil en diversos momentos del proceso de tutela, tales como la definición, el manejo y el control de las actividades realizadas. Esta incorporación se produce en un contexto de transformación política que, en Latinoamérica,

se viene realizando desde inicios de la década del 90 (Schneider y Welp, 2011). Desde 1990 la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención advertía la necesidad de contar con la participación de la población local en el establecimiento, aplicación, y revisión de los planes de manejo de los humedales (Recomendación 4.10). Esta perspectiva se ha ido reforzando a través del tiempo y en 1999 se dictaron las Directrices para Establecer y Fortalecer la Participación de las Comunidades Locales y de los Pueblos Indígenas en la Gestión de los Humedales (Resolución VII.8). Las mismas establecen un conjunto de pautas referentes a los incentivos para el involucramiento de la sociedad civil, el desarrollo de confianza entre las partes, el intercambio de conocimiento y la continuidad de los procesos de participación.

En este contexto jurídico, en 2016 el Humedal “Delta del Paraná” es inscripto en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención Ramsar. Este sitio comprende un territorio de 240.000 ha aproximadamente, localizadas en la zona de islas de las provincias de Entre Ríos (Departamento Diamante) y Santa Fe (departamento San Jerónimo). En el mapa 1 puede observarse la delimitación del sitio, como asimismo aparecen destacados los parques nacionales Pre-Delta e Islas de Santa Fe.

Mapa 1: Delimitación del Sitio RAMSAR Delta del Paraná



Fuente: Wetland International

En este trabajo procuramos caracterizar la forma de organización estatal que se pone en práctica para el gobierno del sitio y las nuevas demandas para el federalismo. Por una parte, esta designación exige una actuación coordinada de las tres jurisdicciones que se encuentran afectadas, actuación para la cual no existe un modelo constitucional definido *a priori* y que se desarrolla a partir de experiencias previas de las provincias y APN, como veremos en la segunda parte del artículo. Por otra parte, advertimos desde el inicio que este modelo de gestión presenta nuevas demandas para el federalismo tanto a partir de la exigencia de coordinación jurisdiccional y actuación conjunta como también respecto al modelo promocionado desde la autoridad de Ramsar, que impulsa la inclusión de diversos actores con intereses sobre el sitio. A partir del estudio del caso del sitio Delta del Paraná se procuran identificar las fortalezas de

esta aplicación concreta del federalismo de concertación, al tiempo que se señalan algunos obstáculos que la implementación del mismo sufre o ha sufrido.

Para ello, proponemos un esquema en dos partes, dedicada la primera a analizar los términos de la Convención y los documentos anexos relativos a la organización institucional del gobierno de los Humedales de Importancia Internacional, mencionando algunos ejemplos de nuestro país. En la segunda parte, se describe la conformación y funcionamiento del Comité Intersectorial de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná. Finalmente, se presentan algunas reflexiones acerca de los desafíos que plantea esta forma regulativa para el federalismo de concertación.

La metodología implementada es cualitativa, a partir de técnicas de análisis documental de textos jurídicos, observación participante en las reuniones del Comité Intersectorial de Manejo desde su conformación¹ y de entrevistas en profundidad a actores clave. El trabajo de campo se realizó entre junio de 2017 y agosto de 2019 para la presentación de este artículo, sin embargo continúa dado que este trabajo se enmarca en un proyecto de más largo aliento.

2. El gobierno de los sitios Ramsar

En este apartado se analizará la regulación internacional que prevé obligaciones estatales sobre los humedales inscritos en la Lista Internacional. Como en otros instrumentos internacionales estudiados (Levrant, 2018), las obligaciones del Estado se establecen con una terminología desvanecida, que requiere especificaciones ulteriores para determinar la concreta responsabilidad en el ámbito internacional. Estas especificaciones y concreciones se establecen, en el caso de la Convención Ramsar, en instrumentos de *soft law*, es decir, recomendaciones,

¹ El Comité Intersectorial de Manejo se conformó en junio de 2017 y realizó reuniones trimestrales desde entonces. Para este trabajo realizamos observaciones participantes en 12 reuniones del Comité. Asimismo, entre marzo de 2018 y junio de 2019 se conformó el Grupo de Trabajo para el Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná, que realizó 6 reuniones bimestrales.

La información de estas observaciones participantes se complementó con entrevistas a funcionarios provinciales de Santa Fe (Ministerio de Ambiente) y de Entre Ríos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) como también al Coordinador regional Centro Este de Parques Nacionales y a personal del Área de Recursos Acuáticos de la Dirección de Gestión Ambiental de Recursos Hídricos y Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Se realizaron entrevistas a investigadores que trabajan sobre el área: Roberto Bó, Carlos Ramonell, Ruben Sarli, Daniela García, Brian Ferrero, Alejandro Giraud, Laura Prol, entre otros. Asimismo, se realizaron entrevistas a personas vinculadas a las ONG vinculadas al sitio: Fundación Humedales (sede en Buenos Aires pero con intenso trabajo sobre el sitio), Taller Ecologista (Rosario), El Paraná no se toca (Rosario), Taller Flotante (Victoria), Fundación Hábitat y Desarrollo (Santa Fe) y Fundación CAUCE (Paraná).

resoluciones y manuales que no poseen fuerza jurídica para el Estado, por cuanto no han sido incorporados a su ordenamiento nacional.

Estas “normatividades” globales, denominadas *soft law*, surgen como alternativas a los tratados y la costumbre internacional, y han sido conceptualizadas como “expectativas de conductas pero que no son de aplicación obligatoria por los Estados” (Ratner, 1998:65). Estas normas, que se han incrementado exponencialmente, vienen acompañadas de la necesidad de implementación al interior del Estado (Galbraith y Zaring, 2014). Esta implementación, habitualmente realizada por la administración pública, permite advertir que la administración es permeable respecto del plano internacional.

Si bien excede el objetivo de este trabajo realizar un análisis del organigrama creado por la Convención, a fin de aclarar el origen de los documentos que se citan, se indicará brevemente la organización administrativa de la Convención. El órgano de decisión es la Conferencia de las Partes Contratantes (COP por sus siglas en inglés), que se reúne cada tres años y adopta resoluciones que orientan la aplicación de la Convención. A su vez, existen órganos asesores como el Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT) y el Grupo de supervisión de las actividades de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación (CECoP). Estos órganos redactan lineamientos, directrices y manuales que luego son refrendados por la COP.

Por otra parte, cada Estado Parte designa una autoridad administrativa nacional, que es la encargada de aplicar la Convención en este ámbito. En Argentina, la autoridad administrativa es el Área de Recursos Acuáticos de la Dirección de Gestión Ambiental de Recursos Hídricos y Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Esta Área constituye, para Nadia Boscarol, personal técnico del área, “la parte técnica de la implementación de Ramsar, es nuestro martillo para nuestro trabajo” (com. pers. 12/06/2017). Con esto refiere, explícitamente, al enlace que realiza esta Área entre las solicitudes de inscripción a la Lista de Humedales de Importancia Internacional y la Secretaría de la Convención Ramsar.

La doctrina ha advertido que la articulación entre ordenamientos jurídicos se ve conmovida por el proceso creciente de globalización en el cual las prácticas de múltiples agentes configuran procesos interrelacionados en los ámbitos nacional y global (Dezalay y Trubek, 1997). Teniendo presente esta concepción, se procurará visibilizar estos procesos más allá del caso estudiado en la segunda parte del trabajo.

Conforme al artículo 2.1 de la Convención, cada Parte Contratante tiene la obligación de designar un humedal que se encuentre en su territorio para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Asimismo, la Convención establece la responsabilidad internacional de las Partes respecto de la conservación, gestión y uso racional de los humedales y las aves acuáticas que en ellos habitan (art. 2.6 y 3.1). Para cumplir con tal responsabilidad, los Estados deben elaborar y aplicar planes de manejo de cada uno de los humedales (Recomendación 6.13: lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales- 1996).

La “Resolución V.7: La planificación para el manejo de los sitios Ramsar y otros humedales” de la COP (1993) solicita a las Partes Contratantes “que establezcan las estructuras jurídicas y administrativas adecuadas” para la aplicación de los planes de manejo de los sitios Ramsar. En este sentido, los Estados deben destinar fondos y capacitar al personal necesario a tal fin.

En 2002 se aprobó la “Resolución VIII.14: Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales”. Esta norma de *soft law* establece las pautas que deben seguir los Estados Parte al momento de planificar el manejo territorial de estos sitios. Conforme la Resolución, la planificación del manejo debe desarrollarse a escala de un sitio y ser un proceso continuo y dinámico. Ello se explica por la diversidad de “tamaño” de los sitios, aunque es justificado también en la necesidad de implementación, eficacia e inserción del plan de manejo en la planificación de un nivel superior (como la planificación ambiental, de la cuenca hidrográfica o de los paisajes).

La Resolución VIII.14 establece un conjunto de pautas para contextualizar y definir los planes de manejo que deberán realizarse sobre cada sitio inscripto en la Lista. La autoridad que lleva adelante el proceso de plan de manejo no está establecida taxativamente, sino que simplemente se indica la necesidad de designar “a una autoridad encargada de llevar adelante el proceso de planificación del manejo cuya identidad sea bien conocida por todos los interesados directos” (Punto II.10). Sin perjuicio de la conducción por esta autoridad, el proceso de planificación debe ser incluyente y prever la participación de todos los “interesados directos” en la gestión y conservación del sitio. La Resolución identifica como “interesados directos” a “cualquier persona, grupo o comunidad asentada en la zona influenciada por el sitio, y cualquier persona, grupo o comunidad que pueda influir en el manejo del sitio. Esto abarcará evidentemente a todas las personas que dependen del sitio para ganarse la vida” (punto V.30). También incluye

como interesados directos a las autoridades locales (incluidos todos los sectores cuyas decisiones puedan afectar el plan de manejo) y el sector privado.

En 2015 se aprobó la Resolución XII.15: Evaluación de la efectividad del manejo y la conservación de los sitios Ramsar. En la misma, la Conferencia de las Partes Contratantes alienta a apoyar o establecer mecanismos adecuados o formas de interacción entre las distintas autoridades de manejo de los sitios Ramsar. La relevancia de esta declaración en el caso del sitio Delta del Paraná es palpable, pues conforme a la ficha técnica de postulación la autoridad de manejo está compuesta por: la Administración de Parques Nacionales (APN en adelante), la Provincia de Santa Fe y la Provincia de Entre Ríos.

3. El Delta del Paraná como un humedal de importancia internacional

La inscripción del sitio Delta del Paraná en la Lista de Humedales de Importancia Internacional sobrevino luego de la decisión y gestiones estatales, aunque el motivo puede rastrearse hasta algunos años antes. En 2008, graves incendios afectaron el Delta del Paraná, llegando a extenderse sus efectos a las metrópolis vecinas. Esta situación, cuyo diagnóstico dio cuenta de la intervención antrópica sobre el ecosistema y la sobrecarga del mismo, brindó una oportunidad para justificar la creación de un área protegida en este territorio. La elección del dispositivo jurídico de la Convención de Ramsar no fue azarosa, en otros trabajos postulamos que la misma estuvo influida por el carácter de la autoridad administrativa nacional, que actuó también en los acuerdos interprovinciales que siguieron a los incendios del Delta y por la característica de la declaración de Ramsar que permite las actividades productivas en el sitio (Levrand, 2017).

3.1 El Comité Interjurisdiccional de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná

El escenario que presentamos en este apartado está definido por la constitución del Comité Intersectorial de Manejo (en adelante CIM), en 2017, en la ciudad de Diamante. En aquella oportunidad, los actores intervinientes (representantes del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Santa Fe, de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, de la APN, de algunas instituciones académicas y científicas y de la Fundación Humedales) conformaron un órgano de manejo del sitio Ramsar caracterizado por la representación amplia y diversa de

“interesados directos”. Esta conformación, como se describe a continuación, no fue ajena a lo que Jasanoff denomina “narrativas dominantes del poder” (Jasanoff, 2011).

En primer lugar, debe considerarse que existió un acuerdo en realizar las reuniones alternativamente en cada una de las provincias y en localizaciones cercanas al territorio declarado. Parece relevante dar cuenta que el sitio Ramsar, al comprender sólo el espacio de islas entre ambas provincias, no posee infraestructura edilicia y, por tanto, las reuniones se han realizado en localidades limítrofes al sitio.

En esta primera reunión se otorgó la presidencia del CIM a la APN y la Secretaría Administrativa a la Provincia de Santa Fe. En esta reunión también participaron la vice-presidenta municipal de la ciudad de Diamante, Lelia Recalde y la presidenta comunal de Puerto Gaboto, Sandra Aguirre. Si bien existen otras localidades limítrofes con el sitio, como Puerto Las Cuevas, en Entre Ríos y Coronda en Santa Fe, sus representantes no participaron de aquella reunión.

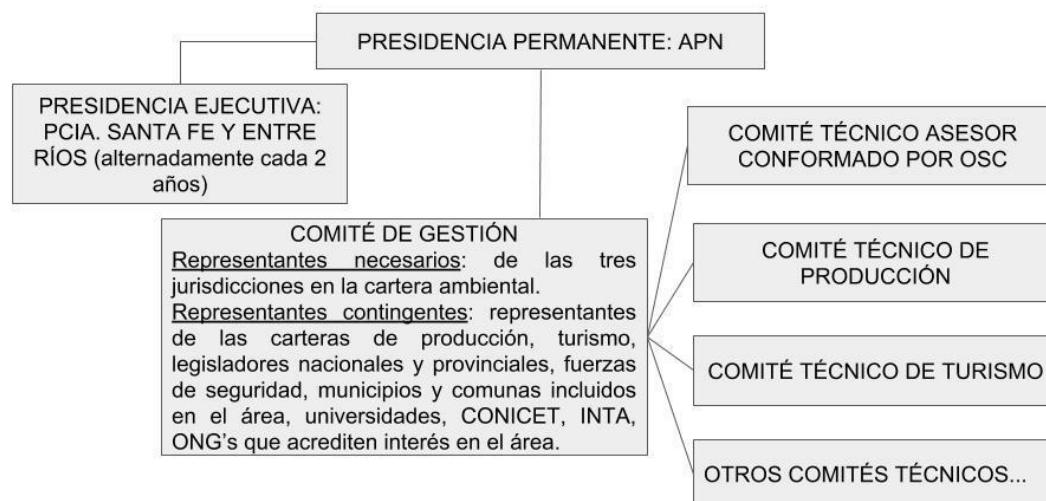
Si bien un conjunto de autores (Stehr, 2013; Cassese, 2003) indican la tendencia a la declinación del poder del Estado y otras instituciones modernas en las últimas décadas; otros análisis, como el de Atilio Borón, en cambio, da cuenta de una acentuada gravitación del Estado. Como indica Borón, “se presencia la acentuada gravitación del Estado, visible en la proliferación de controles y regulaciones de todo tipo sobre la sociedad civil” (2008:536). Por su parte, O'Donnell indica que el Estado es “articulador y organizador de la sociedad” (1977:9) y las instituciones sociales a través de la administración rutinizada ponen en acto la garantía a ciertas relaciones sociales que incluyen la coerción por parte de éste. La creación de un comité de gestión para el sitio Delta del Paraná es una prueba de ello, si se considera que este territorio ya se encontraba bajo la jurisdicción de dos ámbitos provinciales.

En este sentido, los actores estatales que conforman el CIM son actores necesarios, ya que no es posible tomar decisiones y ejecutarlas sobre el territorio sin su anuencia. Como se visibiliza, la estructura federal de Argentina exige un acuerdo con múltiples autoridades que se conforman de diversas maneras. En el sitio Ramsar Delta del Paraná la multiplicidad de jurisdicciones es evidente y la conformación del CIM procura una modalidad de trabajo en la cual las reuniones periódicas, y la apertura a la participación de diversos actores posibilite los acuerdos en temáticas de gestión del sitio.

Luego de la conformación, el CIM comenzó a trabajar en un reglamento interno, que fue aprobado por los integrantes en mayo de 2018 aunque hasta el momento no hay una resolución administrativa de ninguna de las jurisdicciones participantes que lo legitime. Conforme este reglamento, el CIM funciona a través de un Comité de Gestión y Comisiones Técnicas para temas específicos, denominadas Comités Asesores (art. 5 reglamento). Estos Comités Asesores pueden conformarse a solicitud del Comité de Gestión y teniendo en cuenta las diversas temáticas necesarias para gestionar el sitio. En el Diagrama 2 se presenta el organigrama del CIM.

Diagrama 2: Organigrama del CIM conforme el reglamento aprobado en mayo de 2018.

COMITÉ INTERJURISDICCIONAL DE MANEJO (CIM) DEL SITIO RAMSAR BI-PROVINCIAL “DELTA DEL PARANÁ”



Fuente: elaboración propia.

La narrativa dominante indica que el CIM, al estar integrado por representantes de todos los sectores interesados en la gestión del sitio Ramsar, tomará decisiones con la participación de los “interesados directos”. No obstante al visualizar el organigrama, puede distinguirse el espacio dominante que posee APN, respecto de las administraciones provinciales. Asimismo,

se consideran representantes en el Comité de Gestión a actores estatales y científicos, preponderantemente.

Por otra parte, los dictámenes no vinculantes que emite el CIM no limitan la soberanía de las distintas jurisdicciones sobre un espacio que desde antaño fue considerado “fuera del Estado”. Comuna, junta de gobierno, municipios, provincias y nación coinciden en la necesidad de realizar un uso sustentable del humedal deltaico, y de regular las actividades en conformidad a esta premisa. No obstante, el delta se resiste a la regulación, ya sea por la multiplicidad de actividades, de intereses o de actores cuya conformidad es necesaria para lograr acciones de conservación relevantes.

El segundo aspecto que parece relevante destacar es la posibilidad de limitar actividades productivas a partir de la planificación del humedal. En este sentido, la Convención Ramsar se caracteriza por proponer una conservación flexible del sitio, en el cual se permiten las actividades antrópicas siempre que las mismas permitan un uso racional del humedal y no provoquen daños o amenazas a la conservación del mismo. Es decir, la Convención Ramsar no prohíbe ninguna actividad en el sitio inscrito, sin perjuicio de lo cual los Estados pueden regular de modo sustentable algunas actividades que habitualmente se realizan allí. La complejidad regulatoria de las actividades pesqueras, ganaderas, agrícolas y de hábitat constituyen un signo de este espacio inter-jurisdiccional.

Es que conforme la Constitución Nacional, las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 124). Conforme esta norma, las provincias de Entre Ríos y Santa Fe poseen leyes paralelas para pesquerías, ganadería, agricultura, otras actividades de producción que se realizan en el espacio isleño (tales como agricultura y recolección de hierbas aromáticas, apicultura, turismo de caza y pesca, etc.). También la regulación de la propiedad es particular para cada una de estas provincias (Vidal, Levrand y Gomítolo, 2018).

El concepto de territorio sobre el cual cada provincia y la APN poseen jurisdicción es múltiple, ¿cuál territorio? ¿el territorio Ramsar, el Delta en toda su extensión, las provincias, el territorio pesquero, el de los parques nacionales, el que habitan los ciudadanos, aquél en el que se emplazan emprendimientos productivos de los ciudadanos, aquél que visitan los turistas? Esta multiplicidad del concepto de territorio también vincula a múltiples comunidades, lo cual exige volver sobre el concepto de comunidad que la Convención Ramsar y las Resoluciones que la complementan consideran que debe involucrarse en la gestión del sitio. Las comunidades que

habitan, producen, visitan y transitan el espacio delimitado para su inscripción son difícilmente asibles en términos jurídicos.

Puede percibirse, así, que en el mapa de Argentina existe, desde 2016 una nueva territorialidad entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, una territorialidad determinada internacionalmente, extraña a los ciudadanos y distante a los gobiernos municipales y comunales.

3.2 La necesidad de reorganización técnica del Estado

La interrelación obligada entre distintos niveles estatales, que tensiona las competencias determinadas constitucionalmente, exige una nueva reorganización técnica del Estado. En el sitio coexisten tres niveles estatales, que poseen distinta jurisdicción sobre el espacio, por ejemplo en la Provincia de Entre Ríos los municipios no incluyen en su ejido el territorio de islas. Por ello, los planes y acciones que cada uno de ellos puede trazar sobre el espacio geográfico son diferentes. A ello hay que agregar la interacción con el nivel internacional, específicamente la Convención Ramsar y las normas no vinculantes que conforman el conglomerado de regulación de los humedales, también establecen ciertas acciones de los Estados sobre el sitio.

Esta regulación multinivel de los Estados sobre el sitio, si bien se da en otros ámbitos, no ha sido percibida por el derecho administrativo argentino como una cuestión que merezca atención predominante. Más bien lo contrario, el sistema jurídico interestadual se regula a partir de la exclusión de unas facultades de unos niveles sobre otros. Es decir, la Constitución Nacional y las constituciones provinciales establecen las facultades y competencias de cada uno de los niveles a modo de rompecabezas, donde las piezas se tocan pero no se solapan (ver diagrama 3). Así entendido, el federalismo “es una pluralidad de centros soberanos coordinados entre sí” (Bidart Campos, 1997:739). A pesar de ello, debe reconocerse que las características del federalismo como fenómeno socio-político exigen una conceptualización determinada histórica y geográficamente. De este modo, autores como Castorina de Tarquini (2003) han establecido un conjunto de criterios que permiten identificar los rasgos generales del federalismo. También Hernández, procurando generalizar las características de éste indica que el federalismo “importa una forma de Estado compleja que comporta la coexistencia de diversos órdenes

gubernamentales en un mismo territorio y que además tiene entre sus objetivos asegurar la unión de lo diverso, lo que importa respetar ambos elementos” (2009:8).

Diagrama 3: Representación del régimen federal argentino

FACULTADES DEL ESTADO NACIONAL (ART. 41, 75 INC. 12 Y CONC. CONSTITUCIÓN NACIONAL)	FACULTADES DE LAS PROVINCIAS (ART. 41, ART. 124 Y CONC. CONSTITUCIÓN NACIONAL)	FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS (ART. 5 CONSTITUCIÓN NACIONAL Y CONSTITUCIONES PROVINCIALES)
---	---	--

Fuente: elaboración propia

Existen trabajos que teorizan el federalismo de concertación, un modelo que se contrapone a la concepción dual, protagonizada esencialmente por el gobierno nacional y las provincias (Reyna, 2011, 2012 y 2014). A partir de la reforma constitucional de 1994, la incorporación de un conjunto de derechos de incidencia colectiva produce alteraciones al sistema de competencias, ya que operan de modo transversal y exigen actuaciones conjuntas de más de un nivel estatal. Estas actuaciones no implican una articulación de niveles, sino la selección de los componentes claves de cada sistema jurídico (nacional y provinciales) y su sincronización a fin de garantizar un derecho fundamental.

En el caso del sitio Ramsar existe un espacio de concertación específico conformado por el CIM. Este espacio se configura como facilitador de un diálogo permanente, ya que en cada una de las reuniones las decisiones que se toman abarcan a los tres niveles: nacional, provincial y municipal o comunal. A pesar de ello, este espacio de concertación es limitado tanto respecto a las decisiones que puede tomar como sobre la efectividad de estas decisiones ya que, como indicamos, las mismas no son vinculantes para los Estados.

Durante los dos años de trabajo de este organismo, la mayoría de las decisiones del mismo aún no generaron determinaciones específicas para algún nivel estatal. Una de las causas de esta situación puede estar dada por la ausencia de un estudio del derecho comparado entre ambas provincias que permita evidenciar contradicciones o superposiciones en la regulación. A modo

de ejemplo, en la reunión celebrada en Puerto Gaboto el 29 de octubre de 2018, una persona indicaba “nosotros organizamos una actividad en la isla (...) y la verdad es que prefectura es un incordio, no sabés qué te van a pedir”.

La excepción a la decisión consensuada de diversos niveles estatales podría identificarse en el Plan de Manejo del sitio. El primer ciclo de planificación del sitio comenzó en mayo de 2018, a partir de una iniciativa presentada por la Fundación Humedales, que fue debatida por los integrantes del Comité de Gestión del CIM. La propuesta de la ONG implicaba que esta organización realice un borrador del plan estratégico, a modo de consultoría, y posteriormente, la revisión del mismo por los representantes técnicos de las jurisdicciones implicadas. El punto focal del debate fue la capacidad técnica y económica de los Estados para llevar adelante esta planificación.

En una reformulación de la propuesta, la Fundación Humedales propuso designar a una persona encargada de llevar adelante el ciclo de planificación, con la posibilidad de participación de los actores interesados. De este modo, a partir de una serie de talleres participativos, que en algunos casos sólo incluían a los representantes del CIM y en otros a cualquier integrante de la comunidad interesado/a en intervenir, se logró culminar el plan en junio de 2019.

El Plan de Manejo fue presentado en agosto de 2019, momento en el cual el Secretario de Ambiente de Entre Ríos dio a conocer la Resolución N° 341/19 por la cual “valida el Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná como instrumento de gestión conjunta generado de modo participativo” (art. 2). De este modo, a pesar de que la conformación del CIM y su reglamentación no poseen un respaldo jurídico que posibilite la observación de sus decisiones, el Plan de Manejo se convirtió en un instrumento de política pública para la provincia de Entre Ríos en el ámbito del Sitio Delta del Paraná.

En este caso, el federalismo de concertación se manifiesta en un instrumento de gestión. No obstante el proceso para llegar al mismo y los acuerdos previos que incluyeron a las tres jurisdicciones, a pesar de no encontrarse plasmados jurídicamente, han abierto un espacio de diálogo que favorece la toma de decisiones conjuntas.

Reflexiones finales

La declaración del sitio Ramsar Delta del Paraná movilizó un conjunto de actores estatales que fueron interpelados por la amenaza ambiental de la intervención antrópica sobre el territorio. La posibilidad de optar por una conservación no restrictiva, a partir de una declaración

internacional, fue promovida por una ONG internacional y los actores gubernamentales del nivel nacional. En este aspecto, los actores provinciales realizaron los acuerdos políticos para delimitar el espacio geográfico que iba a ser declarado y obtuvieron el consentimiento de los municipios y comunas adyacentes al mismo.

Luego de la declaratoria, la conformación del CIM permitió que otro conjunto de actores, en este caso académicos, científicos y algunos municipios conocieran los alcances de la declaratoria y participaran en la gestión del sitio.

Esto implica que la regulación y gestión multinivel genere, para Argentina que posee una estructura federal, una dificultad difícil de sortear. A ello se agrega que los documentos no vinculantes de la Convención Ramsar que proponen a los Estados la determinación de la autoridad administrativa del sitio, no visibilizan los inconvenientes que implica esto en un sistema federal.

A pesar de lo mencionado, consideramos que los beneficios son superiores a los obstáculos. La conformación de instancias de diálogo multinivel pueden favorecer el espacio de concertación necesario para acordar y uniformizar las regulaciones locales, al menos en temáticas que territorialmente son compartidas. Ello se manifestó en el Primer Ciclo de Planificación del Sitio Ramsar Delta del Paraná y en su producto, el Plan de Manejo.

En el caso del sitio Ramsar estudiado, el CIM es un espacio propicio para tales acuerdos. No obstante, muchas de las temáticas que originan conflictos se encuentran enmarcadas en otros espacios de acuerdo o convenios, como el Consejo Pesquero de Santa Fe, el Consejo Federal de Medio Ambiente, entre otros. Estos ámbitos de acuerdo abarcan espacios territoriales que exceden el sitio Ramsar Delta del Paraná. Esto añade una dificultad más a la gestión del sitio y requiere re-pensar la reorganización técnica que realiza el Estado Argentino para poder gestionar un sitio Ramsar.

El CIM es, en el horizonte de expectativas, el espacio de diálogo que permitirá acuerdos entre los Estados, a partir del conocimiento de las problemáticas manifestadas por la ciudadanía y de su traducción científica para su regulación. La jerarquía de saberes juega en contra de los ciudadanos, que a falta de una movilización fuerte en el espacio, aún zozobran ante la inundación de reglamentaciones que los agobian.

Referencias bibliográficas

- Bidart Campos, G. (1997). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo III. Buenos Aires: Ediar.
- Boron, A. (2008). Voz “Estado”. En: Sader, E., Jinkings, I., Nobile, R. & Martins, C. E. [Coordinadores) *LATINOAMERICANA. Enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe*. Madrid: Clacso-Boitempo- Akal.
- Cassese, S. (2003). *La crisis del Estado*. Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot.
- Castorina de Tarquini, M. (2007). El Federalismo. En: Ábalos M. G. (actualizadora) *Derecho Público Provincial y Municipal*. Volumen I. 2º Ed. actualizada. Buenos Aires: La Ley.
- Dezalay, Y. y Trubek D. (1997). La reestructuración global y el derecho. La internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales. *Revista Pensamiento Jurídico*, (1), 5-41.
- Galbraith, J. y Zaring, D. (2014). Soft law as foreign relations law. *Cornell Law Review*, Vol. 99, 735-794. Disponible en: <http://cornelllawreview.org/files/2014/05/99CLR735> [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2014].
- Hernández, A. (2000). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot.
- Jasanoff, S. (2011). Momentos constitucionales en el gobierno de la ciencia y la tecnología. En: Pérez Bustos, T. y Lozano Borda, M. (ed.) *Ciencia, Tecnología y Democracia: Reflexiones En Torno a La Apropiación Social Del Conocimiento* (pp. 18-32). Medellín: Universidad EAFIT, 18–32.
- Levrand, N. (2017). *La regulación del Patrimonio Mundial Cultural en Argentina. Dominio, competencias y significaciones*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Levrand, N. (2018). La tutela jurídica del patrimonio cultural bajo la influencia del soft law. Estudio del caso Misiones Jesuíticas Guaraníes en Argentina. *Cuadernos Del Claeh*, 37(108), 121-142.
- Nápoli, A. (2010). La ausencia de una autoridad que vele por el cumplimiento de las leyes ambientales en el Iberá: Una realidad que reclama cambios urgentes. *Boletín de los Esteros*, Nº 8, 19-21.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: CEDES.
- Ratner, S. (2018). International Law: the trials of global norms. *Foreign Policy*, 110. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/1149277?seq=1#page_scan_tab_contents [consultado el 13/05/2014].

- Reyna, J. (2011). Globalización, pluralidad sistémica y derecho administrativo: apuntes para un derecho administrativo multidimensional. En: Romeu, F. B., Emerson Gabardo D. Wunder Hachem (coord.) *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo* (pp. 25-53). Belo Horizonte: Fórum
- Reyna, J. (2012). El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 12, (50) 131-169.
- Reyna J. (2014). Fundamentos del Principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales. En: García Pérez y Rodríguez-Arana Muñoz (dir.) *Cuestiones actuales del Derecho Público. Estudios en homenaje a la Dra. Irmgard Lepenies* (pp. 657-696). Derecho Público Global, Madrid.
- Scarzanella, E. (2002). Las bellezas naturales y la nación: los parques nacionales en Argentina en la primera mitad del siglo XX. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 5-22.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39.
- Sther, N. (2013). Las sociedades modernas del conocimiento. En AAVV, *La sociedad de la información y del conocimiento* (pp. 57-68). Chile: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Vidal, V., Levrand, N. y Gomítolo M. (2018). *El entramado de los usos y la propiedad de las islas en el área insular de los departamentos de Diamante (Entre Ríos) y San Jerónimo (Santa Fé)*. Ponencia presentada en las Jornadas de Estudios Socio-Económicos del Litoral, Universidad Nacional de Entre Ríos, noviembre de 2018.
- Zeballos de Sisto, M. C. (2000). El Derecho Ambiental internacional: Esquema de su evolución. *Argentina*, 6, 68-86.