

**SEMINARIO-TALLER DE ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL TA
DEL PARANÁ.**

CONCLUSIONES DE LA JORNADA DE TRABAJO

En el día 10 de mayo del año 2013 se llevó a cabo el Seminario-Taller de escenarios Urbano- Ambientales para el Bajo Delta del Paraná, evento organizado por el Lincoln Institute of Land Policies (USA), la Fundación Humedales / Wetlands International Argentina, la Universidad Tecnológica de Delft (Países Bajos), la Universidad de Buenos Aires, el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (ISU), y la Fundación Cambio Democrático. Este taller se desarrolló en el marco del Proyecto **“Escenarios para un abordaje integral de las dimensiones urbana y ambiental en el Bajo Delta del Paraná”**, financiado por el Lincoln Institute of Land Policies (USA), que busca generar conocimiento que sirva de base para el diseño de políticas integrales de desarrollo para el área de estudio mediante la participación pública y la interacción de los diversos actores intervinientes en el territorio.

El encuentro consistió en presentaciones de expertos durante la mañana, seguidas por talleres de diálogo que se llevaron a cabo durante la tarde. La primera exposición estuvo a cargo de la Arq. DPU Margarita Charriere, que presentó *“El puerto nuevo, los sistemas metropolitanos y los espacios públicos. Algunas hipótesis proyectuales”*. Su reflexión giró en torno a la problemática metropolitana, de infraestructura y territorio desde el punto de vista de la planificación. Asimismo, presentó una propuesta de proceso proyectual abierto a los fines de identificar problemas y potencialidades a nivel urbanístico alrededor de la temática de los puertos y el transporte de cargas a escala regional. La segunda exposición estuvo a cargo del Dr. Rubén Quintana, quien presentó *“La necesidad de repensar al Delta del Paraná como una región de humedales proveedora de bienes y servicios ecosistémicos”*. En este trabajo, se llevó a cabo un análisis de los bienes y servicios del Delta del Paraná y de lo que éstos representan para la comunidad y su economía, en su carácter de servicios públicos no apropiables. Fueron expuestos además, ejemplos de actividades y acciones que alteran los servicios de los humedales así como también sus posibles consecuencias. Finalmente, la tercera exposición estuvo a cargo del Dr. Alejandro Rossi, quien presentó el *“Plan de Manejo del Delta del Tigre”*, llevado a cabo por la Fundación Metropolitana en conjunto con el Municipio de Tigre. En la presentación se describió el contexto del Plan de Manejo, así como también sus lineamientos principales y el proceso que se siguió para abordar a los resultados finales.

Finalizadas las presentaciones se generó un espacio de preguntas y debate con los expositores, para luego comenzar con las actividades del taller de diálogo.

SEMINARIO-TALLER: ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL PARANÁ.

TALLER DE DIÁLOGO

El taller se dividió en tres etapas. En una primera etapa se discutieron las principales problemáticas del Delta a los fines de elaborar un diagnóstico del área en la actualidad. En una segunda etapa, se reflexionó acerca de un posible escenario deseado para el área (positivo), así como también de un escenario no deseado (negativo). En la tercera etapa se dirimieron las acciones necesarias a llevar a cabo para la concreción del escenario futuro positivo. A su término se dieron por finalizadas las actividades de la jornada exponiendo las conclusiones.

A continuación se expondrán los principales temas tratados en cada etapa.

PRIMERA ETAPA: DIAGNÓSTICO DEL AREA.

El Delta es un ambiente natural rico en vida silvestre y cultura. Como humedal, es capaz de proveer bienes y servicios ecológicos esenciales para el desarrollo humano. Hasta el presente no ha sido intervenido en gran medida, razón por la cual, a pesar de la incorporación de especies foráneas o de haber sufrido cambios a raíz del desarrollo de las actividades humanas, todavía mantiene su riqueza excepcional y su potencialidad como área de oportunidades. Sin embargo, desde un punto de vista conceptual, el delta no está siendo considerado un sujeto de derechos tanto en torno a la complejidad y riqueza de su identidad como también a su potencial relacionado a los servicios que es capaz de brindar. El mito de humedal improductivo sigue presente, exacerbando la falta de conciencia acerca del impacto acumulativo que las actividades que se desarrollan en el Delta y sus orillas pueden ocasionar a futuro.

El sector del Bajo Delta, especialmente el frente deltaico, a pesar de ser una unidad en términos de clasificaciones ecológicas, presenta dos tipos de contrastes. Por un lado, el contraste entre las posibilidades de crecimiento que se ofrecen en el continente y las islas ha generado que algunos sectores de estas últimas pierdan población, sobre todo en áreas con difícil accesibilidad. Por otro lado, en los sectores insulares propiamente dichos también se manifiesta un gran contraste entre la situación que presentan las islas del Partido de Tigre y las de San Fernando. La situación en las islas de Tigre se debate entre el incremento de la actividad turística, el mantenimiento de la identidad originaria y el avance de los patrones de ocupación del suelo relacionados a la expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires. En cambio, en el sector insular del Partido de San Fernando, ha decrecido la población y disminuido la productividad; a pesar de esto, al haber sido declarado Reserva de Biósfera por la UNESCO, presenta un gran potencial a futuro en términos de conservación y desarrollo.

Con respecto al Cambio Climático, el incremento en la cantidad y recurrencia de eventos climáticos extremos hacen necesarias tareas de investigación, preparación y concientización en torno al tema que vayan de la mano del diseño e implementación de medidas de adaptación y mitigación. No existe en la actualidad una preocupación acerca del futuro de estos cambios y los efectos que podrían tener sobre el

SEMINARIO-TALLER: ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL PARANÁ.

territorio y sus habitantes. En cada evento se actúa puntualmente para solucionar los problemas acaecidos, sin tener una planificación integral o un sistema de alerta preventiva.

En referencia a los aspectos normativos, si bien la legislación sobre el tema es abundante, existe una fragmentación entre la legislación de continente e islas y las normas existentes colisionan entre sí produciendo vacíos. La implementación de la normativa es insuficiente, así como también el nivel de control por parte de las instituciones. Las decisiones se toman desde una perspectiva cortoplacista y segmentada, en lugar de hacerlo de manera integral teniendo en cuenta los posibles efectos a futuro que cada acción puede ocasionar.

La legislación en materia territorial sigue criterios de zonificación, los cuales no solamente no tienen en cuenta los aspectos espaciales sino que tampoco son lo suficientemente flexibles para un contexto de constante cambio como es el Delta y los procesos urbanos de crecimiento que tienen lugar a lo largo de sus costas. No existe una planificación integral en torno a un ordenamiento territorial lo cual permite que los procesos de expansión urbana se produzcan desordenadamente influenciados por los mercados formales e informales agudizando la polarización espacial. Con respecto al manejo del agua, no existe ningún plan que lo tenga en cuenta.

A pesar de que la presencia y acción de las organizaciones civiles es relevante, es necesaria una mayor concientización institucional y sectorial así como un incremento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión. La participación ciudadana y el acceso a la información (todavía dificultoso) son elementos claves para lograr una gobernabilidad en el área.

SEGUNDA ETAPA: ESCENARIOS DESEADO Y NO DESEADO.

Escenario deseado (positivo):

Un escenario positivo para la zona debería explotar las potencialidades del Delta como área natural en un contexto de crecimiento metropolitano, conformándose como espacio de transición con identidad propia. El Delta podría ser considerado un espacio piloto para la experimentación en materia urbanística y productiva, en relación a la innovación en los sistemas constructivos, las estrategias de planificación espacial, el incentivo a la producción sustentable, etc.

En un escenario positivo se debería llevar a cabo un ordenamiento territorial integral de las áreas insulares y continentales en concordancia con el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable del Delta del Paraná (PIECAS-DP), que asimismo debería estar en perfecto funcionamiento. La conservación y el desarrollo del área debería estar en la agenda política como un tema prioritario, apuntando a la conservación del Delta y a priorizar los intereses colectivos por sobre los individuales. De esta forma se llevarían a cabo medidas legislativas y administrativas coherentes a un plan integral de desarrollo y no como respuestas fragmentadas a presiones puntuales a nivel local. Para alcanzar la gobernabilidad del área además haría falta incentivar la participación ciudadana generando

SEMINARIO-TALLER: ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL PARANÁ.

espacios de diálogo para la construcción de políticas de abajo hacia arriba y sobre todo, garantizar el acceso a la información. En lo que concierne a los aspectos legislativos, un escenario positivo contemplaría la revisión del marco normativo local y el ajuste de las normas en torno a una visión integral del territorio que incluya las islas pero también los procesos que tienen lugar en el continente. Asimismo se revisarían las categorías de usos del suelo y se mutaría desde la simple zonificación al diseño e implementación de políticas de planificación espacial en las que se tenga en cuenta los efectos de las acciones en el territorio y en los procesos de desarrollo urbano considerando sus implicancias futuras. De esta forma podría repensarse el rol de los diferentes actores, estableciendo reglas para las actividades a desarrollar. Por ejemplo, en el caso de los desarrollos urbanísticos, podrían impulsarse una serie de medidas para que el negocio siga siendo rentable garantizando el respeto al medio ambiente, como ser el control de los endicamientos y la conservación (y generación) de corredores de biodiversidad que mantengan las características ecológicas del ambiente deltaico y así también su identidad.

Para un desarrollo de políticas integrales es necesario el conocimiento de los procesos que tienen lugar en el Delta y sus orillas, por lo tanto se puede pensar en la conformación de un observatorio que tenga vínculo con los Municipios, con los investigadores y sus instituciones, y con la comunidad local. De esa manera se evitaría la yuxtaposición de investigaciones similares y se aunarían esfuerzos para lograr mejores resultados en conjunto mediante la cooperación entre los distintos organismos. Este tipo de acciones también fomentaría el desarrollo de programas para la producción sustentable (por ejemplo de aromáticas y esencias) y serviría de base para el estudio de las cargas soportables por el Delta y del daño que producen algunas actividades agrícolas como ser el monocultivo, la soja o la explotación extensiva. También relacionado a aspectos productivos, en un escenario positivo se incentivaría el desarrollo de actividades a baja escala propias del Delta (pesca, mimbre, apicultura, etc.) y se propiciaría (y controlaría) el desarrollo del turismo a escala reducida, diferenciado del turismo masivo. En este contexto, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) se aplicaría adaptado a la realidad local del Delta.

En lo que refiere al cambio climático, la voluntad política, la concepción integral del área en términos de legislación y la creación de un observatorio que estimule la investigación, ayudarían a la preparación de medidas de adaptación y a la predicción de los efectos de los cambios futuros en relación a los patrones de crecimiento natural del Delta (debido a los procesos de sedimentación) y a los patrones de desarrollo urbano relacionados a la demanda de suelo metropolitano. Asimismo, el incentivo a la investigación promovería y difundiría conocimiento sobre las características ambientales del Delta, los probables efectos de los cambios climáticos a futuro y el grado de resiliencia que tiene el territorio para absorber esas alteraciones.

En el taller además surgieron algunos conceptos puntuales que deberían ser destacados, como ser que en un escenario positivo se reduciría el nivel de contaminación en términos generales (agua, suelo, aire, etc.) y que se reduciría el efecto negativo que causa el transporte acuático, modernizando su tecnología para que disminuyan los oleajes a su paso y causen menos erosión, y a su vez para que reduzcan los

SEMINARIO-TALLER: ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL PARANÁ.

ruidos que ocasionan. También, en un escenario positivo, se debería garantizar una provisión digna de los servicios a los habitantes para que se achiquen las diferencias entre el continente y las islas. De esta forma, y garantizando un mejor acceso a algunos sectores, se lograría frenar la emigración y fomentar la ocupación de las islas (por supuesto, teniendo en cuenta la capacidad de carga de el sistema).

Escenario no deseado (negativo):

Un escenario no deseado implicaría que los aspectos negativos destacados en el diagnóstico de la situación actual no encontrarán resolución a futuro, que no sean incorporados en la agenda o que se agudicen. Entre estos temas podría pensarse que los patrones metropolitanos de ocupación del espacio avancen sobre las islas, “continentanizándolas”. Frente a este escenario, seguramente sería necesaria una mayor infraestructura de conexión con el continente y esto desencadenaría la construcción de puentes y rutas interislañas. La sobreintervención en el Delta (como ha sucedido en otros deltas alrededor del mundo) puede ser en muchas ocasiones difícil de revertir, lo que puede producir daños ambientales irreparables. La introducción de tipologías residenciales propias del continente en las islas también trae consigo la incorporación de nuevas especies lo cual produciría un gran desequilibrio y la posible desaparición de algunas especies autóctonas. Si la actividad turística crece desmesuradamente en el área insular de Tigre, esto también podría generar un impacto relevante en términos de incremento de población temporal, generación de residuos, requerimiento de infraestructuras, etc. Por otro lado, en caso de no mejorarse la dotación de servicios y el transporte por agua, también podría exacerbarse el aislamiento de la población isleña de algunos sectores del Delta, especialmente en las islas de San Fernando, favoreciendo aún más la emigración poblacional hacia el continente.

El excesivo dragado del sector perteneciente a la Hidrovía Paraná-Paraguay también podría ser un efecto negativo a futuro si no se incorporan las políticas de manejo de agua a un plan integral de desarrollo del Delta y el continente.

En cuanto al cambio climático, el riesgo está relacionado con el mal manejo y la poca importancia que se le adjudica al tema. Si desde la planificación no se regula la ocupación de las planicies de inundación, frente a eventos climáticos extremos podemos inferir un desastre a nivel social que puede causar pérdidas económicas y de vidas humanas. Asimismo, si no se realizan estudios de los posibles cambios climáticos para el área en un futuro cercano, estos cambios pueden producir también desastres naturales ya que no se está preparado para contrarrestar sus efectos. También es necesario desarrollar escenarios a largo plazo para poder diseñar políticas al respecto. Los efectos de las actividades humanas incrementan tanto el cambio climático propiamente dicho como también sus efectos, es por eso que una falta de conocimiento sobre el tema por parte del gobierno y falta de concientización por parte de la población representan un peligro para el equilibrio de la zona.

TERCERA ETAPA: ACCIONES.

Frente a lo expuesto anteriormente, a los fines de alcanzar un escenario positivo, algunas de las acciones a llevar a cabo incluirían:

- Creación de una agencia (o generación de acuerdos de cooperación entre agencias existentes) a los fines de poder encarar el manejo del Delta y sus costas (incluyendo continente e islas) como un tema integral multidisciplinario en el que se incluya la planificación espacial del territorio, el ordenamiento del mismo, el análisis de los mercados del suelo, la valoración de los bienes ecosistémicos, la capacidad de carga de Delta, el impacto que los procesos que se desarrollan en el continente tienen sobre las islas, etc.
- Incidencia por parte de las asociaciones civiles y la academia para la correcta aplicación del PIECAS.
- Generación de plataformas de diálogo e intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, garantizando una planificación y regulación participativa en todos los niveles.
- Generación de instrumentos de monitoreo y control ciudadano, como por ejemplo mecanismos para garantizar la idoneidad de los funcionarios.
- Promoción de la transparencia de las oficinas gubernamentales para garantizar el acceso a la información por parte de la población. Si hubiese un observatorio, sería necesario garantizar también la transparencia de los resultados de las investigaciones y los procesos.
- Desarrollo de programas de concientización sobre las características del Delta, su flora, fauna y servicios ambientales y los efectos del cambio climático.
- Promoción de actividades de integración comunitaria.
- Implementación de la evaluación ambiental estratégica y consideración de la evaluación del impacto acumulativo de las actividades.
- Revisión del catastro del Delta.
- Regularización dominial de las áreas que presentan irregularidades e inclusión de éstas en el mercado formal.
- Revisión del marco normativo vigente, cambiando la perspectiva del uso del suelo (zonificación) por la perspectiva de la planificación espacial (que incluye los efectos de cada actividad, la participación ciudadana, y ofrece flexibilidad para adaptarse a los cambios del territorio y el crecimiento urbano).
- Creación de bancos de especies autóctonas y corredores de biodiversidad.
- Desarrollo de un sistema de alertas y respuesta temprana, como parte de un sistema de contingencias ante riesgos de desastre (ejemplo: derrames de petróleo, inundaciones, etc.).
- Implementación de proyectos piloto de tecnologías sustentables a través del Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología (MENCYT).



SEMINARIO-TALLER: ESCENARIOS URBANO-AMBIENTALES PARA EL BAJO DELTA DEL PARANÁ.

- Generación de producción con valor agregado a baja escala que sea competitiva.
- Revisión de los sistemas de transferencia para la producción o dragado.

CONCLUSIONES.

El Seminario-Taller ha creado un espacio de concientización y diálogo entre los distintos actores intervinientes en el Bajo Delta del Paraná que resultó altamente productivo para la construcción de insumos para la generación de escenarios urbano-ambientales. Tangencialmente, a través de la reflexión acerca de la situación actual y futura (tanto negativa como positiva), se discutieron posibles acciones a desarrollar en el área desde el punto de vista de la planificación desde una perspectiva integral.