

La intersección de regulaciones en el diseño de un plan de ecoturismo en el sitio Ramsar Delta del Paraná - Argentina¹

The intersection of regulations in the design of an ecotourism plan at the Ramsar site Delta del Paraná - Argentina

Levrand*, Norma Elizabeth; Giacosa, Beatriz Roxana; Gamboa, Daniela

Norma Elizabeth Levrand* *

normalevrand@gmail.com

Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Beatriz Roxana Giacosa brgiacosa@gmail.com

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Daniela Gamboa danielamarinag@yahoo.com

Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1853-2845

ISSN-e: 2591-2852

Periodicidad: Semestral

vol. 13, núm. 24, 2022

papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 26 Abril 2022

Aprobación: 27 Mayo 2022

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v13i24.11586>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: La declaración de un territorio como Humedal de Importancia Internacional posibilita el desarrollo de diversos planes y programas a distinta escala con la finalidad de garantizar el uso racional del humedal (art. 3, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas). Entre ellos, en 2019 se presentó el Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná, elaborado con participación de las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, el Estado nacional, expertos, académicos y la ciudadanía. Además, los dos parques nacionales incluidos en el sitio buscan articular sus planes de manejo y operativos con este plan. En 2021, a partir de trabajo de campo realizado en el marco de un proyecto de desarrollo tecnológico y social de UNER, en la localidad de Las Cuevas, Entre Ríos. En ese marco, constatamos que el desarrollo del ecoturismo engloba un conjunto de actividades que son reguladas por diversas normativas, en niveles estatales también distintos y que responden a diferentes principios. En este trabajo nos proponemos presentar las regulaciones de las actividades ligadas al ecoturismo en la localidad y considerar las relaciones e intersecciones entre las mismas.

Palabras clave: Delta del Paraná, ecoturismo, Entre Ríos, regulación, humedal.

Abstract: *The declaration of a territory as a Wetland of International Importance enables the development of various plans and programs at different scales in order to ensure the wise use of the wetland (art. 3, Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat). Among them, in 2019 the Management Plan for the Ramsar Site Delta del Paraná was presented, prepared with the participation of the provinces of Entre Ríos, Santa Fe, the national government, experts, academics and inhabitants. In addition, the two national parks included in the site seek to articulate their management and operational plans with this plan. In 2021, based on fieldwork In 2021, based on a technological and social development project of UNER, in the town of Las Cuevas, Entre Ríos. Within this framework, we found that the development of ecotourism encompasses a set of activities that are regulated by*

different regulations, at different state levels and that respond to different principles. In this paper we propose to present the regulations of the activities related to ecotourism in the locality and to consider the relationships and intersections between them.

Keywords: *ecotourism , Entre Ríos, regulation , wetland.*

Introducción

Los Sitios Ramsar son territorios reconocidos por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (en adelante, Convención Ramsar) como sitios de importancia internacional debido a las características particulares de sus humedales en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. Una vez designados se incluyen en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

La Convención mencionada, también conocida como Convención de Ramsar es un tratado internacional suscripto en 1971 en la ciudad iraní de Ramsar. Su misión es la conservación y uso racional de los humedales mediante acciones locales, nacionales y de cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo. La República Argentina es signataria y Estado Parte de la Convención desde el año 1991, mediante Ley 23919 (t.o. Ley 25335) y tiene actualmente 23 sitios designados como Humedales de Importancia Internacional. Entre ellos, el sitio denominado Delta del Paraná.

El Delta del Paraná es una región de gran valor natural y cultural, y sus humedales brindan beneficios fundamentales a las poblaciones ribereñas e isleñas y a la sociedad en su conjunto. En las últimas décadas, el insuficiente o inadecuado ordenamiento ambiental del territorio, la escasa presencia del Estado y los cambios de usos del suelo han provocado degradación y pérdida de estos ecosistemas.

La superficie total endicada en el Delta continúa en aumento. La última actualización y profundización del mapa de endicamientos y terraplenes de la región del Delta del Paraná realizada por Minotti (2019) indica que la mayor superficie endicada relevada se encuentra en territorio entrerriano, donde el uso es predominantemente ganadero y mixto. En Entre Ríos, también se verificó una mayor longitud de terraplenes que son utilizados frecuentemente como caminos.

Durante 2008, al igual que en 2020 y 2021, se produjeron extensos incendios que pusieron en evidencia que los cambios en los usos del suelo, sumados a condiciones ambientales adversas vinculadas con la crisis climática, están afectando negativamente a los ecosistemas y a la salud de la población.

En 2008, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, propusieron elaborar un “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná” (PIECAS-DP) como una herramienta de ordenamiento ambiental de este territorio. Entre los desafíos para lograr la conservación de los humedales del Delta, se destacó la necesidad de crear nuevas áreas protegidas y de promover acuerdos interinstitucionales e interjurisdiccionales para una gestión integrada de estos ecosistemas. Considerando los acuerdos y lineamientos surgidos a partir del PIECAS-DP,

la SAyDS de la Nación y las provincias de Entre Ríos y Santa Fe avanzaron con la propuesta de crear un Sitio Ramsar en el Delta del Paraná. Se realizaron las gestiones pertinentes y se logró la designación del Sitio Ramsar “Delta del Paraná” (SRDP) el 3 de octubre de 2015 (Sitio N° 2255 del mundo).

El SRDP comprende 243.126 ha e incluye territorio de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y los Parques Nacionales Pre Delta e Islas de Santa Fe. Su administración es compleja ya que es un Sitio interjurisdiccional y el marco normativo vigente es el de todas las jurisdicciones involucradas. En junio de 2017, para colaborar con la planificación y gestión del Sitio, se constituyó el Comité Intersectorial de Manejo (CIM) como organismo asesor consultivo permanente de los administradores.

En 2018, se inició un ciclo de planificación participativa con el apoyo técnico de Fundación Humedales/Wetlands International y se logró elaborar y publicar, en 2019, el Plan de manejo del Sitio a partir del trabajo colaborativo entre administradores, comunidades locales, OSC, universidades, institutos y actores claves de los sectores productivo, turístico y científico (Giacosa, 2019).

La comuna de Las Cuevas es una de las localidades aledañas al Sitio y participó activamente en el proceso de planificación durante el que se hizo un diagnóstico situacional y se definieron Planes de acción y Programas con objetivos y acciones propuestos por los diversos actores. Entre los objetivos de manejo se acordó promover el turismo sostenible, fomentando actividades de ecoturismo en manos de pobladores y lugareños.

Las Cuevas, o Puerto Las Cuevas, es una localidad y centro rural de población del departamento Diamante (distrito Doll) de la provincia de Entre Ríos. Está ubicada al sur del departamento, a 35 km de la ciudad de Diamante y a 45 km de la ciudad de Victoria. Se halla a 7 km de la ruta provincial 11 y posee un acceso asfaltado. Es el poblado más grande y antiguo de los parajes costeros de la región y según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, el paraje y su ejido contaban con una población aproximada de 1094 habitantes. El crecimiento de la población se dio asociado a las actividades portuarias vinculadas con la producción agraria y a la instalación de una calera. Posteriormente, la mayor parte de la población comenzó a dedicarse a la actividad pesquera y ganadera, aunque algunos también se especializaron en la recolección de productos del monte y en la elaboración de artesanías. Actualmente, un importante número de familias complementan sus ingresos a través de planes de seguridad social.

Las Cuevas puede constituirse como uno de los portales al SRDP. Ubicada cerca de importantes ciudades, con paisajes naturales que sustentan una gran biodiversidad y que se pueden disfrutar en todas las estaciones del año: el campo; las barrancas y sus bosques; los humedales del río Paraná con sus islas, riachos y lagunas. Es visitada por numerosos turistas que llegan a la zona en busca de excursiones de pesca, caza y en menor medida senderismo y trekking. Es un lugar atractivo y seguro para el descanso de fin de semana y el esparcimiento familiar.

Por todo lo antes mencionado, en 2021, se comenzó a trabajar en el diseño de un plan de ecoturismo participativo y comunitario en la localidad de Las Cuevas a partir de un proyecto de desarrollo tecnológico y social de UNER. El objetivo de este trabajo, que se enmarca en dicho proyecto, es presentar las regulaciones

de las actividades ligadas al ecoturismo en la localidad y considerar las relaciones e intersecciones entre las mismas.

La metodología empleada incluye la revisión bibliográfica, el análisis de la normativa relevada, y la reflexión conjunta con una mirada desde diferentes disciplinas. El trabajo presenta inicialmente conceptos teóricos sobre ecoturismo y en el subsiguiente apartado se analizan las principales normas jurídicas que atañen a las actividades de ecoturismo en la localidad. Finalmente, se expresan reflexiones relativas a las múltiples regulaciones que se ven involucradas en la actividad ecoturística y las dificultades que la formación de las y los abogados presenta para una mirada integral de las mismas.

1. Ecoturismo: un nuevo tipo de turismo

En los últimos años la demanda turística se ha modificado, buscando nuevas experiencias lejos de los grandes centros urbanos, con estadías más cortas pero más frecuentes en el año. Esto ha hecho que se prefieran las pequeñas comunidades y con un mayor contacto con la naturaleza.

Estas nuevas preferencias dieron lugar al surgimiento de nuevas tipologías de turismo relacionadas con la cultura, gastronomía, patrimonio y naturaleza; dentro de ellas se encuentra el denominado ecoturismo.

El concepto de ecoturismo fue acuñado en 1983 por el arquitecto Héctor Ceballos-Lascurain quien lo definió como “ Aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales relevantes sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisajes, flora y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier cultura (del presente y del pasado) que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicie un involucramiento activo y socioeconómico benéfico de las poblaciones locales” (Lascurain, 2021). Esta definición fue adoptada oficialmente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en 1996 (UICN).

A lo largo de los años se han producido diversas conceptualizaciones que a veces traen confusiones y se utilizan de manera indistinta. Algunos autores lo han incluido dentro de lo que se denomina turismo rural, mientras que otros lo hacen dentro turismo de naturaleza, sin que sean estrictamente coincidentes.

Estos últimos lo consideran como un sub-sector, el cual se define como una actividad que se practica en la naturaleza, integrado por múltiples aspectos, pero que se sustenta básicamente en el ambiente y todos sus componentes como principal atracción. Mientras que otros autores, avanzan más allá. “El ecoturismo gira alrededor [de la observación] del deterioro medioambiental, los impactos en las comunidades locales, y la necesidad de una gestión turística sostenible. Por su parte, el turismo de naturaleza se centra en el disfrute directo de lugares relativamente tranquilos en la naturaleza” (Valentine, 1993).

Como se dijo anteriormente, en la actualidad no existe un consenso sobre el concepto de ecoturismo y existen varias acepciones, pero en todas se incluyen características básicas que fueron definidas por la Organización Mundial del Turismo (OMT) y diversos autores (Orgaz Agüera y Verdugo, 2013) que se presentan a continuación.

El ecoturismo presenta determinadas características, que la diferencian de otras actividades turísticas similares como el turismo en la naturaleza o el rural:

- Debe incorporar aspectos como la educación, aprendizaje, responsabilidad, concienciación, honestidad, interactividad, sensibilización, descubrimiento y la interpretación de los elementos naturales y culturales del medio natural, contribuyendo así a la conservación y preservación de los ecosistemas y las comunidades locales.
- Desarrollarse en un entorno natural, con escasas alteraciones provocadas por el hombre.
- Debe generar beneficios socioeconómicos para las comunidades locales y regionales, el territorio de destino y las empresas y/o instituciones que gestionan las áreas naturales protegidas.
- Debe suscitar sinergias favorables entre la industria turística, las comunidades locales y los espacios naturales protegidos, incluyendo a la propia comunidad local o indígena en la planificación, desarrollo y explotación turística, contribuyendo a su bienestar socioeconómico.
- Constituirse como una propuesta alternativa al turismo masificado donde el contacto y observación de la naturaleza no se percibe.
- Reconocer, valorar y respetar el patrimonio tanto natural como cultural.
- Minimizar impactos negativos sobre el medio ambiente y la cultura, atendiendo criterios de sostenibilidad.
- Favorecer una distribución de los beneficios generados por la actividad entre los diferentes participantes.
- Contribuir a las mejoras en infraestructura, transporte y sistema de comunicación de la localidad siempre respetando la naturaleza.

El ecoturismo se desarrolla en cualquier ambiente natural poco modificado por el hombre que represente por sus características un lugar atractivo para los ecoturistas, es por esto que las áreas de preservación natural se han convertido en los últimos años en los lugares escogidos para esta práctica.

Argentina cuenta con diversas categorías de áreas naturales protegidas que implican un manejo diferencial. Dentro de las áreas de preservación, los parques nacionales y reservas naturales, con excepción de las estrictas, son el ámbito principal donde se desarrolla el turismo ecológico en Argentina, promoviendo de esta manera el desarrollo de las localidades donde se encuentran y la educación sobre la naturaleza. En la actualidad el Ministerio de Turismo y Deportes cuenta con una línea de trabajo sobre turismo ecológico en áreas naturales protegidas.

Dentro del ecoturismo se desarrollan actividades que no disturben el ambiente así como promuevan el conocimiento y concientización sobre la preservación del recurso. Algunas de las mismas son:

- Talleres de educación ambiental: tienen como finalidad sensibilizar y concientizar a los turistas sobre la importancia de estar en contacto con la naturaleza.
- Observación de ecosistemas: a fin de conocer las funciones que tiene cada organismo vivo y su hábitat en los procesos que generan vida dentro del ecosistema

- Observación de fauna y/o flora: a partir del contacto directo con animales y plantas en su entorno natural (sin domesticar), siempre y cuando existan las condiciones de seguridad y de desplazamiento necesarias para ello. En el caso de la flora, se incluyen hongos y líquenes.
- Observación de fenómenos y atractivos especiales de la naturaleza: consiste en visitar lugares donde se pueden predecir fenómenos naturales tales como erupciones volcánicas, mareas, migraciones, cascadas, auroras boreales, lluvias de estrellas, geysers, entre otros, así como visitar sitios, que por sus características naturales se consideran espectaculares.
- Observación de fósiles: búsqueda y aprendizaje de formas de vida fosilizada en ambientes naturales, cuya actividad permita su interpretación científica y cultural para aumentar la riqueza de la experiencia.
- Observación geológica: se desarrolla en grandes paisajes donde se pueden apreciar formaciones geológicas en toda su dimensión, es decir, formaciones rocosas con características propias que las hacen únicas y extraordinarias.
- Observación sideral: consiste en la apreciación y disfrute del cosmos o universo a cielo abierto. Las actividades más comunes en esta práctica son las que implican la observación de constelaciones de estrellas, planetas, estrellas fugaces, satélites como la luna, con la ayuda de equipo especializado, ya sean binoculares potentes o telescopios.
- Safari fotográfico o expedición: se lleva a cabo para capturar en imágenes, tanto animales salvajes como plantas en su ambiente natural. Tiene elementos que se utilizan en la cacería, pero sin intervenir como una actividad depredadora.
- Senderismo interpretativo: se trata de un espacio natural en forma de camino acondicionado con los elementos propios para que sea de fácil acceso (señalética, guías turísticos) por el que los visitantes tienen la oportunidad de transitar ya sea a pie o en vehículos no motorizados como bicicletas o caballos, con el fin de incrementar su conocimiento del entorno.
- Participación en programas de rescate de flora y/o fauna: actividades lúdicas en un contexto natural cuya finalidad principal es la de participar en el rescate de especies raras, endémicas, en peligro de extinción o de conservación en general.

En la localidad de Las Cuevas, desde hace unos años, se está tratando de promover el ecoturismo como herramienta para el desarrollo local de la comunidad. En este sentido, la Fundación Humedales- Wetlands International ha elaborado un diagnóstico de las actividades de ecoturismo que se desarrollan en la localidad, y promueve la capacitación e institucionalización de un grupo de emprendedores (PCA- Componente Ecoturismo, Fundación Humedales- Wetlands International; 2021). Asimismo, la Dirección de Planificación y Turismo Sostenible de la Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Entre Ríos posee líneas de acción para el desarrollo de estas actividades en el territorio. Las actividades turísticas que se ofrecen en la actualidad son senderismo, pesca deportiva, avistaje de aves, cabalgatas, trekking entre otras.

La inserción de proyectos de ecoturismo en un territorio implica modificaciones en la estructura consolidada a través de los años en el espacio, generando una serie de modificaciones. Algunas que se pueden caracterizar como muy positivas, mientras que otras producen impactos negativos. La aparición de nuevos actores en la región, las ofertas y demandas de las producciones locales que se modifican, la circulación y el uso del espacio, el uso de la tierra, y por ende su valor inmobiliario, son algunos de los cambios identificables en los territorios en transformación. Si bien el ecoturismo minimiza el impacto de los concurrentes sobre el ambiente, preservando los elementos naturales y culturales, es necesario atender otras modificaciones que pueden producirse por el desarrollo de esta actividad.

2. La protección de la naturaleza, las actividades ecoturísticas y la desarticulación normativa

Como se describió en el apartado anterior, el ecoturismo involucra un conjunto de actividades que, de manera directa, se relacionan a la prestación de servicios y provisión de equipamiento. Asimismo, otras actividades y situaciones se relacionan indirectamente con el ecoturismo, a partir de la generación de ciertas condiciones que posibilitan el mismo o estipulan las circunstancias de su desarrollo.

En este apartado nos proponemos ofrecer una descripción del marco regulatorio que incide directa o indirectamente sobre el ecoturismo en la localidad de Las Cuevas. Para ello es menester considerar que la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (CPER en adelante), reformada en 2008, estableció la promoción de la actividad turística (art. 69, CPER), asignando al Estado el deber de coordinar con las representaciones sectoriales, municipios y comunas, una política sostenible y sustentable, para el desarrollo armónico de la actividad.

En primer lugar, resulta necesario considerar la regulación del territorio que posibilita una plataforma de acción sobre el mismo, y por ende incide indirectamente sobre las actividades de ecoturismo.

Así, la organización territorial de la provincia prevé la existencia de municipios y comunas. A los primeros se les reconoce autonomía (art. 231 CPER), en tanto que las comunas tienen las facultades establecidas por la Ley N°10.644 (conf. art. 253 CPER). La ley clasifica a las comunas de acuerdo a la superficie y la cantidad de habitantes y conforme estas variables Las Cuevas es una comuna de 1ra. categoría. El sistema de gobierno se organiza a partir de dos órganos: el Departamento Ejecutivo y el Consejo Comunal. Entre otras atribuciones, el Consejo Comunal puede participar en el ordenamiento urbanístico, edilicio y el fraccionamiento de tierras conjuntamente con los organismos provinciales competentes, que deben aprobar los planes de ordenamiento territorial comunales (art. 25, inc. c) Ley N°10.644). Asimismo, puede regular, disponer y administrar los bienes de dominio público o privado comunal y administrar las tierras fiscales ubicadas en la jurisdicción (art. 25, inc. h) e i) Ley N°10.644). También posee la facultad de autorizar la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos como la concesión de los mismos (art. 25, inc. m), n) y ñ) Ley N°10.644).

El ecoturismo se fundamenta en una protección de la naturaleza y la generación de un vínculo entre el turista y el ambiente. Por ello, resulta indispensable que el territorio en el cual se planifican estas actividades posea condiciones de preservación ambiental. En este sentido, la legislación nacional e internacional posee incidencia sobre la protección de la naturaleza en la localidad de Las Cuevas. Así las disposiciones de la Constitución Nacional, de la Convención Ramsar; de la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC); de la Convención de Diversidad Biológica (CDB); de la Ley N°25.675 General del Ambiente; de la Ley N°25.688 de Cuencas; de la Ley N°25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental y de la Ley N°26.331 Bosques Nativos conforman un conglomerado de normas que establecen principios generales y herramientas específicas para la tutela del ambiente en la localidad.

En el ámbito provincial, la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos tiene su correlato en la Ley N° 10.284, que establece el Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo. Sin embargo, en la localidad sólo se han delimitado algunas superficies aisladas como Bosque Nativo de Categoría II en especial aquellos territorios costeros. Conforme a la ley, comprende sectores de mediano valor de conservación, que incluso pueden estar degradados. Los usos previstos para esta categoría comprenden: turismo, recolección o recuperación y también usos de aprovechamiento sostenible. La ley no delimitó los bosques en el territorio de islas, que actualmente se encuentra protegido por la declaración como SRDP.

A su vez, la Ley N°10.942 (2021) declaró un área natural protegida en una isla que se encuentra en frente a la localidad, y que posee 50 hectáreas. Esta declaración se realizó en el marco de la Ley N°10.479 de Áreas Naturales Protegidas y en la categoría “reserva de usos múltiples”. Esta categoría de manejo es amplia, pudiendo realizarse actividades primarias de producción maderera, hídrica, agrícola y ganadera sustentables. Asimismo se prevé la posibilidad de ocupación humana del territorio y la realización de actividades de aprovechamiento sustentable de la flora y fauna autóctonas. Como ya indicamos en otra oportunidad (Levrant, 2017), las áreas naturales protegidas complementan su regulación con dos instrumentos jurídicos además de la ley provincial. Por una parte, la Dirección de Áreas Naturales Protegidas debe establecer un régimen de control, vigilancia y señalización de estas áreas, que implicaría una regulación detallada de las mismas. Por la otra, cada área natural protegida debe contar con un plan de manejo. La redacción del mismo debe realizarse por un consultor inscrito en el Registro de Consultores creado por el Decreto 2474/2019.

En segundo lugar, consideraremos aquellas normas jurídicas que inciden directamente sobre la actividad turística y sobre las propuestas de ecoturismo en particular.

La manda constitucional provincial de promoción del turismo se reguló mediante Ley N°9.946 (reglamentada por Decreto 4675/2018) cuyo artículo 2do. establece que se considerarán de interés provincial a todas aquellas actividades turísticas que tiendan a

- la salvaguarda del medio ambiente y de los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible

que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras;

- la protección del patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y la flora silvestres;
- el respeto del patrimonio artístico, arqueológico y cultural; (...)
- la supervivencia y el florecimiento de la producción cultural y artesanal tradicional, así como del folklore, y que no conduzca a su normalización y empobrecimiento”

Sin embargo, el artículo 3° de la norma limita la declaración de interés a aquellos emprendimientos que consistan en hoteles de 4 y 5 estrellas, centros de convenciones para no menos de 600 personas y parques recreativos o temáticos que tengan similar inversión que las anteriores. De modo que aquellas actividades que pueden calificarse como “turismo comunitario” no podrían solicitar tal declaratoria.

En 2018 se reglamentó parcialmente la ley a través del Decreto 4675 que aprueba el Reglamento para el Turismo Activo, entendiendo que es “aquel que posibilita al turista una participación dinámica, en grupos reducidos con atención personalizada, por la cual interactúa con el resto del grupo y con el ambiente que lo rodea, ya sea éste natural, cultural y/o humano” (art. 3, Decreto 4675/2018). A su vez, el artículo 5 enumera las modalidades y actividades comprendidas, de manera enunciativa. Teniendo presente esta clasificación, puede indicarse que en Las Cuevas se desarrollan actividades: a) en agua: kayakismo, pesca deportiva embarcado y de costa; b) en tierra: caminatas, observación de flora y fauna, caza y pesca deportiva, safari fotográfico. El reglamento establece un Registro Provincial de Prestadores de Servicios de Turismo Activo que prevé responsabilidad por el servicio prestado, normas de protección al consumidor y protección física de las personas usuarias y del ambiente.

Debe indicarse que en la Provincia de Entre Ríos existe, desde 2020, un Colegio de Profesionales en Turismo, creado por Ley N° 10.808. El mismo reúne a los profesionales de turismo,² como también a idóneos en la actividad (art. 5).

De modo que aquellas personas que deseen prestar servicios en el marco del Plan de Ecoturismo, deben adecuarse a esta normativa. Esto implica que las guías turísticas u otras actividades turísticas (kayakismo, pesca deportiva, etc.) sean realizadas por profesionales graduados o idóneos matriculados, que deben estar inscriptos en el Registro Provincial y poseer declaradas sus actividades conforme los requisitos previstos legalmente. Asimismo, quienes presten otro tipo de servicios, como alojamiento o traslados turísticos, deben estar inscriptos como prestadores turísticos y adecuar sus instalaciones y equipamiento a lo establecido por la Ley N° 9946 y sus reglamentaciones.

En la provincia también se ha reglamentado la caza y la pesca, como actividades recreativas. En el primer caso, una antigua ley de caza sancionada en 1969 por el gobierno de facto (Ley N° 4841), con múltiples modificaciones a través de los años, regula la actividad. En su primer artículo declara de interés público tanto la conservación y protección como la explotación de las especies de fauna silvestre. Siguiendo la clasificación de Franco (2016) esta norma se enrola en un programa de gestión de lo vivo que se caracteriza por la protección mediante

regulación del comercio. Sin embargo, como indica el autor, esta regulación antropocéntrica resulta insuficiente para resolver problemáticas tales como la extinción de especies.

Por otra parte, las modificaciones culturales y técnicas producidas en la actividad de caza deportiva han propiciado condiciones que pueden dañar la naturaleza. En este sentido, al momento en que se reglamentó la caza, se establecieron disposiciones referidas a los permisos de caza y de uso de armas de fuego sin tener en cuenta la posibilidad de que tales permisos fuesen utilizados por extranjeros para, indiscriminadamente, realizar descargas de municiones y matar animales.³ En la comuna de Las Cuevas se encuentran dos establecimientos que desarrollan esta actividad, denominados Los Ombúes y Los Charros.

Contemporáneamente a la ley de caza, se publicó la Ley N° 4892 de pesca de la provincia. La norma regula el ejercicio de la pesca en aguas de uso público de jurisdicción provincial. A diferencia de la ley de caza, en este caso no se alude a la protección o conservación del recurso sino al uso racional (art. 10). Este sutil matiz que diferencia los abordajes puede explicarse por la consideración de las pesquerías como una de las principales actividades primarias de la provincia, en tanto que la caza no ha tenido tal envergadura. Como indica Salomé Vuarant

“coexisten en el territorio provincial diversos sistemas de pesca caracterizados por: a) la pesca comercial vinculada al circuito de la exportación, principalmente, de la especie del sábalo, y localizada mayormente en la zona sur de la Provincia, en los Departamentos de Diamante, Victoria e Islas del Ibicuy; b) la pesca deportiva y recreativa vinculada específicamente al turismo local, nacional e internacional; c) la pesca de piletos, pensado para la reproducción de la especie y cuidado del recurso ictícola que son gestionados por familias pescadoras o agentes privados; d) la pesca artesanal principalmente para el autoconsumo del grupo familiar y para la venta local directa de baja escala; e) la pesca artesanal con agregado en valor en origen para la venta en mercados locales, ferias de la economía social y agricultura familiar, y para comedores gastronómicos promocionados para el turismo.” (2020:97).

En todos los sistemas de pesca mencionados resulta indispensable contar con un permiso otorgado por la autoridad de aplicación. Sin embargo, el artículo 6 exceptúa de tal requerimiento a aquellos pescadores ribereños que pesquen con fines de alimentación. En el caso de aquellas personas que practiquen la pesca deportiva o recreativa como una actividad ecoturística deberán solicitar el permiso aludido. Asimismo, la autoridad de aplicación (Dirección de Recursos Naturales) establece la época de veda.

La ley de pesca reconoce la vulnerable condición de vida de los pescadores en la provincia, incluso a la época de su sanción. Por ello se dedica un capítulo específico a la asistencia social y salud pública, estableciendo que la autoridad de aplicación podrá proponer medidas tendientes a mejorar su nivel de vida y las condiciones de trabajo. Asimismo, delega en los municipios las facultades regulatorias y de control de la comercialización de pescado fresco. Dado que Las Cuevas no posee tal categoría, esta disposición no es aplicable, rigiéndose por las normas de la autoridad provincial.

De esta manera puede observarse un primer tipo de intersección normativa, que permite dar cuenta de la existencia de regulaciones directas sobre actividades ecoturísticas y otras regulaciones que dan sustento u ofrecen soportes administrativos y de protección del ambiente sin los cuales las actividades serían

impensables. El segundo tipo de intersección normativa toma como punto de confluencia cada una de las actividades de ecoturismo.

Así, además de la normativa mencionada, es necesario advertir que otras regulaciones provinciales o de carácter administrativo atraviesan la realización de actividades que se encuadran en el ecoturismo. Normas emanadas de la Prefectura Naval Argentina relativas a la navegación o de la administración fiscal o registros notariales en relación a la propiedad de bienes muebles (como las embarcaciones) atañen a la realización de diversas actividades que pueden ser encuadradas como ecoturismo. A modo ilustrativo, se presenta la tabla N° 1, que procura dar cuenta de la intersección y abundancia normativa en una actividad particular.

Actividad	Regulación a contemplar
Paseo en lancha con servicio de guía y alquiler de embarcación	<ul style="list-style-type: none">- Sobre la embarcación: Matrícula, seguro de responsabilidad civil de la embarcación, pago de tasa fija anual, disposiciones de prefectura sobre aparejos y seguridad- Registro de guías turísticos- Registro de la actividad en Turismo Sostenible- Seguros de responsabilidad civil para la actividad turística

De esta manera podrían confeccionarse tablas similares para cada una de las actividades de ecoturismo, teniendo en cuenta sus particularidades. Ello implica que el diseño de un plan de ecoturismo requiere una mirada jurídica holística sobre las diversas regulaciones que se intersecan en su realización.

3. Reflexiones finales

En este trabajo se procuró considerar las condiciones de la actividad ecoturística en la localidad de Las Cuevas, que es parte del SRDP. Para ello, se describieron las características esenciales de la localidad y el proceso que permitió la declaración como Humedal de Importancia Internacional.

Se recorrieron distintas nociones de ecoturismo, dando cuenta de las diversas concepciones que existen. Asimismo, se mencionaron sus características esenciales y se realizó una enumeración de las principales actividades consideradas ecoturísticas.

Actualmente en la localidad de Las Cuevas se desarrolla un proyecto que pretende diseñar de manera participativa un Plan de Ecoturismo. Para ello se cuentan con diversos diagnósticos que manifiestan la notable riqueza ambiental de la región y relevan el incipiente desarrollo de emprendimientos con características compatibles con el ecoturismo.

Dado que la localidad se encuentra en un sitio Ramsar, resulta imprescindible dar cuenta de las regulaciones que posibilitan su uso racional y que atañen a las diversas actividades propuestas de ecoturismo.

Del análisis de la normativa pertinente se observan dos tipos de intersecciones. La primera refiere a normas que fundamentan la protección del ambiente y

el ordenamiento del territorio, posibilitando el mantenimiento de la riqueza ambiental observada en la localidad. La segunda intersección permite considerar que cada una de las actividades de ecoturismo es un nodo en el cual se afincan normas nacionales, provinciales y locales que deben ser cumplidas por quienes desarrollen estas actividades.

A partir de la descripción realizada, se pone en evidencia que las actividades y prestaciones turísticas que se encuentran actualmente en la localidad, y aquellas que son incipientes, aún no han cumplimentado todos los requisitos legales establecidos en la normativa provincial. Un Plan de Ecoturismo requiere el fomento de estas actividades y prestaciones contando con asesoramiento para la correcta inscripción y adecuación legal de las mismas.

Este trabajo también permite reflexionar sobre los alcances de la actividad de los operadores jurídicos en el diseño institucional o programático. En este caso, se evidencian múltiples intersecciones en la actividades de ecoturismo que deben ser consideradas al momento de proponerlas en un plan. Estas regulaciones implican tanto a quienes pueden ofrecer estas actividades como al Estado, que es el encargado de llevar adelante el plan de ecoturismo. En ambas situaciones la formación jurídica de las universidades presenta deficiencias, ya que la extrema fragmentación de áreas o ramas del derecho dificulta considerar estas intersecciones. A ello se suma la fragmentación que se produce en el ámbito estatal, en el cual diversos organismos poseen competencias regulatorias que coinciden, como puntos focales, en estas actividades.

En el primer caso, la incorporación de elementos que permitan transversalizar la educación jurídica universitaria, como los estudios de casos, podría ofrecer valiosas herramientas al estudiantado. En el segundo caso, sólo una articulación entre diversos organismos posibilita la adecuación y armonización normativa que facilite su cumplimiento por parte de las personas, que son el fin último de esta regulación.

Referencias bibliográficas

- COLOMBO, R. (2020) *Documento de análisis sobre el complejo legal ambiental en la provincia de Entre Ríos: Áreas Naturales Protegidas y Reserva de Usos Múltiples Islas de Victoria*. Informe Interno de Trabajo. Programa Corredor Azul. Fundación Humedales/ Wetlands International. Buenos Aires.
- Franco, D. (2016) La cuestión animal: entre la regulación del comercio y la desmercantilización de lo vivo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 7 (1), Disponible en: <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/314950> [Consulta: 24-02-2022].
- GIACOSA B. (compilador), ANDELMAN, M.; BALDERRAMA, D.; MATARASSO, M. (editores). (2019). *Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná*. Argentina: Fundación Humedales/Wetlands International.
- Lascurain, H. (2021) Un concepto de turismo responsable. Disponible en: <https://umamexico.com/ecoturismo-concepto-creado-por-hector-ceballos-lascurain/> [Consulta: 25/02/2022]
- Levrant N. (2017) La nueva Ley de Áreas Naturales Protegidas de Entre Ríos. *Revista de Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Thompson Reuters. (52) pp. 169 - 182.

- MINOTTI, P. (2019) *Actualización y profundización del mapa de endicamientos y terraplenes de la región del Delta del Paraná*. Argentina: Fundación Humedales / Wetlands International.
- Organización mundial de Turismo (2022) *Ecoturismo y áreas protegidas*. Disponible en: <https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible/ecoturismo-areas-poteegidas>. [Consulta: 12/02/2022]
- Orgaz Agüera, F. y Castellanos Verdugo, M. (2013). Conceptualización y Consideraciones en torno al ecoturismo. *Revista de investigación en turismo y desarrollo local*. (15). pp. 1-12.
- PCA- Componente Ecoturismo, Fundación Humedales-Wetlands International (2021) *Diagnóstico de Las Cuevas. Estado actual y oportunidades para promover el Ecoturismo en Las Cuevas, Entre Ríos*. Informe Interno de Trabajo. Programa Corredor Azul. Fundación Humedales/ Wetlands International. Buenos Aires.
- Valentine, P. S., (1993) Ecotourism and nature conservation: A definition with some recent developments. *Tourism Management*, 14(2), 107-115
- Vuarant, S. (2020) Pescadores artesanales de la ciudad de Concordia, Argentina: la construcción de discursos públicos y ocultos. *Revista Americana de Emprendedorismo e Inovação* 2 (7) pp. 96-104.

Notas

- 1 Este trabajo es resultado del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social "Diseño e implementación de un plan de ecoturismo participativo y comunitario en la localidad de Las Cuevas -Departamento Diamante-Entre Ríos" (C.S. 083/21 UNER) dirigido por la Dra. Isabel Truffer.
- 2 Conforme el artículo 39 de la Ley 10.808, podrán matricularse los graduados universitarios en carreras de turismo, con títulos reconocidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación; los graduados universitarios extranjeros que tengan títulos revalidados y los graduados con títulos terciarios reconocidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y los del Ministerio de Educación de la Provincia de Entre Ríos, en carreras en turismo. A su vez el artículo 40 establece que son títulos habilitantes para el ejercicio profesional: licenciado en turismo y/u hotelería; técnico en turismo y/u hotelería y guía de turismo.
- 3 Una nota periodística de 2003 indicaba que por año ingresaban 6000 extranjeros interesados en la actividad. Fuente: ¿Un negocio fuera de control? La caza, un coto para muy pocos que mueve US\$ 112 millones. Clarin, 29/12/2003. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/caza-coto-pocos-mueve-us-112-millones_0_B1LbJhCyAKL.html [consultado el 20/02/2022].

Notas de autor

- * Investigadora Asistente del Instituto de Estudios Sociales (CONICET-UNER). Doctora en Derecho (Universidad Nacional del Litoral), Abogada, Especialista en Derecho Laboral. Docente adjunta de la Facultad de Ciencias de la Gestión (Universidad Autónoma de Entre Ríos). Docente de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (Universidad Nacional del Litoral). Co-directora del PDTS "Diseño e Implementación de un Plan de Ecoturismo Participativo y Comunitario en la Localidad de Las Cuevas-Departamento Diamante-Entre Ríos" (UNER).