

05

EXPANSIÓN DE LA FRONTERA URBANA y áreas de protección ambiental en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Mariana A. Schmidt¹

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina). - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad de Buenos Aires (Argentina). Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Investigaciones Gino Germani

Resumen

La Cuenca Matanza Riachuelo, en la región metropolitana de Buenos Aires, comprende uno de los territorios más densamente urbanizados e históricamente contaminados en Argentina. Pero no todo es degradación: en su interior se identifican una serie de espacios que han sido declarados bajo la categoría de reservas naturales, como resultado de demandas impulsadas por organizaciones locales, en articulación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos estatales. Este artículo se detiene en los desafíos y potencialidades de la implementación de estas áreas de protección ambiental, en tensión con los impactos del avance de la frontera de urbanización. Se analizan una serie de nudos problemáticos: el pasaje de la declaración a la implementación; las disputas interjurisdiccionales y los procesos participativos; y la tensión entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos. Por último, se reflexiona acerca de los desafíos vigentes, particularmente en lo que refiere al Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Palabras clave:

conservación ambiental; cuenca; ordenamiento urbano; planificación regional; reserva natural.

1. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires. Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires. Publicaciones recientes disponibles en: <https://uba.academia.edu/marianaschmidt>. E-mail: marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Abstract

The Matanza Riachuelo basin in the metropolitan region of Buenos Aires, comprises one of the most densely urbanized and historically contaminated territories in Argentina; however, not everything is degraded. Within it, a series of spaces that have been declared as natural reserves can be identified. This is the result of lawsuits filed by local organizations, in articulation with non-governmental organizations (NGOs) and State entities. This article approaches the challenges and potentialities of the implementation of these areas of environmental protection, in tension with the impacts of the advancement of the urbanization border. Various problematic nodes are addressed, namely: The transit between declaration and implementation; the inter-jurisdictional disputes and the participation processes; the tension between the natural right and Human Rights. Lastly, there is a reflection regarding the current challenges, particularly in what refers to the Environmental Planning of the Territory.

Keywords:

Environmental conservation; Basin; Urban planning; Regional planning; Natural reserve.

Introducción

Desde fines de siglo XX, en Argentina se evidencian intensos procesos de reestructuración territorial y de disputa por el acceso, apropiación y gestión de los bienes de la naturaleza tanto en ámbitos rurales como urbanos. En particular, en el marco del despliegue de emprendimientos productivos, inmobiliarios, de infraestructura y servicios por sobre territorios que se constituyen en áreas de gran valor ecológico y extrema fragilidad ambiental, ha comenzado a demandarse y promoverse la creación de áreas protegidas en regiones densamente urbanizadas, con el fin de contribuir tanto al resguardo de espacios naturales como a la protección de sitios de importancia histórica, arqueológica o cultural.

En este artículo se propone un abordaje en torno a la demanda y declaración de áreas de protección ambiental en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se detiene en el análisis de un territorio altamente densificado y estrechamente ligado a una historia de contaminación y degradación ambiental: la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). A tal fin, la estrategia metodológica se sustenta en la realización de entrevistas en profundidad y en el análisis de informes producidos por organismos estatales y organizaciones locales, legislación y otras fuentes documentales.

Primero, se presenta la conflictividad territorial ligada al avance de la frontera de urbanización por sobre áreas de extrema vulnerabilidad ambiental, haciendo foco en la declaración de áreas protegidas en ámbitos metropolitanos. Más adelante, se sitúa la experiencia en el contexto de la política de recomposición ambiental de la CMR iniciada hacia el año 2006. Luego, se propone

un análisis en torno a una serie de nudos problemáticos: el pasaje de la declaración a la implementación; las disputas interjurisdiccionales y los procesos participativos; y la tensión entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos. Por último, se reflexiona acerca de los desafíos vigentes, particularmente en lo que refiere al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT).

En un marco de apertura y multiplicación de conflictos territoriales y ambientales desde las últimas décadas del siglo XX (Giarracca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013b; Svampa, 2012), en el contexto latinoamericano son cada vez más frecuentes las controversias derivadas del avance de la frontera de urbanización (no siempre planificada) por sobre ambientes rurales o naturales. En esta línea, se acuerda en la necesidad de trascender los análisis dicotómicos urbano/rural, para atender a los procesos que suceden en los “bordes”, la “periferia” o la “interfase”: territorios en donde coexisten disputas por el uso del suelo, constantes y reiteradas presiones negativas sobre los “recursos naturales remanentes” y persistentes limitaciones institucionales y legales para la implementación

Conflictos territoriales y áreas de protección ambiental frente al avance metropolitano

de políticas públicas ambientales (Galindo y Delgado, 2006; López Pérez et al, 2005; Morello y Rodríguez, 2001; Toro Vasco et al, 2005).

De acuerdo con Melé (2014), el establecimiento de la acción ambiental y la integración progresiva de objetivos ambientales en la planificación urbana han impulsado la multiplicación de las calificaciones jurídicas del espacio, destinadas a controlar la dinámica de las actividades y detener la expansión urbana, en pos de proteger ciertos espacios rurales o “naturales” de la periferia. Estos espacios protegidos producen una imagen de urbanización de baja densidad, de contacto entre lo urbano y la naturaleza y de mantenimiento de áreas rurales en el seno de aglomeraciones urbanas. A pesar de la declaración de protección ambiental, estos territorios—que suelen encontrarse en la periferia más valorizada de las grandes ciudades—continúan bajo la amenaza de diferentes tipos de implantaciones residenciales, actividades económicas, proyectos públicos de obras e infraestructura, hecho

que repercute en la proliferación de una serie de ilegalidades (fraccionamientos no autorizados, extensiones arbitrarias de los existentes, etc.).

En Argentina, la RMBA es sede de un intenso proceso de reestructuración territorial y de disputa por el suelo para el desarrollo inmobiliario, productivo, de infraestructura y servicios. La frontera urbana avanza hacia zonas periurbanas y rurales, ejerciendo una fuerte presión sobre territorios antes “marginales”, y llevando a profundas alteraciones en sus características ecosistémicas. Las consecuencias del crecimiento metropolitano no planificado—tanto de los proyectos privados como de su contracara, el asentamiento de sectores populares en tierras contaminadas, bajas e inundables— y sin una política de OAT a nivel regional comienzan a evidenciarse, de modo cada vez más trágico y frecuente (Guevara, 2014; Merlinsky, 2013a; Pintos y Narodowsky, 2012).

Con respecto a las reservas naturales urbanas (RNU), la literatura especializada ha indicado una serie de deficiencias en

su implementación y gestión: distribución desequilibrada, falta de accesibilidad, déficit presupuestario y de equipamiento e infraestructura, falta de planes de manejo y actividades de divulgación y continuidad de la degradación y contaminación ambiental, entre otros. Como apuntan Chebez, Gasparri y Athor (2012), el histórico crecimiento urbano sin planificación trajo como resultado que las reservas existentes no fueron diseñadas ni planificadas como áreas de protección ambiental; más bien,

son remanentes naturales que, por diversas razones, quedaron marginados de las transformaciones territoriales y fueron luego convertidas en áreas protegidas a modo de compensación tardía.²

En adelante, se consideran los desafíos del cuidado y recomposición ambiental así como de la implementación y gestión de áreas protegidas en un territorio altamente densificado y estrechamente ligado a una historia de contaminación y degradación del ambiente.

Las áreas protegidas de la Cuenca Matanza Riachuelo. Conservación ambiental en los bordes de la urbanización

La CMR ha sido afectada por continuos impactos antrópicos desde tiempos coloniales, a expensas del paulatino asentamiento urbano en sus márgenes y merced de la actividad de curtiembres, mataderos y saladeros. Con el pasar de los siglos —al compás del crecimiento económico y social de la región metropolitana—, fueron sumándose las cargas contaminantes de nuevas industrias y los impactos de

2. Para ampliar sobre RNU en general y en la RMBA en particular, véase: Aves Argentinas (s/d), Chebez, Gasparri y Athor (2012), De Francesco, Manzione y Domnanovich (2003), Garay y Fernández (2013), Morello y Rodríguez (2001), Perelman et al (2013).

la creciente urbanización (Malpartida, 2011; Silvestri, 2003). No obstante, recién en las últimas décadas comenzó a tomar visibilidad como problema ambiental y, más aun, llegó a reelaborarse como asunto público y constituirse en política estatal (Merlinsky, 2013a).

Es una de las cuencas más importantes de la RMBA: se extiende a lo largo de casi 70 km en una superficie de 2.338 km², atravesando catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Es la zona más urbanizada e industrializada del país, con una alta densidad poblacional que en gran parte está afectada por condiciones de extrema vulnerabilidad —económica, social y ambiental— como consecuencia de su falta de manejo histórico³.

En 2004, un grupo de habitantes y trabajadores afectados por la contaminación presentó una acción judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la CABA y 44 empresas, en nombre del derecho colectivo al ambiente sano. En junio de 2006, el máximo tribunal de justicia declaró su competencia originaria en la “Causa Mendoza” e intimó a los tres gobiernos con jurisdicción en la CMR a la elaboración de un plan integrado y progresivo para su saneamiento.⁴ Esto ha sido señalado como un punto de inflexión histórica, al colocar en el centro de la escena la política ambiental del Estado argentino (Merlinsky, 2013a), llevando a la jerarquización de la cartera ambiental nacional y a la creación de un dispositivo institucional

3. Se distinguen tres tramos con diferentes usos del suelo y distintas características geográficas, económicas y sociales: cuenca baja (la más urbanizada e industrializada), cuenca media (de mediana densidad de urbanización) y cuenca alta (predominantemente rural).
4. “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”.

para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

El 8 de julio de 2008 se dictó la sentencia definitiva, que condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la CABA a dar cumplimiento, por intermedio de la ACUMAR, a un programa obligatorio en pos de alcanzar tres objetivos simultáneos: 1) mejorar la calidad de vida de la población, 2) recomponer el ambiente de la cuenca y 3) prevenir futuros daños. También se determinó, entre otras disposiciones, la creación de un Cuerpo Colegiado encargado del control de la ejecución de la sentencia, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Al día de hoy, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se ha ido organizando en torno a catorce líneas de acción

(ACUMAR, 2010b). El proceso de recomposición ambiental de la CMR ha posibilitado un cambio de escenario en la política ambiental argentina, al movilizar la puesta en acción de políticas, programas y planes. No obstante, aún existen una serie de problemáticas pendientes de abordaje o resolución (Cuerpo Colegiado, 2009, 2015; Merlinsky, 2013a).

Se ha trabajado en la identificación de áreas estratégicas para la conservación de biodiversidad, pero aún resta avanzar en una política de OAT a escala regional y en la efectiva creación, delimitación e implementación concertada de áreas protegidas.⁵ Si bien *a priori* este territorio es asociado a imágenes de contaminación, degradación y enfermedad, la CMR cuenta con un total de quince áreas prioritarias para la conservación de la

5. El OAT es un instrumento de la política ambiental contenido en la Ley N° 25.675 "General de Ambiente". También la Ley N° 26.168 en su artículo 5° incorpora dentro de las facultades de la ACUMAR la de planificar el OAT afectado a la Cuenca.

biodiversidad, de las cuales al menos ocho son humedales en su mayor extensión⁶.

Específicamente, el tramo medio de la cuenca alberga un núcleo de áreas prioritarias de humedales y espacios con gran potencial de conservación y que en conjunto componen su principal "pulmón verde": la Reserva Natural Laguna de Rocha –en el partido de Esteban Echeverría (Ley Provincial 14.488/2012 y modif. 14.516/2013)–, los Bosques de Ezeiza, la Reserva Natural Ciudad Evita –en La Matanza (Ordenanza Municipal s/d/2015)– y la Reserva Natural Santa Catalina –en Lomas de Zamora (Ordenanza Municipal 6.561/1992 y Ley Provincial 14.294/2011)– (Véase figura 1).

Se trata de una serie de "espacios naturales" enclavados en la trama urbana, considerados estratégicos para la implementación de un sistema de áreas verdes que proteja la biodiversidad y servicios ecosistémicos disponibles; a la vez, que aseguren el acceso a sitios de valor social, cultural, histórico, educativo y recreativo en un territorio densamente poblado (Cuerpo Colegiado, 2015)⁷.

Diversos informes y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales o locales han avalado la necesidad de dar protección a estos espacios, en tanto reservorios de biodiversidad florística y faunística, reguladores de las crecidas y por ejercer

6. Áreas que permanecen en condiciones de inundación o con su suelo saturado con agua durante períodos de tiempo considerables, de las cuales provienen y se derivan servicios ecosistémicos de gran importancia (Kandus et al, 2011).

7. Según Zuleta et al (2012), el 7,6% de la CMR está representado por áreas naturales (cuerpos de agua, cubetas de deflación, humedales) y espacios verdes. El 21,4% se encuentra urbanizado, el 54,5% está destinado a actividades agropecuarias, el 14,6% corresponde a zonas urbanas y periurbanas, y el restante 1,9% a actividades extractivas.

Reservas Naturales y/o áreas potenciales de conservación en la Cuenca Matanza Riachuelo. Referencias: 1-Reserva provincial Santa Catalina, 2-Reserva municipal Santa Catalina, 3-Reserva Laguna de Rocha, 4-Bosques de Ezeiza, 5-Bosques y humedales de Ciudad Evita y 6-Bañados de Lomas de Zamora.

Figura 1



Elaboración propia (basado en ACUMAR, 2010c).

su papel de purificador natural de las aguas contaminadas provenientes de los arroyos que allí desembocan (ACUMAR, 2010a, 2015b; CELR, 2010; De Magistris, Furman y Baigorria, 2014; Faggi y Breuste, 2015; FARN, 2014).

A lo largo de los años, han sido impactados de modo simultáneo y acumulado por una serie de actividades propias del avance urbanizador: contaminación de los arroyos afluentes y de los espejos de agua como resultado de descargas industriales y domiciliarias, avance de proyectos inmobiliarios y de infraestructura no planificados o sin los debidos estudios de impacto ambiental, aceleración y extensión de asentamientos sobre terrenos no aptos e inundables, actividades de

caza furtivas, incendios, basurales a cielo abierto, entre las principales.

Antes invisibilizadas en el marco del avance urbanizador, en los últimos años estas áreas se fueron constituyendo en un ámbito de enunciación y de debate público, un territorio necesario de ser conservado y protegido. A continuación, se apuntan una serie de nudos problemáticos de acuerdo a los procesos de implementación en las áreas de protección ambiental de referencia⁸.

Avances y desafíos en la implementación de reservas naturales en contextos urbanos

El largo camino de la declaración a la implementación

La declaración por ley de un área como reserva natural no basta para garantizar su posterior implementación en terreno, ni para asignar institucionalidad a la entidad creada. Son conocidos los casos de áreas que cuentan con declaración legal pero

8. Para una caracterización del mapa de actores y las distintas posiciones encontradas en el marco de la declaración e implementación de RNU en la CMR, y para un análisis pormenorizado de la experiencia de la Reserva Natural Laguna de Rocha, véase Schmidt (2015, 2016).

que carecen de control, administración, estudios científicos y cuyos planes de manejo o conservación no son efectivamente implementados y gestionados en el territorio.

Cabe señalar que la declaración de áreas protegidas a nivel nacional y provincial en Argentina ha estado desde sus inicios ligada a la conservación de espacios naturales escasamente afectados o impactados por la actividad humana. En el caso de Buenos Aires, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) no tiene una política definida con respecto a las RNU, en tanto la mayoría de las reservas existentes en esa jurisdicción se habían declarado en parcelas públicas y en terrenos “naturales” o “despoblados” (esto es, menos conflictivos en términos sociales).

Toda una serie de acciones y arreglos institucionales deben propiciarse para otorgar existencia efectiva a los territorios que son delimitados bajo la categoría de reserva natural. En los casos de referencia pueden destacarse dilaciones tanto en la elaboración de los planes de manejo, como en la

puesta en marcha de las gestiones de demarcación y delimitación en terreno. Esto ha llevado a nuevos retrasos e indeterminaciones en otras áreas de acción: garantizar un sistema de vigilancia; notificar a los propietarios de las parcelas afectadas y proceder a su inscripción en el registro; zonificar los predios según zonas de uso; favorecer actividades de información y educación ambiental; construir senderos y centros de interpretación; generar instancias de participación social; garantizar la designación de recursos humanos, materiales y financieros, entre los principales.

A continuación, se avanza con ejemplos concretos, que permiten ilustrar también las controversias en torno a los terrenos afectados y apuntar hacia uno de los principales puntos críticos: la notificación a los particulares y su eventual expropiación.

En Santa Catalina, la reserva provincial declarada en 2011 aún no ha sido implementada oficialmente. Se encuentra sin plan de manejo ni zonificación, sumado a que gran parte del área está en manos privadas: en 2008,

ya estando sus terrenos zonificados como Espacio Verde Público según ordenanza municipal (como tales, no podían ser sometidos a venta, subdivididos o modificada su finalidad), poco más de 300 has (el 43% del área) fueron vendidas por la Universidad Nacional de La Plata (principal titular) a la empresa de recolección y transporte de residuos sólidos domiciliarios Covelia SA, concesionaria del servicio municipal. En Laguna de Rocha, desde su declaración en 2012 se han dado cita desacuerdos acerca de la delimitación y zonificación del área protegida: la propuesta inicial del OPDS contemplaba sólo la protección del espejo de agua, en tanto que desde las organizaciones locales y otros organismos se ha sustentado la posición de que deben conservarse la totalidad de los ecosistemas. Se encuentra actualmente en debate la delimitación efectiva del área a proteger, y dependiendo de esto será el área que impacta a titulares privados a los que hay que eventualmente comunicar y compensar. De modo complementario, existe una disputa por la desafectación de un total de 64 has, originalmente incluidas en la ley provincial,

para dos clubes deportivos. Por último, en el caso de la reserva de Ciudad Evita, el área protegida declarada según ordenanza municipal en 2015 tampoco ha avanzado en su demarcación y señalización. Las organizaciones locales no cejan en reclamar la designación de un guardaparques y apuntan a que en la norma de creación se dejó fuera de la zonificación a una serie de parcelas de importancia ambiental.

En suma, la identificación, creación, delimitación e implementación de áreas protegidas en la RMBA revela disputas por el suelo urbano y supone la expropiación a los titulares dominiales de las parcelas afectadas a la protección, con todo lo que ello implica en términos económicos para el erario público. Como podrá verse, las dilaciones en la implementación efectiva de las acciones tendientes a la conservación ambiental, suelen corresponderse también con tensiones entre las distintas jurisdicciones y organismos involucrados, así como con dificultades en la activación de mecanismos participativos y de gestión concertada con las poblaciones locales.

Tensiones interjurisdiccionales y procesos participativos

Uno de los principales desafíos para la implementación de las áreas protegidas es propiciar y sostener espacios participativos que involucren a las organizaciones locales y la población implicada, así como también, avanzar hacia una concertación y articulación entre las jurisdicciones y organismos responsables de las acciones.

En el caso de Laguna de Rocha, se cuenta con un Comité de Gestión creado por ley, una experiencia inédita en las áreas protegidas en Buenos Aires. Si bien han comenzado las reuniones en este marco, desde las organizaciones locales y las instituciones acompañantes se afirma que se trata más de una instancia informativa que participativa. Asimismo, se acusa que no se ha avanzado en las acciones necesarias para resolver los problemas de fondo y darle institucionalidad a la reserva. Un eje de conflicto estrechamente vinculado es el que refiere a la autoridad de aplicación, y que nos lleva a dar cuenta de las tensiones entre jurisdicciones.

Cabe recordar que son múltiples las jurisdicciones y organismos involucrados en la implementación de estas áreas protegidas. Como apunta Melé (2014), estas situaciones pueden considerarse como pruebas para el arreglo institucional, en tanto revelan las contradicciones de la distribución de competencias y las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de los poderes públicos, a la vez que permiten evidenciar la lucha por la apropiación legítima de un territorio.

En primer lugar, la ACUMAR. Como fuera anticipado, con contradicciones y dilaciones, y como resultado de la presión ejercida desde los colectivos locales y por el propio accionar de la “Causa Mendoza”, desde el organismo se comenzó a considerar a los humedales como un tema prioritario. Ahora bien, a su interior se reconocen trabas y obstáculos propios de los tiempos estatales, y desde las organizaciones locales se critica que a pesar de los avances, el estado de situación de estos espacios naturales no se ha modificado. También cabe mencionar el rol del OPDS, particularmente en las RNU que han sido declaradas bajo jurisdicción provincial. Se trata de experiencias

novedosas y se adolece de recursos financieros, materiales y técnicos para la implementación efectiva de la protección en territorio. En tercer lugar, los gobiernos municipales involucrados, que tampoco cuentan con recursos y equipos específicos y dependiendo de los colores políticos, de la connivencia con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, de infraestructura o industriales y de las relaciones de fuerza existentes a nivel local, se encuentran más o menos comprometidos con la defensa de estas áreas.

Por otro lado, es menester destacar las organizaciones locales que, desde sus propios espacios de pertenencia, han logrado visibilizar sus demandas tanto para impulsar la creación de áreas protegidas como para su implementación efectiva en el territorio. Surgidas al calor de las sucesivas avanzadas por sobre los reductos de humedales y bosques existentes en esta zona de la RMBA, reúnen a población comprometida con la defensa y protección de estos ambientes y de su valor histórico, patrimonial y arqueológico. Realizan de modo periódico actividades y campañas de difusión y denuncia

de la situación de los espacios naturales en la CMR, que se constituyen en un modo de reapropiación de esos territorios históricamente marginalizados, contaminados y degradados y dotarlos de nuevos sentidos.

En suma, la efectiva puesta en práctica de aquello que en los papeles se declaró proteger, ha desatado toda una serie de tensiones, debates y articulaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales entre un gran abanico de actores e intereses. En estas controversias confluyen una multiplicidad de actores, portadores de diversos “lenguajes de valoración” de la naturaleza y el territorio en juego y que cuentan con distintas dotaciones de derechos, poder y recursos para imponer sus sentidos, intereses y valores (tanto económicos como no económicos) en torno a los territorios en disputa (Martínez Alier, 2006).

Entre el derecho a la naturaleza y los derechos humanos

Hasta aquí, se ha reflexionado acerca de cómo ciertos espacios naturales, en el marco urbanizado y contaminado de la CMR, fueron

paulatinamente convirtiéndose en territorios disputados para su protección ambiental. En estas controversias, la importancia de estas áreas no sólo es estimada en virtud de sus cualidades biológicas y de los servicios ecosistémicos que brindan, sino que los debates y argumentaciones rebasan las justificaciones ambientales y tienen como sustrato las problemáticas históricas irresueltas y las condiciones socioeconómicas vigentes.

Uno de los aspectos en los cuales la tensión naturaleza-sociedad toma cuerpo es en el caso de las viviendas y asentamientos existentes en parcelas que han sido declaradas bajo protección ambiental. Esto remite a problemáticas el uso del suelo urbano, el derecho a la vivienda y la especulación inmobiliaria. La dinámica de reproducción espacial de la pobreza urbana, en las últimas décadas, indica que la tierra accesible para los sectores de menores ingresos está confinada en las áreas de inundación de las cuencas hídricas, en zonas contaminadas y sin acceso a infraestructura de servicios básicos (Merlinsky, 2013a). Así, las tierras altas

y habitables han sido mayormente asignadas a barrios cerrados y a grandes concesiones inmobiliarias, en tanto las zonas bajas e inundables son lugar para el asentamiento de barrios precarios.

A modo de ejemplo, puede hacerse referencia a la situación de las viviendas que se encuentran emplazadas en el área de la Reserva Natural de Laguna de Rocha, en terrenos inundables del humedal. Se trata de un barrio que cuenta con un total aproximado de 300 familias, que deben ser relocalizadas en virtud de las condiciones de emergencia habitacional y sanitaria en las que se encuentran (más aun en época de lluvias). También en la Reserva Natural de Ciudad Evita se han evidenciado conflictos en torno a la instalación de viviendas dentro del perímetro del área protegida. En tanto persistan los retrasos y controversias para la delimitación, demarcación y zonificación de estos territorios, y no se avance en el establecimiento de zonas de uso y protección diferenciadas, continuarán los solapamientos e “ilegalidades”, poniendo en constante tensión dicotómica

los derechos de la población más vulnerable y la búsqueda de conservación o recomposición de la naturaleza.

Como apuntan Azuela y Musseta (2005), lo que está en juego es “algo más que el ambiente”: disputas interjurisdiccionales, regulación de las transformaciones en el territorio, formas de propiedad y distribución de la tierra, entre otros. Los conflictos

ambientales son conflictos a la vez políticos y distributivos, por la apropiación y dominación (material y simbólica) del territorio, originados por los cambios en los usos del suelo y por la distribución desigual de sus externalidades negativas (Sabatini, 1997). En estos no se cuestionan sólo las condiciones ambientales sino también los impactos sociales, económicos y culturales.

A modo de cierre

El objetivo de este artículo fue abordar la tensión entre la expansión de la frontera urbana y la creación e implementación de áreas de protección ambiental. Se avanzó en el proceso abierto en Argentina durante los primeros años del presente siglo, a partir del cual la situación de degradación y contaminación histórica (y naturalizada) de la CMR en la RMBA comenzó a ser un asunto público y objeto de debates políticos.

Si bien se han dado lugar acciones para su recuperación, aún pueden encontrarse tareas pendientes. Entre otras, una política de OAT es uno de los grandes desafíos político-institucionales que enfrenta la recomposición ambiental de la CMR (Merlinsky, 2013a). Es menester recordar los años

(por no decir siglos) de desmanejo y falta de planificación que pesan sobre este territorio. Se ha avanzado en la relocalización de viviendas, la revalorización de espacios verdes y la limpieza de márgenes; pero se hace necesaria una transformación mucho más profunda, un cambio de paradigma en la gestión a escala metropolitana para transitar hacia un abordaje integral del territorio.

No obstante, la experiencia de las áreas de protección ambiental se ha ido convirtiendo en una ventana de oportunidad para mostrar los aspectos positivos en un ámbito como la CMR, que en el imaginario colectivo ha estado predominantemente asociado a situaciones (reales, por cierto) de contaminación, suciedad y enfermedad. De modo progresivo, se ha ido dando lugar a una valorización de los territorios de referencia por parte de los actores involucrados, se los fue dotando de una historia y de significados simbólicos e identitarios.

También trajo consigo toda una serie de cambios en las formas concretas de control territorial previas: en torno a los derechos

de propiedad de los privados y a su posible accionar sobre las tierras; en la incipiente jerarquización de la política ambiental a nivel nacional, provincial y municipal; en el reparto de poderes y división de responsabilidades entre las diferentes instancias y niveles de gobierno en la toma de decisiones. Son múltiples los desafíos y potencialidades que esto supone para pensar la política de protección ambiental y de creación de áreas protegidas en espacios urbanos, poniendo en tensión los intereses y lenguajes de valoración de actores enfrentados a la vez que evidenciando la necesidad de participación y acuerdos con las poblaciones locales.

En suma, el caso de análisis da cuenta de los debates y controversias existentes en el marco de la declaración, implementación y gestión de reservas naturales en general (alcances y límites de las autoridades de aplicación, disputas interjurisdiccionales, visiones de la naturaleza y del territorio contrastantes, apertura a la participación y co-gestión de las poblaciones locales, etc.). Pero más aún, pone en evidencia una serie de tensiones propias del contexto urbano

en el cual se insertan. Entre las principales, la continuidad de los impactos antrópicos y la tensión entre los derechos humanos (al territorio, a la vivienda digna, a la salud) y

los derechos de la naturaleza. Estas controversias nos permiten indagar los diversos modelos de desarrollo en juego y los escenarios a futuro posibles.

Referencias

- ACUMAR (2010a). Segundo Relevamiento en la Laguna de Rocha. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/rocha2julio.pdf>
- ACUMAR (2010b). Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Recuperado de http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abril2011/Abril2011_link.pdf
- ACUMAR (2010c). Acumar en toda la Cuenca. Recuperado de <http://www.acumar.gov.ar/mapa-cuenca/>
- ACUMAR (2015). Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales. Julio de 2015. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/8/4508.pdf>

- Aves Argentinas (s.f.). *Reservas Naturales Urbanas. Una alternativa posible para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades de la Argentina*. Buenos Aires: Aves Argentinas.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2005). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, 1(16), 191-206.
- CELR (2010). Impactos actuales y potenciales sobre Laguna de Rocha. El mayor humedal de la cuenca media del Río Matanza. Mimeo.
- Chebez, J. C., Gasparri, B. y Athor, J. (2012). Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad. En J. Athor (Ed.), *La historia de su paisaje natural* (pp. 390-409). Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.
- Cuerpo Colegiado (2009). Cuenca Matanza Riachuelo - Informe 2009. Recuperado de <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20CC%202009.pdf> [23/10/2014].
- Cuerpo Colegiado (2015). Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recuperado de <http://farn.org.ar/archives/18475>
- De Francesco, V., Manzione, M. y Domnanovich, R. (2003). *Las Reservas Naturales Urbanas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe final de diagnóstico*. Buenos Aires: Aves Argentinas-AVINA.
- De Magistris, A.; Furman, C. y Baigorria, J. (2014). Reserva natural provincial Santa Catalina: Historia, biodiversidad y participación comunitaria en la protección del último pulmón verde de Lomas de Zamora. *Revista de Divulgación Técnica Agropecuaria, Agroindustrial y Ambiental*, 1(1), 21-22.
- Faggi, A. y Breuste, J. (2015). *La cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas*. Buenos Aires: UFLO.
- FARN. (2014). Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida. Recuperado de <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf>
- Fernández, L. y Garay, D. (2013). *Biodiversidad Urbana. Apuntes para un sistema de*

- áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS.
- Galindo, C. y Delgado, J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. Problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(147), 187-216.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2010). Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *ALASRU* (5), 113-133.
- Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Quid* 16 (4), 115-136.
- Kandus, P.; Quintana, R.; Minotti, P.; del P. Oddi, J.; Baigún, C.; González Trilla, G. y Ceballos, D. (2011). Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios. En P. Laterra, E. Jobbágy y J. Paruelo (Eds.) *Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (pp. 265-290). Buenos Aires: Ed. INTA.
- López Pérez, J.; Delgado Gómez, D. y Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 29-41.
- Malpartida, A. (2011). *Niebla del Riachuelo. Antecedentes y estudios actuales sobre la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo y otros afluentes al Río de la Plata*. Buenos Aires: Fundación MAE.
- Martínez Alier, J. (2006). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Melé, P. (2014). *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. México: UAM-CEMyC. Juan Pablos Editor.
- Merlinsky, M. G. (2013a). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, M. G. (2013b). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En M. G. Merlinsky (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 19-60). Buenos Aires: Ciccus.

- Morello, J. y Rodríguez, A. (2001). Funciones educativas de las manchas de naturaleza en las ciudades y sus bordes: el Caso de Buenos Aires. En M. Mancione, V. De Francesco y A. Bosso (Eds.) *Reservas Naturales urbanas en la Argentina. Una respuesta ambientalista para mejorar nuestra calidad de vida* (pp. s/d). Buenos Aires: Aves Argentinas.
- Perelman, P. et al. (2013). Use of visitors' perception in urban reserves in the Buenos Aires metropolis. *Urban Ecosystem*, 16(4), 841-851.
- Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.). (2012). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Sabatini, F. (1997). Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas. *EURE*, XXII (68), 77-91.
- Schmidt, M. (2015). "Donde todo es marrón, preservar una zona verde". Áreas de protección ambiental en contextos urbanos, el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo (provincia de Buenos Aires, Argentina). En N. Giugou, *Diálogos, prácticas y visiones antropológicas desde el sur*. Ponencia llevada a cabo en la XI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo, Uruguay.
- Schmidt, M. (2016). "De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas": Política ambiental y ordenamiento del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha. En M. G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 315-349). Buenos Aires: Ciccus.
- Silvestri, G. (2003). *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL*, XIII (32), 15-38.
- Toro Vasco, C.; Velasco Bernal, V. y Niño Soto, A. (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 55-65.
- Zuleta, G.; Guida Johnson, B.; Lafflito, C.; Faggi, A.; De Magistris, A.; Tchilinguirian, P.; Weissel, M. y Zarrilli, A. (2012). Rehabilitación de ambientes perdidos en megaciudades: el caso de la cuenca Matanza

Riachuelo. En J. Athor (Ed.), *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural* (pp.

445-459). Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Lista de siglas

- Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)
Cuenca Matanza Riachuelo (CMR)
Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)
Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)
Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)
Reservas naturales urbanas (RNU)

Cómo citar

Schmidt, M. A. (2016). Expansión de la frontera urbana y áreas de protección ambiental en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Papeles de Coyuntura*. 42. 138-161. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com