

## Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo, Argentina<sup>1</sup>

---

**Schmidt, Mariana Andrea**

Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo, Argentina<sup>1</sup>  
Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 28, núm. 3, 2018  
Universidad Nacional de Colombia, Colombia  
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74856411011>  
DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n3.63935>

## Dossier Central

# Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo, Argentina<sup>1</sup>

Conflicts around the appraisal of urban wetlands. The Matanza-Riachuelo basin, Argentina

Conflitos pela valorização das zonas úmidas em ambientes urbanos. Da bacia Matanza-Riachuelo, Argentina

Mariana Andrea Schmidt [marianaaschmidt@yahoo.com.ar](mailto:marianaaschmidt@yahoo.com.ar)  
*Universidad de Buenos Aires - CONICET , Argentina*

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 28, núm. 3, 2018

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 06 Abril 2017  
Aprobación: 26 Marzo 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n3.63935>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74856411011>

**Resumen:** En el marco del despliegue de emprendimientos productivos, inmobiliarios, de infraestructura y servicios sobre territorios de extrema fragilidad ambiental ha comenzado a demandarse y promoverse la creación de áreas protegidas en ámbitos urbanos. La Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), uno de los territorios más densamente urbanizados e históricamente contaminados en Argentina, cuenta con una serie de reservas naturales, declaradas como tal en respuesta a demandas impulsadas por organizaciones locales, organizaciones no gubernamentales y organismos estatales. A partir de la realización de entrevistas a profundidad, y del análisis de informes producidos por organismos estatales y organizaciones locales, legislación y otras fuentes documentales, este artículo se detiene en los conflictos y controversias acerca de los modos diferenciales de valoración, y usufructo de los bienes y servicios provistos por estos ecosistemas en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

**Palabras clave:** conflictos ambientales, servicios ecosistémicos, reservas naturales urbanas, cuenca Matanza Riachuelo, Argentina.

**Abstract:** In the framework of real state, infrastructure, production, and public utility projects being deployed in areas of extreme environmental fragility, the creation of protected zones in urban areas has started to be demanded and fostered. The Matanza-Riachuelo basin, one of the most densely urbanized and historically contaminated territories in Argentina, holds a set of nature reserves which declaration as such came as a result of demands put forward by local organizations, non-governmental organizations, and public bodies. Through in-depth interviews as well as the analysis of reports produced by public bodies and local organizations, legislation and other documentary sources, this article examines the debates and conflicts around the different ways of appraisal and usufruct of the goods and services that those ecosystems provide for in the Metropolitan Area of Buenos Aires.

**Keywords:** environmental conflicts, ecosystem services, urban nature reserves, Matanza-Riachuelo basin, Argentina.

**Resumo:** No âmbito do desenvolvimento de empreendimentos produtivos, imobiliários, de infraestrutura e serviços em territórios de extrema fragilidade ambiental, começou-se a demandar e promover a criação de áreas protegidas em espaços urbanos. A Bacia Matanza-Riachuelo, um dos locais mais densamente urbanizados e historicamente poluídos na Argentina, conta no seu interior com uma série de reservas naturais, declaradas como resultado de demandas impulsionadas por organizações locais, organizações não governamentais e organismos estatais. Depois da realização de profundas entrevistas e da análise de informes produzidos por organismos estatais e organizações locais, legislações e outras fontes documentais, nos detemos nos debates

e controvérsias sobre os diferentes modos de valoração e usufruto dos bens e serviços prestados por esses ecossistemas na Região Metropolitana de Buenos Aires.

**Palavras-chave:** conflitos ambientais, serviços ecossistêmicos, reservas naturais urbanas, bacia Matanza-Riachuelo, Argentina.

## Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX se asiste en América Latina a la emergencia de conflictos y controversias que tienen a la defensa del territorio y el ambiente en el centro de las disputas, en virtud de la continuidad y profundización de emprendimientos que impactan fuertemente sobre las modalidades de acceso, disponibilidad, apropiación, distribución y gestión de los bienes de la naturaleza (Alimonda, Toro Pérez y Martín, 2017; Delgado Ramos, 2013). Estas luchas son llevadas adelante por una diversidad y multiplicidad de actores que resisten cotidianamente las injusticias sociales, territoriales y ambientales de un modelo de desarrollo en el cual las desigualdades sociales, étnicas, económicas y culturales se intersectan y retroalimentan con las crecientes desigualdades y riesgos en materia ambiental (Acselrad, Mello y Neves Bezerra, 2009; Harvey, 1996). Se trata de conflictos de distribución y apropiación no solo económica y ecológica, sino cultural (Alimonda, 2011; Escobar, 2011), que ponen en tensión modos diferenciales (y hasta incommensurables) de valoración del territorio y de la naturaleza (Martínez Alier, 2006).

En Argentina, la cartografía de los conflictos ambientales irrumpen en ámbitos rurales y urbanos (Merlinsky, 2013a; 2016; Svampa y Viale, 2014), y es en su interfase donde lo antedicho cobra una relevancia especial. En estos espacios se despliegan actualmente procesos intensos de reestructuración territorial y de disputa por el suelo para el desarrollo inmobiliario, de infraestructura y de servicios. Los impactos negativos de los procesos de urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) han comenzado a ser problematizados y enfrentados desde un conjunto de organizaciones y colectivos locales, en la búsqueda de contribuir tanto al resguardo de espacios naturales de gran valor ecológico y extrema fragilidad ambiental, como a la protección de sitios de importancia arqueológica y/o patrimonial. Estos conflictos ponen en escena una multiplicidad de actores y movilizan un abanico amplio de argumentos en pos de la valoración de estos territorios, sus ambientes y los servicios que prestan.

A partir de la realización de entrevistas en profundidad y del análisis de informes producidos por organismos estatales y organizaciones locales, legislación y otras fuentes documentales este artículo se detiene en las controversias acerca de los modos diferenciales de valoración, y usufructo de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas de humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). Se trata de un territorio de gran importancia geográfica y ambiental, el área más urbanizada e industrializada del país y en gran parte afectada por condiciones de extrema vulnerabilidad económica, social y ambiental. En el año

2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) condenó a los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca (Estado Nacional, provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a dar cumplimiento, por intermedio de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), a un programa obligatorio en pos de mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente y prevenir futuros daños. Este proceso ha posibilitado un cambio de escenario en la política ambiental argentina, motorizando la puesta en acción de políticas, programas y planes, si bien, aún existen problemáticas pendientes de abordaje y/o resolución (Cuerpo Colegiado, 2015; Merlinsky, 2013b).

No obstante, las bien conocidas imágenes de contaminación, degradación y enfermedad, la CMR alberga en su tramo medio una serie de áreas de protección ambiental (Figura 1) que fueron declaradas reserva natural como resultado de movilizaciones llevadas adelante por organizaciones locales, en articulación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos estatales. Entre ellas, la Reserva Natural Ciudad Evita (Ordenanza Municipal 24.247/2015), la Reserva Natural Laguna de Rocha (Ley Provincial 14.488/2012 y 14.516/2013) y la Reserva Natural Santa Catalina (Ordenanza Municipal 6.561/1992 y Ley Provincial 14.294/2011).

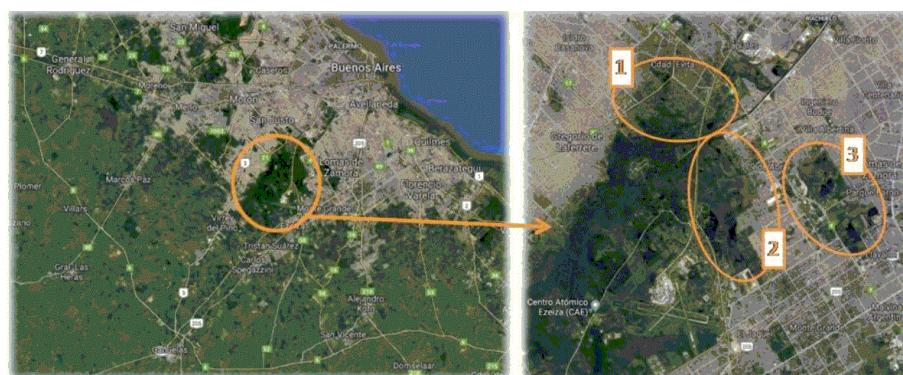


Figura 1. Áreas de protección ambiental en el tramo medio de la CMR  
Fuente: elaboración propia. Referencias: (1) Ciudad Evita, (2) Laguna de Rocha y (3) Santa Catalina.

A partir de la judicialización del caso y del accionar persistente de los colectivos locales, estas áreas se fueron constituyendo en un ámbito de enunciación y debate público, un territorio necesario de ser conservado y protegido frente a las actividades propias del avance urbanizador: descargas industriales y domiciliarias, emprendimientos inmobiliarios y de infraestructura, asentamientos precarios sobre terrenos inundables, caza clandestina, incendios, basurales a cielo abierto. Ahora bien, ¿quiénes son los actores en conflicto? ¿Cuáles valoraciones hacen de estos territorios? ¿Cuáles argumentos movilizan para valorizar los bienes y servicios ambientales en disputa?

## Conflictos por la apropiación y distribución de los humedales en el ámbito urbano

### *Servicios ecosistémicos para beneficio de “la sociedad toda”*

En las últimas décadas, uno de los caminos a través de los cuales se han explorado los vínculos entre sociedad y naturaleza ha sido el concepto de servicios ecosistémicos y/o ambientales,<sup>2</sup> definidos como los componentes y procesos de los ecosistemas que son consumidos, disfrutados o que conducen a aumentar el bienestar de las sociedades humanas. De acuerdo con la literatura especializada, la noción adquirió un impulso definitivo con la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a) y, desde entonces, ha tenido una presencia creciente en la discusión de la problemática ambiental. Existen diversos enfoques consagrados a su estudio: aquellos que se sustentan en una perspectiva más biológica y/o ecológica; los que apuntan a una estimación económica mediante la asignación de valores monetarios; y propuestas interdisciplinarias que abordan aspectos sociales y culturales, sin desconocer las relaciones de poder que son inherentes al modo diferencial de uso y apropiación de los bienes de la naturaleza (Balvanera, et al., 2011; Balvanera y Cotler, 2007; Paruelo, 2011; Schroter, et al., 2014).

No obstante, gran parte de los análisis se han limitado “a la identificación de propiedades de los ecosistemas que parecen relevantes para la provisión de bienes y servicios a la humanidad en un sentido amplio o a comunidades humanas consideradas erróneamente homogéneas” (Quétier, et al., 2007: 24). En palabras de Silvetti (2011), el uso efectivo de los servicios ecosistémicos está condicionado por las fuerzas que median su apropiación en un tiempo y en un espacio determinado: no todos los actores se benefician por igual, son los que detentan mayor poder los que crean las condiciones para acceder a ellos y controlarlos en detrimento de otros. En esta línea, hay propuestas que sugieren poner el foco en la noción de “contribuciones de la naturaleza a la gente”, en la búsqueda por reconocer el rol central que juega la cultura en la definición de los vínculos entre sociedad y naturaleza, con el propósito de enfatizar en el rol de los saberes y de las poblaciones locales (Díaz, et al., 2018). De allí el interés por avanzar en las percepciones, valoraciones y apropiaciones de los propios actores, y por describir sus estrategias para asegurar el acceso a ciertos servicios, resistir la restricción de acceso, o la pérdida de su propiedad o derecho de usufructo.

Con relación al caso de referencia, cabe recordar que desde fines del siglo XX comenzó a promoverse la conservación de los humedales, en virtud de los múltiples bienes y servicios provistos por estos ambientes (Kandus, et al., 2011; Millennium Ecosystem Assessment, 2005b; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2014; Stolk, et al., 2006).<sup>3</sup> En ámbitos metropolitanos como el estudiado, la importancia de estos ecosistemas se vuelve insoslayable. Un informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

puntualizó en 2008 que, a pesar de las perturbaciones, los humedales de la CMR aún mantenían parte de sus funciones naturales y brindaban beneficios significativos a la sociedad. Por su localización transicional entre los márgenes metropolitanos y el ámbito rural, se les calificaba como una “oportunidad única para desarrollar un programa de recuperación y restauración” (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2008: 4). En definitiva, se aducía que:

el área de humedales Rocha-Santa Catalina sumada a los bosques de Ezeiza y al antiguo cauce del río Matanza constituyen prácticamente el único remanente de biodiversidad en ambientes de planicie de inundación y bosque ribereño constituyendo un área natural con funciones ecosistémicas relativamente bien preservadas. Esta región se encuentra en el centro geográfico de la cuenca y su utilización durante el proceso de saneamiento de la cuenca es de crucial importancia debido a que se puede contribuir a la velocidad de recuperación ambiental de los humedales fluviales y bosques de ribera (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2008: 5).

Del mismo modo, diversos documentos y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales y/o locales han avalado la necesidad de dar protección a estos espacios naturales enclavados en la trama urbana, por ser reservorios de biodiversidad florística y faunística, reguladores de las crecidas y purificadores naturales de las aguas contaminadas (ACUMAR, 2010; 2017; CELR, 2010; Cuerpo Colegiado, 2015; De Magistris, Furman y Baigorria, 2014; Di Pangracio, 2014).

Más allá de su degradación histórica y cotidiana, y de que hayan alcanzado o no su formalización como áreas protegidas, hay un acuerdo en señalar las contribuciones de estos espacios en términos ecosistémicos, al prestar servicios y cumplir funciones de vital importancia en el ámbito metropolitano. Tal como lo refiere un integrante de una ONG local:

en esta cuenca, en particular, tenés un montón de cosas que podrían ser reserva, que son terrenos que son fiscales, terrenos que no están ocupados. [...] Igual, aunque no sean reserva, son terrenos que se mantienen, la zona de bosques de Ezeiza, cuando sube el agua están ahí, cumplen su función como humedal, y cuando baja el agua va la gente y los usa. O sea que, aunque no tengan esta categoría de reserva, las funciones las cumplen (Entrevistado/a de la ONG local 4, 2015. El énfasis es nuestro).

Los humedales parecieran estar ahí para cumplir con sus funciones a la sociedad. No obstante, y como sugiere la bibliografía antes referida, importa reparar en los modos (históricos y actuales) de distribución heterogénea de los impactos y de los beneficios provistos por estos ambientes, apartándose de aquellos postulados que apelan, de modo abstracto, a las contribuciones globales de los ecosistemas a la humanidad.

### *¿Servicios ecosistémicos para el beneficio de quién? Actores en debate*

Interesa indagar entonces en el mapa de actores y distinguir quiénes se han visto favorecidos mayormente por el uso (no siempre planificado y evaluado en sus posibles impactos) de estos bienes de la naturaleza y,

deliberadamente o no, han alterado sus características ecosistémicas (al concebirlos como depositarios de efluentes domiciliarios y/o industriales, o como territorios pasibles de ser llenados para su utilización con fines inmobiliarios, por ejemplo) y cuáles han sido los actores más afectados o desprovistos de la posibilidad de usufructuar en condiciones iguales de los beneficios existentes a priori. Las palabras de un miembro de una organización en defensa de los humedales de la CMR se sitúan en el centro de los debates.

La municipalidad y otra gente, hasta biólogos que escuché, dicen por suerte la laguna actúa como filtro biológico, pero bueno, no explotemos esa condición, o por lo menos no lo digamos como un orgullo. Si ya sabemos, a lo largo de la laguna, 1000 has, se va depurando el agua, pero bueno, no nos aprovechemos de eso, eso trae consecuencias. Que la planta depuradora la hagan aparte y que no sirva de cloaca la laguna. Que no lo digan con tanta felicidad, la laguna actúa como filtro biológico, pero es una frase muy hecha, como que eso es un servicio del humedal, a mí no me gusta, eso de hablar de bienes y servicios ambientales de un ecosistema, hablemos de la importancia de los ecosistemas para la humanidad. A mí no me gusta esa frase, [...] me está dando un bien y un servicio, pero a costa de qué, de destruirlo, ya que es tan importante, no hagamos que cumpla ese rol perjudicándolo, o sea, me está dando un bien, está actuando de planta depuradora de residuos, pero eso tiene un límite (Entrevistado/a de la ONG local 1, 2015. El énfasis es nuestro).

Los conflictos por la creación, delimitación e implementación de las áreas de protección ambiental en la CMR han desatado tensiones, debates y articulaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales entre un gran abanico de actores (Figura 2). 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.

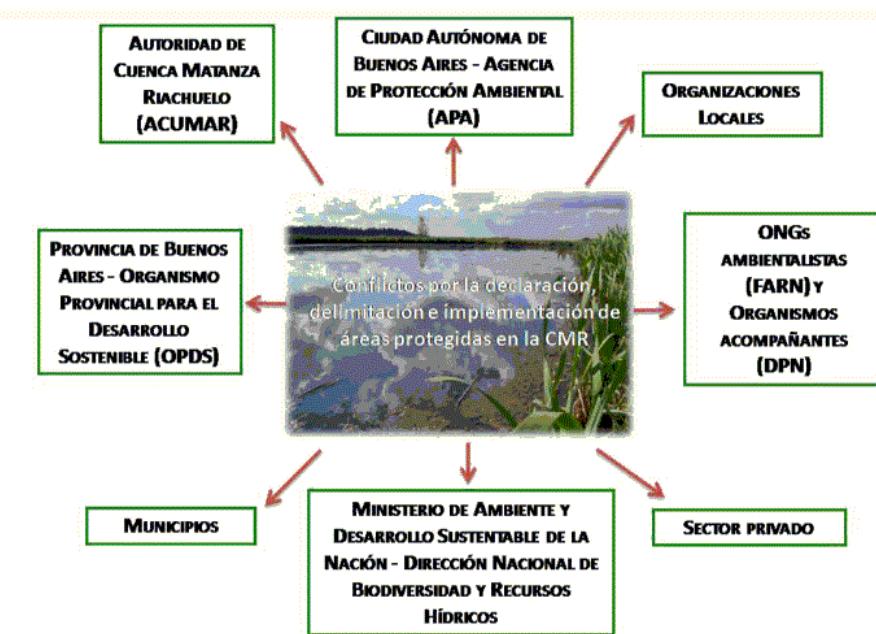


Figura 2. Mapa de actores en los conflictos por la creación, delimitación e implementación de áreas de protección ambiental en la CMR

Fuente: elaboración propia.

Más allá de las particularidades de cada caso, el mapa de actores involucrados tiene en primer lugar a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Con el correr de los años (con contradicciones y dilaciones), y como resultado de las presiones ejercidas por los colectivos locales y por el propio accionar de la “Causa Mendoza”, desde el organismo se comenzó a ver en “los servicios ambientales de los humedales un tema prioritario a ser conservado, en el complejo marco urbano en el que está esta área” (Entrevistado/a de la ACUMAR, 2014). Así, se ha avanzado en una serie de relevamientos, monitoreos e informes relativos a las áreas protegidas (ACUMAR, 2010; 2017). Ahora bien, en su interior existen trabas y obstáculos propios de los tiempos estatales, por ello las organizaciones locales critican que, a pesar de los avances, la situación no se ha modificado (mientras el usufructo dispar de estos espacios naturales continúa)

No hace falta ser bioquímico para ver la contaminación, el barro putrefacto que está entrando permanentemente a los arroyos, lodo podrido. Y se le suma ahora canales que descubrimos de los barrios privados, unos zanjones que han abierto y ahí vierten todos los desechos. Están todos los canales que contaminaban antes, más los nuevos. Y admitido por ellos, porque si ellos admiten que la laguna tiene contaminación orgánica e inorgánica... ahora, quedará en ellos ver quiénes son los responsables, a qué empresas sancionar, eso ya no es un tema de los vecinos (Entrevistado/a de la ONG local 1, 2015. El énfasis es nuestro).

En segundo lugar, cabe mencionar al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), en su rol de autoridad de aplicación de las reservas naturales declaradas bajo jurisdicción provincial. Ahora bien, históricamente las áreas protegidas en la provincia de Buenos Aires habían sido creadas en parcelas públicas y en terrenos estrictamente naturales

y/o despoblados, es decir, menos conflictivos en términos sociales. Las reservas naturales en áreas urbanas emergen como experiencias novedosas y se adolece de recursos financieros, materiales y técnicos para la implementación efectiva de la protección del territorio. La cartera ambiental jurisdiccional se ha enfrentado entonces al desafío de implementar unas reservas “de características totalmente diferentes, porque está[n] en un área urbana y de expansión urbana” (Entrevistado/a de la Defensoría del Pueblo de la Nación, 2014). Así lo dejan entrever los entrevistados:

los guardaparques provinciales están acostumbrados a trabajar en áreas naturales digamos, entre comillas, prístinas, en las cuales no tenés ninguna problemática urbana. Bueno, en Laguna de Rocha estás en el medio de la urbanización de Monte Grande y tenés todos los problemas: tenés basurales, en alguna época sembraban soja entonces fumigaban con glifosato, la gente inundada, gente que va a cazar... lo que se te ocurra, hay (Entrevistado/a de la ACUMAR, 2014. El énfasis es nuestro).

Un tercer actor está constituido por los gobiernos municipales que, en su gran mayoría, no cuentan con recursos y equipos específicos para la gestión de estos espacios naturales. A su vez, dependiendo de la connivencia con el desarrollo de los emprendimientos inmobiliarios, de infraestructura y/o industriales, y de las relaciones de fuerza locales, se encuentran más o menos comprometidos con la defensa de estas áreas. Así lo evalúan las organizaciones locales que afirman, con base en la experiencia acumulada, que “te encontrás con funcionarios que al final están a favor de las empresas” (Entrevistado/a de la ONG local 3, 2015).<sup>4</sup>

En cuarto lugar, desde sus espacios propios de pertenencia y de vida, las organizaciones locales han logrado visibilizar sus demandas tanto para impulsar la creación de áreas protegidas, como para su implementación efectiva en el territorio. Las mismas han surgido al calor de las sucesivas avanzadas sobre los reductos de humedales y bosques existentes en esta región del área metropolitana, y reúnen a la población comprometida con la defensa y la 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, constituyéndose en un modo de reappropriarse de esos territorios históricamente marginalizados, contaminados y degradados, mientras los dotan de nuevos sentidos. En palabras de uno de sus integrantes, de lo que se trata es de “salirse de la idea de reserva porque es estética, porque es linda, porque soy hippie, sino que cumple servicios urbanos, o sea, servicios ambientales importantes” (Entrevistado/a de la ONG local 2, 2015). En cierta medida, las organizaciones locales han logrado la articulación de las demandas entre sí y/o con otras experiencias de lucha por la defensa de espacios protegidos, zonas de ribera y áreas de humedales en la RMBA. También han avanzado en la generación de alianzas con otros actores estratégicos que, desde sus distintas trayectorias y modos de accionar, han impulsado acciones legales, institucionales y de comunicación en pro del posicionamiento de las problemáticas ambientales de referencia.

Entre estos últimos, cabe señalar a organizaciones no gubernamentales ambientalistas de alcance nacional como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), y a ciertos organismos gubernamentales como la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) a través de su Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ambos son actores institucionales que forman parte del Cuerpo Colegiado que, por disposición de la CSJN, se encuentra a cargo del seguimiento de los avances del Plan de Recomposición Ambiental de la CMR. Tienen una trayectoria amplia en el control y evaluación de las políticas y programas implementados en este sentido, y es a través suyo que se han presentado acciones de amparo, redactado informes, y realizado denuncias para el caso específico de las áreas de humedales y reservas naturales en la CMR (Cuerpo Colegiado, 2015; Di Pangracio, 2014).

Por último, en los conflictos y controversias por la declaración e implementación de las áreas protegidas en ámbitos urbanos puede encontrarse una diversidad y heterogeneidad de actores privados, los cuales desarrollan (o tienen la intención de hacerlo) sus emprendimientos inmobiliarios, de logística, industriales y/o de servicios en terrenos protegidos y sus parcelas adyacentes. Para ellos, la propiedad y la tenencia de la tierra se torna en un tema de interés especial y se constituye en uno de los conflictos principales a resolver para la implementación de las áreas protegidas.

Tenés que hablar con los que tienen la tierra, no podés poner una reserva y después ver. [...] Laguna de Rocha y Santa Catalina estuvo mal gestada, si sabés que si tenés un privado y le declarás una reserva vas a tener problemas. Se siguen haciendo muchas cosas, pero se podría no invertir tanto tiempo en cuestiones judiciales. La gestión no es menor, de cómo surgen las reservas naturales (Entrevistado/a de la ONG local 4, 2015).

En el tiempo transcurrido desde la declaración de las distintas reservas naturales bajo estudio pueden destacarse dilaciones tanto en la elaboración de los planes de manejo, como en la puesta en marcha de las acciones de demarcación, delimitación e implementación en terreno. Se observan retrasos e indeterminaciones que, entre otras cosas, hablan de las controversias existentes en la valoración y distribución de los bienes de la naturaleza.

### *¿Servicios ecosistémicos para beneficio de quiénes? Controversias en acción*

Una serie de ejemplos concretos permiten ilustrar los conflictos en torno a la delimitación y zonificación de las áreas protegidas, temas que actualizan debates acerca del alcance de los bienes y servicios provistos por los humedales, y de sus potenciales beneficiarios.

Santa Catalina, declarada en 2011 como reserva provincial, se encuentra sin Plan de Manejo ni zonificación y gran parte del área está en manos privadas. En 2008, previo a su declaración como reserva provincial, pero cuando sus terrenos ya habían sido zonificados como Espacio Verde Público según ordenanza del municipio de Lomas de Zamora (como tal, no podían ser sometidos a venta, subdivididos y/o modificada su

finalidad), poco más de 300 has (el 43% del área) habían sido vendidas por la Universidad Nacional de La Plata (su principal titular desde principios de siglo XX) a la empresa concesionaria del servicio municipal de recolección y transporte de residuos sólidos domiciliarios. Se encuentra en vigencia una medida cautelar, en la cual se denunciaron obras de zanjeo y drenajes, remoción de suelos, relleno de la laguna y apertura de caminos internos sin los debidos estudios de impacto ambiental en terrenos del humedal por parte de la empresa. Puede verse entonces cómo actores públicos y privados han accionado de modo ilegítimo con respecto a un territorio que había sido calificado como zona protegida con anterioridad, en virtud de sus características ecosistémicas, haciendo uso de sus bienes y servicios con fines particulares.

Este modo de accionar remite a la separación histórica entre naturaleza y sociedad deudora del pensamiento moderno, fundamentada en el dominio y apropiación de la primera (asociada a la idea de pasividad, a ser el escenario material donde se despliegan las fuerzas del progreso social) por la segunda, evidenciándose de modo ejemplar en los ámbitos urbanos. En estos discursos se sustenta el des prestigio de ambientes como los humedales, entendidos como terrenos inundables aptos para ser llenados en función de una valorización económica.

Nos chicaneaban también con eso, la laguna es temporaria, muchas lagunas son temporarias, pero temporaria o no mantiene una diversidad de 180 especies de aves, a ver, eso también es una manera de discriminación, discriminación técnica si querés, porque si algo es temporal no vale. No, para, porque temporal quiere decir que vos tenés un lapso húmedo y un lapso seco, y la naturaleza esta acomodada a eso, aun así, a esta ayudaron a que sea temporaria porque la quisieron secar muchas veces (Entrevistado/a de la ONG local 3, 2015. El énfasis es nuestro).

En Ciudad Evita, declarada como área protegida en 2015, tampoco se ha avanzado en la 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 dejaron por fuera de la zonificación varias parcelas que estaban presentes en el proyecto original (que contemplaba 500 has bajo protección, mientras que en el aprobado son menos de 300 has). Previenen acerca de la intencionalidad de aquel olvido y reclaman de forma sistemáticamente su inclusión no solo por tratarse de la planicie de inundación del río, sino por albergar al sitio sagrado Tres Ombúes, en donde habrían estado ubicados las tolderías y un cementerio del pueblo originario Querandí. De acuerdo con el relato de un integrante de una organización:

era una zona que inicialmente se había pedido que se incorpore como reserva, porque acá está el cauce del río, y además porque por acá hay un yacimiento arqueológico. Lo que nos dijo la Secretaría de Medio Ambiente es que estas parcelas no se habían incorporado porque estaba previsto un ensanchamiento de la [autopista] Ricchieri que se iba a hacer hacia ese lado, entonces que si se llegaba a declarar esto reserva para el ensanchamiento [...] iba a tener que avanzar sobre una zona de reserva, entonces por eso es que las habían sacado (Entrevistado/a de la ONG local 4, 2015. El énfasis es nuestro).

Como la cita deja entrever, hay intereses de carácter público y/o privado, y proyectos de intervenciones en infraestructura urbana que deben ser puestos en consideración al momento de comprender las razones de la no inclusión de ciertas parcelas en las áreas protegidas. En la misma línea argumentativa, también cabe destacar que, en 2007, el entonces Organismo Nacional de Bienes del Estado había cedido a las autoridades municipales las tierras donde se encuentra ubicado el sitio en disputa para llevar adelante una planta de transferencia de basura perteneciente a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. Si bien, como resultado del accionar de la población local la obra fue interrumpida en 2008, este espacio sigue bajo amenaza y las organizaciones denuncian la existencia de un emprendimiento inmobiliario de carácter ilegal que se encuentra en ejecución en ese territorio.

Situaciones similares se han registrado en Laguna de Rocha, donde, desde su declaración como reserva en 2012, han existido desacuerdos acerca de su delimitación y zonificación. La propuesta inicial del OPDS (2014) se sustentó en un muestreo que entendía que el “objeto focal de protección está representado por el espejo de agua de la misma laguna”. De este modo, no eran considerados otros ecosistemas que ameritan conservación, ni se tenía en cuenta la importancia de los aspectos sociales, históricos y patrimoniales. La reducción de la reserva natural al ecosistema lagunar conllevaría también una disminución de los costos económicos y políticos, en tanto a mayor extensión del área bajo protección, mayor sería el alcance del impacto a titulares privados, a quienes, eventualmente, hay que compensar.<sup>5</sup>

De modo contrario, tanto las organizaciones locales como las instituciones y organismos acompañantes del reclamo han argumentado la necesidad de que el espacio protegido exceda los límites lagunares para abarcar ecosistemas circundantes y áreas de interés histórico y/o arqueológico. En el marco de las inundaciones que se han producido en los últimos años en la RMBA, las cuales son cada vez más recurrentes, el rol de los humedales como esponjas (en contraposición a las obras de infraestructura, y emprendimientos inmobiliarios que los alteran y modifican la escorrentía de las aguas, y la capacidad de absorción) también se ha instalado en el ámbito de la discusión pública y se ha constituido en objeto de controversias. En línea con lo desarrollado hasta aquí, un entrevistado advierte:

el humedal no llega solamente hasta donde llega la totora. La totora y el juncos son plantas que están en los humedales permanentes, donde siempre hay una capa de agua, pero después hay zonas donde el agua es intermitente, se inunda y ve va, se inunda y ve va, pero hay una presencia de agua que se da con una suficiente cantidad de tiempo como para que tengas plantas hidrofíticas. [...] Ahí en Laguna de Rocha, por ejemplo, hay otras plantas que se llama sombrerillo de agua, la hidrocotyle, que vos la ves y parece un pastizal común, pero tenés hidrocotyle, entonces si tenés el hidrocotyle, ahí no construyas (Entrevistado/a de la ONG local 4, 2015. El énfasis es nuestro).

Uno de los aspectos en los cuales la tensión naturaleza-sociedad toma cuerpo es el de las viviendas y asentamientos en áreas bajas e inundables. Esto remite a las injusticias espaciales, ambientales y sociales inscritas históricamente en estos territorios, y que se vinculan con problemáticas como los usos del suelo urbano, el derecho a la vivienda y la especulación inmobiliaria. Al respecto, un entrevistado señala:

la vivienda obviamente que hace falta. Lomas ya está a tope, aun no desde el ámbito ambiental, desde el ámbito urbanístico, a ningún urbanista se le ocurriría que es posible eliminar ya espacios verdes. Y sigue, aún declarada reserva, el concepto de que tenemos que hacer notar de que la laguna capta agua y que si no va a los barrios de afuera [...] estamos discutiendo por cosas que ya están en los fundamentos de la ley, ahora discutamos por qué no se implementa (Entrevistado/a de la ONG local 3, 2015. El énfasis es nuestro).

En tanto persistan los retrasos y controversias para la delimitación, demarcación y zonificación, 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 ambiental.

En suma, la identificación, creación, delimitación e implementación de áreas protegidas en la CMR revelan disputas por el suelo urbano. Como apuntara un entrevistado, “no deja de ser un área natural en el medio de una trama urbana que sigue teniendo requerimientos de espacio para expandirse” (Entrevistado/a de la ACUMAR, 2014). Las dilaciones en la implementación efectiva de las acciones tendientes a la conservación ambiental suelen corresponderse con tensiones entre las distintas jurisdicciones y organismos involucrados, así como con dificultades en la activación de mecanismos participativos, que reenvían de modo permanente a los modos de apropiación históricos y actuales, y a la distribución desigual de los bienes de la naturaleza y los territorios de la RMBA.

El recorrido trazado en el artículo permite señalar, de modo esquemático, distintas formas de valoración de los territorios y el ambiente estudiado, y las argumentaciones principales que se movilizan en cada caso (Tabla 1). Si bien no deben asociarse directamente a un actor en particular, sino pueden reencontrarse en diversos ámbitos y hasta combinarse. Estos lenguajes y discursos permean las prácticas de las distintas instituciones, organizaciones y entidades que se dan cita en los conflictos y controversias por la conservación de áreas ambientales en la CMR. Por un lado, se encuentran aquellas visiones más instrumentales que conciben al territorio como un recurso material y económico a explotar (y en particular, a los humedales como áreas inundables y de escaso valor inmueble, pasibles de ser llenadas y desarrolladas), y que hacen un uso no siempre planificado de los bienes y servicios ecosistémicos, impactando de modo negativo las áreas y poblaciones circundantes. Por otro, se hallan las perspectivas que se han centrado en la valoración ecosistémica de estas áreas protegidas en virtud de los beneficios que suponen para la conservación de la biodiversidad urbana, y en el rol de los humedales como reguladores hídricos y purificadores

ambientales sin problematizar las heterogeneidades profundas que existen en la distribución y apropiación social de esos beneficios. Por último, emergen las posturas que proponen un vínculo naturaleza-sociedad relacional, que apuntan a la preservación ambiental pero también histórica y patrimonial, que denuncian las externalidades negativas de los emprendimientos públicos y/o privados sobre las áreas protegidas, a la vez que no dejan de visibilizar la tensión entre el derecho al ambiente y el derecho a la vivienda de los sectores sociales postergados de la región metropolitana.

Lenguajes de valoración sobre el territorio y el ambiente	Argumentos movilizados
Económica/instrumental	Discurso del progreso/crecimiento local y apelación a los beneficios comunitarios que traen las inversiones en terrenos ambientalmente degradados, en contraste con los riesgos de paralización de obras públicas y/o privadas de infraestructura y servicios, y de actividades generadoras de empleo que supone la creación de áreas protegidas.
Ambiental/ecosistémica	Protección y valoración de la biodiversidad, importancia de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas en ámbitos urbanos. Rol de los humedales como esponjas para la regulación de crecidas e inundaciones, y en la recuperación y restauración de los ambientes degradados. Justificaciones de índole ecológica o biológica más que social.
Ambiental/social	Sustentabilidad no solo ambiental, sino económica, social, cultural: rol recreativo y educativo de las áreas naturales urbanas, necesidad de preservar el ambiente, la historia y el patrimonio local. Identificación y denuncia de actores cuyos proyectos alteran el ambiente, destruyen los ecosistemas y comprometen la biodiversidad. Defensa del espacio público en contra del desarrollo urbano excluyente. Tensión entre el derecho al ambiente y el derecho a la vivienda, el espacio público y la ciudad.

Tabla 1. Valoraciones del territorio/ambiente y movilización de argumentos en la CMR

Fuente: elaboración propia.

### **Debate y conclusiones. Acerca de la (in)justicia ambiental, la apropiación y la distribución desigual de la naturaleza urbana**

El artículo se propuso abordar los conflictos y controversias por la creación e implementación de áreas de protección ambiental en el marco urbanizado y contaminado de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), con especial atención en los modos diferenciales de apropiación y distribución de los bienes naturales.

En este tipo de controversias, la importancia de dichas áreas no debe ser estimada únicamente en virtud de la conservación de sus cualidades biológicas y de la mantención del equilibrio ecosistémico (amortiguación

del efecto de las inundaciones, retención de nutrientes y remoción de contaminantes y provisión de hábitat), por el contrario, debe contemplar las problemáticas históricas irresueltas y las condiciones socioeconómicas vigentes.

Como señalan Azuela y Mussetta (2009), está en juego 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, a la vez, conflictos políticos y distributivos por la apropiación y la dominación (material y simbólica) del territorio, originados por los cambios en los usos del suelo y por la distribución desigual de sus externalidades negativas. En estos no se cuestionan sólo las condiciones ambientales, sino los impactos sociales, económicos y culturales, los sistemas de vida locales y el control de los territorios (Sabatini, 1997).

Se trata del desafío de revertir siglos de injusticia ambiental. Un análisis que pretenda dar cuenta de los conflictos y controversias que emergen en ocasión de la demanda, gestión e implementación de las reservas naturales urbanas de este tipo debe estar inserto en un marco más amplio de heterogeneidades estructurales en las condiciones de distribución y apropiación del territorio en el ámbito metropolitano. Tal como apunta la literatura sobre ecología política urbana (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006), el ambiente urbano es resultado de un proceso histórico-geográfico (desigual) de urbanización de la naturaleza, que conlleva una distribución heterogénea de los beneficios y daños ambientales. Se trata de prestar atención a los procesos políticos y a las múltiples relaciones de poder (materiales y simbólicas) a través de las cuales las condiciones de injusticia ambiental son producidas y reproducidas en los contextos urbanos.

Las controversias señaladas permiten tensionar los saberes expertos y los saberes locales: aquí, no solo entran en juego las explicaciones, y justificaciones provenientes del ámbito de la técnica y la ciencia acerca de los bienes y servicios provistos por estos ecosistemas (aun cuando haya acuerdo acerca del estado de contaminación actual y de la necesidad de su conservación), sino que cobran importancia las argumentaciones elaboradas por las poblaciones directamente afectadas. Son múltiples los desafíos y potencialidades que esto supone para pensar la política de protección ambiental, y de creación de áreas protegidas en un ámbito densamente urbanizado y altamente contaminado, poniendo en discusión los intereses de actores enfrentados, a la vez que demuestra la necesidad de participación y acuerdos con las poblaciones locales.

En el caso de la CMR se pone en evidencia la segregación espacial histórica del territorio en cuestión, los problemas del crecimiento metropolitano no planificado y la concentración poblacional en tierras contaminadas, bajas e inundables, y en áreas con déficit sanitario y de infraestructura en general. En suma, el caso habla de disputas en torno al acceso diferencial a la tierra en cantidad y calidad suficiente por parte de distintos grupos sociales, así como revela situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica en ámbitos urbanos y periurbanos. Si el énfasis principal de estas políticas se orienta hacia los procesos

ecosistémicos en los que intervienen los humedales y los servicios que prestan a la sociedad en su conjunto, y no hacia los derechos ambientales, sociales y económicos de la población directamente afectada por las condiciones ambientales regresivas de la cuenca (o si no se generan las acciones necesarias en pos de revertir esas condiciones), las acciones de recomposición ambiental se encuentran con obstáculos permanentes para su implementación, y se traducen en un impacto reducido en términos de derechos.

## Referencias

- ACSELRAD, H., MELLO, C. y NEVES BEZERRA, G. (2009). *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond.
- ACUMAR. (2010). Segundo relevamiento en la Laguna de Rocha. Consultado en: <http://docplayer.es/59026638-Segundo-relevamiento-en-la-laguna-de-rocha.html>
- ACUMAR. (2017). Cuenca Matanza Riachuelo. Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales. Campaña otoño 2017. Consultado en: <http://old.acumar.gob.ar/content/documents/7/6607.pdf>
- ALIMONDA, H. (2011). “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”. En: H. Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 21-58.
- ALIMONDA, H., TORO PÉREZ, C. y MARTÍN, F. (2017). *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires, México: CLACSO, UAM, Ciccus.
- AZUELA, A. y MUSSETTA, P. (2009). “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales*, 16: 191-206.
- BALVANERA, P. y COTLER, H. (2007). “Acercamiento al estudio de los servicios ecosistémicos”. *Gaceta Ecológica*, 84-85: 8-15.
- BALVANERA, P., et al. (2011). “Marcos conceptuales interdisciplinarios para el estudio de los servicios ecosistémicos en América Latina”. En: P. Laterra, E. Jobbág y J. Paruelo (eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: INTA, pp. 39-67.
- CELR. (2010). Impactos actuales y potenciales sobre Laguna de Rocha. El mayor humedal de la cuenca media del río Matanza. Buenos Aires, Mimeo.
- 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 que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo. Consultado en <http://www.dpn.gob.ar/documentos/rio546101.pdf>
- 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.
- DELGADO RAMOS, G. C. (2013). Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental. Buenos Aires: CLACSO.
- DI PANGRACIO, A. (2014). Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida. Consultado en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf>
- DÍAZ, S., et al. (2018). "Assessing nature's contributions to people". *Science*, 359 (6373): 270-272.
- ESCOBAR, A. (2011). "Ecología política de la globalidad y la diferencia". En: H. Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 61-92.
- HARVEY, D. (1996). *Justice, nature, and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- HEYNEN, N., KAIKA, M. y SWYNGEDOUW, E. (2006). "Urban political ecology: politicizing the production of urban natures". En: N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw (eds.), *In the nature of cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. Londres, New York: Routledge, pp. 1-19.
- KANDUS, P., et al. (2011). "Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios". En: P. Laterra, E. Jobbág y J. Paruelo (eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: INTA, pp. 265-290.
- 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.
- MERLINSKY, G. (2013a). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Ciccus.
- MERLINSKY, G. (2013b). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: FCE.
- MERLINSKY, G. (Comp.). (2016). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. Buenos Aires: Ciccus.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. (2005a). *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de síntesis*. Washington D.C.: Island Press.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. (2005b). *Los ecosistemas y el bienestar humano: humedales y agua. Informe de síntesis*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- OPDS. (2014). *Protocolo de muestreo de la estructura de la vegetación de los alrededores de la Laguna de Rocha*. Buenos Aires, Mimeo.
- PARUELO, J. (2011). "Valoración de servicios ecosistémicos y planificación del uso del territorio ¿es necesario hablar de dinero?". En: P. Laterra, E. Jobbág y J. Paruelo (eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: INTA, pp. 121-139

QUÉTIER, F., et al. (2007). "Servicios ecosistémicos y actores sociales. Aspectos conceptuales y metodológicos para su estudio interdisciplinario". *Gaceta Ecológica*, 84-85: 17-25.

SABATINI, F. (1997). "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". *Eure*, XXII (68): 77-91.

SCHROTER, M., et al. (2014). "Ecosystem services as a contested concept: a synthesis of critique and counter-arguments". *Conservation Letters*, 7 (6): 514-523.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. (2008). Informe técnico. Buenos Aires, Mimeo.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. (2014). Planificación en áreas protegidas de humedales: herramientas para pensar el Plan de Manejo. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Consultado en: <https://es.scribd.com/document/262291291/Planificacion-en-Areas-Protegidas-de-Humedales1>

SILVETTI, F. (2011). "Una revisión conceptual sobre la relación entre campesinos y servicios ecosistémicos". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8 (66): 19-45.

STOLK, M. E., et al. (2006). Valoración socioeconómica de los humedales en América Latina y el Caribe. Wageningen: Wetlands International. Consultado en [www.watershedconnect.com/documents/files/valoracion\\_socioeconomica\\_de\\_los\\_humedales\\_en\\_amrica\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_in\\_spanish.pdf](http://www.watershedconnect.com/documents/files/valoracion_socioeconomica_de_los_humedales_en_amrica_latina_y_el_caribe_in_spanish.pdf)

SVAMPA, M. y VIALE, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

## Notas

- 1 Este artículo ha sido elaborado en el marco de una beca de investigación postdoctoral financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- 2 Si bien existen debates en torno a la definición de cada uno de estos términos, para los fines de este artículo los utilizaremos de modo indistinto.
- 3 En 1971 se aprobó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, ratificada en Argentina por las Leyes Nacionales N° 23.919 (1991) y N° 25.335 (2000). El Senado dio media sanción en 2016 a un Proyecto de Ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección, y uso racional y sostenible de los humedales, a la espera de aprobación.
- 4 Uno de los detonantes del conflicto en 2008 en Laguna de Rocha fue que el Concejo Deliberante Municipal había propiciado la rezonificación de parcelas aledañas como zona industrial (revertido por el accionar de las organizaciones locales).
- 5 También existe una disputa por la desafectación de un total de 64 has, originalmente incluidas en la ley provincial, para dos clubes deportivos. Uno de ellos adelanta actualmente actividades de relleno y remoción de tierras para la construcción de un predio, cuyos estudios de impacto ambiental han sido ampliamente criticados.