

# Gambeteando la reserva: conflictos ambientales y urbanización de humedales. El caso de la Laguna de Rocha (Buenos Aires, Argentina)

Sergio Adrián Caruso\*

## Resumen

En las últimas décadas los humedales de Argentina se han caracterizado por ser espacios de marcada conflictividad ambiental, en particular sobre aquellos localizados en las inmediaciones del Aglomerado Gran Buenos Aires. Estos sitios que tradicionalmente habían sido urbanizados por los grupos menos beneficiados, en tiempo de neoliberalismo comenzaron a ser valorizados e incorporados al ejido de la ciudad por nuevos actores sociales mejores posicionados en términos socioeconómicos y en el marco de las relaciones de poder. Desde finales de la década de 1990 en adelante, diversas organizaciones civiles, siguiendo los preceptos de la Convención Ramsar, vienen demandando la conservación de los remanentes humedales del aglomerado mediante parques y reservas. Por consiguiente, estas áreas se tornaron en espacios de disputa entre diversos actores sociales con intereses, lógicas y posicionamientos contrapuestos que derivaron en conflictos ambientales. La Laguna de Rocha es un referente empírico de lo hasta aquí señalado. Por tanto, este trabajo tiene por objetivo caracterizar el proceso de urbanización y de conservación de estas tierras inundables haciendo hincapié en el conflicto ambiental relativo a la cesión de terrenos de la Laguna de Rocha declarados por ley como reserva a favor de la Asociación Civil Racing Club.

**Palabras clave:** Humedales, Conflictos ambientales, Urbanización, Conservación, Laguna de Rocha, Planificación territorial.

---

\* Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad de Buenos Aires con asiento en el Programa de Investigación en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) del Instituto de Geografía "Romualdo Ardissoni". Docente de la cátedra de Geografía Física, Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (FFYL), UBA. Argentina. scaruso@filo.uba.ar

## **Dodging the reserve: environmental conflicts and urbanization of wetlands. The case of Laguna de Rocha (Buenos Aires, Argentina)**

### **Abstract**

In recent decades, Argentina's wetlands have been characterized as areas of marked environmental conflict, particularly those located in the vicinity of the Greater Buenos Aires Agglomerate. These sites, which had traditionally been urbanized by the least favored groups, began to be valued and were incorporated into the city limits during the neoliberal era by new social actors who were better positioned in socioeconomic terms and in the framework of power relationships. From late 1990s, various civic organizations, following the provisions of the Ramsar Convention, have been demanding the conservation of the remaining wetlands through parks and reserves. As a result, these areas became spaces of dispute among different social actors with opposing interests, logics and positioning, which led to environmental conflicts. Laguna de Rocha is an empirical reference of what have been stated above. Therefore, the aim of this paper is to characterize the process of urbanization and conservation of these floodable lands, putting emphasis on the environmental conflict related to the transfer of Laguna de Rocha's lands, which had been recognized as a nature reserve by law, to the Racing Club Civil Association.

**Keywords:** Wetlands, Environmental conflicts, Urbanization, Conservation, Laguna de Rocha, Territorial planning

## Introducción

“El avance de Racing Club sobre Laguna de Rocha en Esteban Echeverría” (HCDN, 2020)<sup>1</sup>. Así se expresaba la geógrafa Patricia Pintos ante la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en el marco del tratamiento del Proyecto de Ley sobre Humedales. El ámbito de donde fue tomada esta cita pone de relieve la creciente relevancia de esta temática en la agenda pública nacional, como así también las tensiones y disputas de las cuales son objetos estos ambientes.

Durante las últimas décadas, los humedales de Argentina se han caracterizado por ser sitios de una marcada conflictividad ambiental (Astelarra, de la Cal y Domínguez, 2017), siendo los emplazados en los alrededores del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) uno de sus exponentes más representativos. En estos espacios, que antaño eran entendidos como áreas inundables, degradadas e insalubres, tradicionalmente se establecieron los grupos de más bajos recursos. No obstante, a partir de los años noventa, se observó un aumento en la incorporación de esas áreas al entramado de la ciudad en el que intervinieron otros actores sociales mejores posicionados en términos socioeconómicos y en el marco de las relaciones de poder. Así, estas tierras anegadizas pasaron a ocupar un papel central en estos nuevos procesos de valorización del suelo urbano. En especial, aquellas que ofrecían grandes disponibilidades de tierras vacantes a bajo precio y próximas a la red de autopistas metropolitanas (Ríos y Pírez, 2008).

Paralelamente, también se difundían los preceptos del paradigma ambientalista emergido tras la Conferencia de Estocolmo (1972), así como el interés por la conservación de ambientes de humedales luego de la Convención Ramsar (1975)<sup>2</sup>. En consecuencia, se fue consolidando un proceso creciente de valoración de distintas áreas inundables del AGBA, entendidas ahora como humedales cuyos bienes y servicios iban ganando importancia para una sociedad en la que la degradación de las bases materiales del ambiente y el aumento de las adversidades atribuidas al cambio climático eran cada vez más evidentes.

En este marco, se inscriben las acciones para conservar la Laguna de Rocha —localidad 9 de Abril, Municipio de Esteban Echeverría (MEE)—, emplazada en la llanura de inundación del río Matanza y en la cuenca media Matanza-Riachuelo. Además, el cuerpo de agua en cuestión devino en Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha (LR) al promulgarse la Ley provincial n.º 14488/12. Sin embargo, meses más tarde, se sancionó la Ley provincial n.º 14516/13<sup>3</sup> que modificó las parcelas contempladas bajo la figura de reserva, desafectado 64 hectáreas (ha) a favor de la Asociación

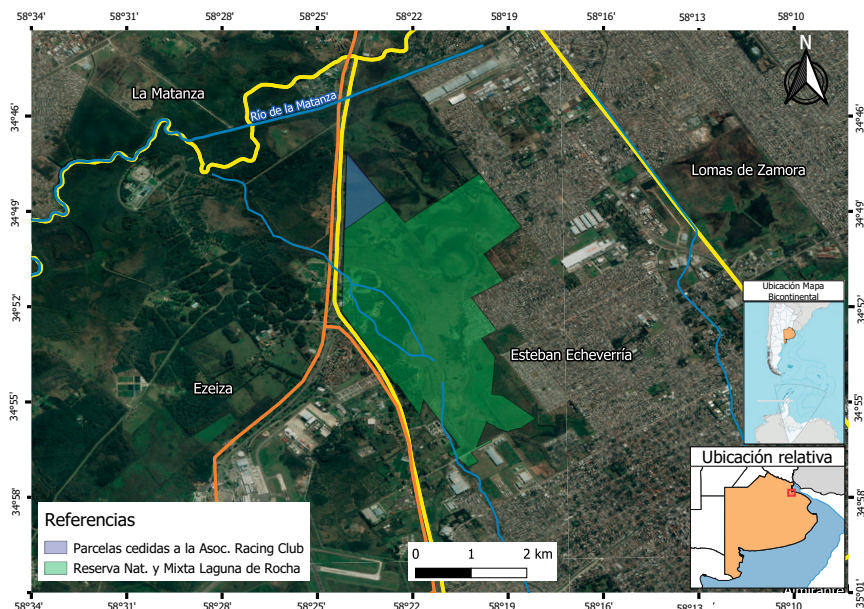
<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LVLgxiS-oLM>

<sup>2</sup> Si bien en la reunión realizada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 se acordaron los tópicos que incluiría esta iniciativa, recién entró en vigencia en 1975.

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14516.html>

Civil Racing Club (ACRC). Esto se debió a que en la normativa original no se habían contemplado las concesiones precarias de terrenos dictaminadas por la Secretaría General de la Nación (Fig. 1). En ese momento las tensiones por el usufructo de estas tierras fueron incrementándose y condujeron a que la Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” (Asociación 18 de Octubre), en articulación con el movimiento ambientalista Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (CEULR), iniciase una demanda originaria por inconstitucionalidad de la Ley provincial n.º 14516/13 por vulnerar el principio de progresividad planteado en la Ley nacional n.º 25675/02 (Ley General de Ambiente) ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (CSJPBA).

A raíz de lo expuesto anteriormente, este trabajo tiene por objeto caracterizar el proceso de urbanización y de conservación de las tierras vinculadas a la Laguna de Rocha desde el año 2008 hasta la actualidad, como así también establecer vínculos entre dichos procesos y la producción de conflictos ambientales, haciendo hincapié en el desarrollo del litigio relativo a la cesión de tierras afectada a favor de la ACRC que habían sido declaradas por ley como parte constitutivas de la LR. La estrategia metodológica empleada para dar cuenta de los objetivos mencionados ha sido del tipo cualitativa, sustentada tanto en fuentes secundarias, periodísticas y jurídico-normativas, así como en fuentes primarias obtenidas a partir de la realización de entrevistas con informantes claves y de trabajo de campo en la LR.



**Figura 1.** Localización del área de estudio. Fuente: elaborado por Caruso (2020) a partir de Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) e Instituto Geográfico Nacional (IGN).

## Aspectos conceptuales

En tiempos de neoliberalismo, las ciudades son consideradas como nodos estratégicos y centrales desde donde se implementa el denominado urbanismo neoliberal. Se caracteriza por el ensayo y experimentación de políticas urbanas tendientes a destinar determinados espacios, como por ejemplo las zonas suburbanas, tanto para el crecimiento económico orientado al mercado, así como para las prácticas de consumo de las élites (Theodore, Peck y Brenner, 2009). En este marco, indica Ríos (2012), la ciudad y sus habitantes ya no son concebidos como una unidad integrada, sino que la atención se focaliza en aquellas zonas y grupos socioeconómicos que resulten de interés al capital. De esta manera, se evidencia una selectividad en términos de planificación urbana que responde, por el lado de la localización geográfica, a la obtención de mayores rentabilidades del sector inmobiliario. Por la parte de los usuarios, se destina a los grupos de altos ingresos, al empresariado o facciones que detentan poder. Así, vastas áreas de la ciudad y de sus habitantes quedan excluidos de las políticas urbanas neoliberales, profundizando procesos de diferenciación social y territorial y operando funcionalmente a los intereses de aquellos grupos que ostentan el poder.

Los denominados frentes de agua urbanos donde se articulan las interfaces tierra y agua, como los espacios fluviales y las áreas inundables, han sido sitios especialmente valorados por el urbanismo neoliberal como lugares en donde llevar a cabo emprendimientos de orden habitacional, recreacional, comercial y/o industrial (Ríos, 2017). Algunos sectores de las zonas suburbanas han sido objeto de un intenso proceso que demanda grandes extensiones de suelo, con el fin de desarrollar nuevos usos estandarizados, como ser las urbanizaciones cerradas (UCs), los parques industriales o grandes complejos comerciales y de ocio. Esto produce transformaciones que trastocan radicalmente la configuración del paisaje, de los usos del suelo y de sus habitantes (Pintos y Narodowski, 2012).

En este marco neoliberal de las últimas décadas, autores como Sabattini (1997) y Merlinsky (2013) destacan que las modificaciones que implican los procesos de urbanización metropolitana acarrear la generación de conflictos ambientales, en donde lo social es claramente definitorio. Es decir que lo que se está dirimiendo en esos litigios son cuestiones del plano económico, social y cultural, tales como el acceso, la distribución, el control, la explotación, la utilización de los recursos y servicios ambientales urbanos, así como sobre a quiénes recaen las consecuencias ambientales adversas. En suma, lo que está en juego es “el sistema de vida local y el control del territorio” (Sabattini, 1997, p. 10).

Estos conflictos se originan en base a la contraposición de intereses de los actores locales en relación a las externalidades o impactos ambientales que un proyecto dado pudiera tener, destacándose aquellos que responden a lógicas del urbanismo neoliberal, como ser proyectos productivos, inmobiliarios, de infraestructura o

recreativos (Sabattini, 1997). Este autor sostiene, que la existencia de cierta conciencia sobre la gravedad de un determinado impacto ambiental a la luz de los intereses de los grupos locales permite vehicular la organización de una comunidad para resistir a dichas externalidades. En ese momento, se origina el litigio propiamente dicho. Por ello, “los conflictos ambientales locales deben ser considerados conflictos políticos” (Sabattini, 1997, p. 5).

De igual modo se expresan Azuela y Mussetta (2009), quienes los definen como “aquellos conflictos sociales en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental; pero eso no será obstáculo para reconocer las (...) motivaciones no ambientales de quienes enarbolan las causas ambientales” (Azuela y Mussetta, 2009, p. 193). En sintonía con esta propuesta, Merlinsky (2010 y 2013) concibe estos litigios como focos de oposición y/o disputa de índole político que producen tensiones respecto a las modalidades de apropiación, producción, gestión y distribución de los recursos naturales en una comunidad determinada. A la vez, cuestiona las relaciones de poder que permiten que ciertos actores tengan acceso a ellos mientras que a otros se les restringe o excluye su utilización. Aquí se pone de manifiesto que, si bien el nudo problemático responde a impactos ambientales, también dichas demandas pueden estar atravesadas por otras reivindicaciones de base social, económica y cultural. Por tal motivo, la implementación de argumentos ambientales, a pesar de que no sean los más relevantes, son los que caracteriza a este tipo de litigio (Merlinsky, 2013).

Uno de los aspectos a considerar al momento de abordar el análisis de los conflictos ambientales, se relaciona con la acción colectiva ambiental que permite el aglutinamiento de grupos cuyos miembros provienen de diversos ámbitos sociales, profesionales, culturales y étnicos. Estos grupos se instituyen como tales a partir de que, hacia el interior de dicho colectivo, se delibera la reconfiguración de una serie de demandas que atañen a la utilización de los recursos naturales, el uso del suelo urbano y la propiedad de la tierra, entre otras motivaciones (Merlinsky, 2010 y 2013). Al respecto, advierte Sabattini (1997), la intervención de organizaciones ecologistas y organismos del Estado en los conflictos ambientales a nivel local tienden a sobredimensionar la dimensión ecológica a expensas de otras como la social y la territorial. Asimismo, Merlinsky (2013) destaca la importancia de construir la totalidad del campo contencioso. Esto implica, además de conocer a los actores sociales que están en litigio, a aquellos otros grupos de la esfera pública, privada y/o civil, cuya participación no es tan evidente pero que inciden en las condiciones de acceso a esos recursos disputados.

Otra cuestión a tener en cuenta refiere a la incidencia pública de los grupos en pugna que depende del dominio de recursos económicos, institucionales y simbólicos, destacándose espacialmente el conocimiento y los saberes contra-expertos que favorecen la articulación de los actores. Esto también facilita la construcción de los problemas ambientales en relación a marcos cognitivos comunes compar-

tidos por todos sus miembros. A la vez, quienes hacen emerger el conflicto ponen en cuestionamiento los límites entre lo social y lo técnico, introduciendo de esta manera una indeterminación que solo será saldada cuando se acabe la controversia (Merlinsky, 2010). De este modo, los conflictos cumplen el rol de ampliar la discusión sobre estados de situación posibles, expanden la exploración de argumentos a partir de una pluralidad de puntos de vista, demandas y respuestas (Merlinsky, 2013). Como requisito, en una disputa por un daño ambiental, debe ponerse en cuestionamiento qué tipo de conocimiento será admitido como prueba y quiénes pueden ser los actores acreditados para generarlo (Merlinsky, 2010).

También es de interés plantear aquellas situaciones en las que los conflictos ambientales llegan a instancia judicial para dirimirlo. Según Merlinsky (2010), la cuestión ambiental se ha jurificado cuando es abordada mediante regulaciones provenientes de legislación en la materia del orden municipal, provincial, nacional y/o internacional. A su vez, cuando existe debate en torno a la aplicación o interpretación de la misma. En este punto, vale aclarar que por juridificación se entiende a los procesos sociales que tienden a funcionar de las siguientes maneras:

reformas políticas que incorporan mayores competencias a la esfera o campo legal, aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas, uso creciente de la ley para resolver disputas, aumento del poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho, o cambios que muestran que los ciudadanos se sitúan reflexivamente en relación al orden legal (Blinchner y Molander, 2008, p. 39, en Merlinsky, 2013, p. 69)<sup>4</sup>.

Ahora bien, una forma de analizar la juridificación de los conflictos ambientales según Azuela y Mussetta (2009) y Merlinsky (2010 y 2013) es mediante el concepto de actualización local del derecho. Este refiere al proceso social mediante el cual los conflictos son resignificados en diversos contextos territoriales al ser trasladados al campo del derecho, implicando la emergencia de juristas y abogados como nuevos sujetos en el conflicto. Simultáneamente, remite a la invocación de normativa y legislación ambiental por parte de los actores sociales intervinientes para argumentar sus posturas y a la recurrencia de tribunales con competencia en la materia. Ello implica reconocerlos como un ámbito legítimo de resolución de conflictos ambientales (Merlinsky, 2010). A su vez, mediante la procedimentalización de la legislación ambiental, es decir, la disponibilidad de nuevas herramientas en el plano del derecho ambiental que se aplican a casos particulares, también se da cuenta de dicho proceso de juridificación. Más aún, este último “expresa que el derecho ambiental ha adquirido existencia social y visibilidad, muestra que los actores sociales hacen uso de los recursos jurídicos para buscar dirimir los conflictos” (Merlinsky, 2010, p. 11).

<sup>4</sup> Blinchner, L. y Molander, C. (2008) Mapping Juridification. *European Law Journal*, (14), 36-54.

## La urbanización de las áreas inundables del Aglomerado Gran Buenos Aires en las últimas décadas

La consolidación del neoliberalismo como modelo económico, social y político a partir de la década de 1990 también tuvo su correlato en las formas de producir la ciudad<sup>5</sup>. Uno de sus aspectos más distintivos se relacionó con las nuevas formas de organización del espacio residencial mediante loteos destinados exclusivamente al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de grandes dimensiones y de baja densidad sobre áreas inundables, como fue el caso de las urbanizaciones cerradas, destinados a los sectores de medios-altos y altos ingresos en los municipios localizados en la zona norte del aglomerado y más adelante replicándose en los ubicados en el oeste y el sur (Aizcorbe, Fernández Bouzo y Wertheimer, 2013; Pintos y Narodowski, 2012; Ríos y Pérez, 2008 y Vidal-Koppmann, 2008).

Esta nueva modalidad se viabilizó al retirarse el Estado como productor del espacio urbano, cediendo ese lugar al sector privado, que logró articular el capital inmobiliario con el financiero a través de las inversiones para comprar tierras y construir estos tipos de residencias (Ríos y Pérez, 2008). En este proceso, Clichevsky (2012) destaca la transferencia de grandes cantidades de tierras fiscales pertenecientes a organismos públicos (gobierno nacional, Ejército, la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos, etc.) hacia el sector inmobiliario, en las cuales se implementarían programas de desarrollo urbano, regulación nominal y equipamiento urbano. Sin embargo, tras su comercialización, se destinaron grandes emprendimientos a los grupos de mayores ingresos. La lógica que impulsó a los agentes de este sector fue la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias debido al bajo costo que le confería su carácter de anegabilidad, así como la posibilidad de obtener rédito económico a partir de la mercantilización de la naturaleza (Ríos, 2017).

La extensión de los límites del AGBA mediante la proliferación de las urbanizaciones cerradas fue facilitado por la expansión de las redes de infraestructura vial. Durante la década de 1990 se evidenció la construcción de nuevas autopistas (Buenos Aires-La Plata y Ezeiza-Cañuelas) y el mejoramiento y ampliación de las ya existentes (General Paz, accesos Oeste y Norte y sus ramales). Estas acciones tendieron tanto a mejorar la accesibilidad desde los bordes del aglomerado hacia su centro y a disminuir el tiempo de viaje entre ellos. A la vez que se privilegió la modalidad predominante de los sectores más acomodados, es decir, el uso de vehículos particulares por sobre el transporte público automotor y ferroviario (Ríos y Pérez, 2008).

---

<sup>5</sup> Vale señalar que, con la instauración del último golpe de Estado, Argentina comenzó a transitar su fase neoliberal, la cual tuvo su correlato en el plano urbanístico e imprimió sus rasgos sobre el AGBA, trastocando la configuración que evidenciaba hasta ese momento y en especial en el área de estudio. Dada la falta de espacio aquí no se desarrollará este tópico.



Entretanto, durante estos años continuaron expandiéndose de manera sostenida los asentamientos informales sobre las áreas inundables de todo el AGBA. Al respecto, Cravino, Del Río y Duarte (2008) afirman que la informalidad fue el principal factor que impulsó el crecimiento poblacional en todas las jurisdicciones, puesto que entre 2001 y 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense, 60 se localizaron en asentamientos y villas de la ciudad. La modalidad más difundida de acceso al suelo urbano por estos grupos fue la toma o usurpación directa de terrenos fiscales y privados. Se trató de un proceso distintivo en la ocupación de áreas inundables en las cuencas hídricas metropolitanas, producto de su bajo valor de mercado basado en su condición de inundabilidad y por la degradación de su calidad ambiental (Clichevsky, 2006 y 2012).

### **La conservación de los humedales del Aglomerado Gran Buenos Aires**

En el contexto de la divulgación del paradigma ambientalista<sup>6</sup>, paulatinamente fue incrementándose la relevancia en la agenda pública por las temáticas referentes al deterioro de las bases materiales del planeta. Tras la creación de la Convención Ramsar en 1975, las áreas inundables que tradicionalmente no habían sido consideradas en términos ecológicos, comenzaron a ser valoradas como ambientes de humedales<sup>7</sup> en base a los procesos ecosistémicos que en ellas se daban. Con el accionar de los organismos de alcance global junto al creciente interés en los debates sobre cambio climático y crisis ambiental, esta temática fue ganando visibilidad y espacio en la agenda pública.

Consecuentemente, durante los años noventa en Argentina se visualizó la proliferación de grupos provenientes de diversos ámbitos (organizaciones no gubernamentales [ONG], círculos académicos y organismos públicos, entre otros) que, preocupados por el alarmante estado de degradación y reducción de la superficie de los humedales, resaltaron la necesidad de preservar sus relictos en las zonas rurales pero también en los ámbitos urbanos mediante la creación de áreas naturales protegidas (ANPs)<sup>8</sup>. Luego de más de 15 años de la creación de la Convención

<sup>6</sup> Como consecuencia de que durante la década de 1960 se sucedieran una serie de trabajos científico de amplia repercusión mundial cuya principal característica fue la difusión y divulgación de noción de crisis ambiental ya que en ellos se denunciaban problemáticas ambientales. Más adelante, la Conferencia de Estocolmo dio el impulso necesario para que la idea de crisis ambiental se instale con fuerza a nivel global.

<sup>7</sup> La iniciativa Ramsar define como humedales a todos los lagos, lagunas, ríos, acuíferos subterráneos, pantanos, marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas, bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas (Ramsar, 2020). Disponible en: <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>

<sup>8</sup> Las ANPs remiten a un territorio comprendido dentro de límites definidos, que poseen características naturales o seminaturales y sus recursos son manejados para objetivos establecidos. Su territorio puede pertenecer a un organismo del sector público nacional, provincial o ser parte de una propiedad privada bajo normativa de las autoridades nacionales (Acerbi y Bachmann, 1999).

Ramsar, el país adhirió a ella el 4 de septiembre de 1992 tras reglamentar la Ley nacional n.º 23919/91 y declarar sus tres primeros sitios Ramsar<sup>9</sup>.

Hasta ese momento, las áreas inundables eran consideradas como zonas improductivas donde se gestaba un caldo de cultivo de todo tipo de enfermedades. Se recurrían a imágenes que invocaban a lugares sin utilidad como los yuyales, los pajonales y los bañados. Estos argumentos eran implementados asiduamente para justificar acciones que implicaban su drenado o rellenado (Astelarra et al., 2017).

El AGBA no estuvo exento de este proceso y desde finales de los años ochenta en adelante se establecieron a lo largo de su territorio ANPs de jurisdicción municipal, provincial y nacional que tenían por objeto conservar los remanentes humedales. No obstante, es preciso señalar que en el marco de la expansión de la ciudad

las actuales Reservas Urbanas no fueron diseñadas ni planificadas a conciencia como áreas de importancia para proteger por sus valores naturales o escénicos, más bien fueron remanentes que por distintas razones quedaron marginados de la transformación y fueron convertidos en áreas protegidas, como una forma tardía de compensación (Chevez, Gasparri y Athor, 2012, p. 390).

### **Conservación, urbanización y emergencia de conflictos ambientales: el proceso de creación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha**

La urbanización de las áreas inundables vinculadas al río Matanza en la localidad 9 de Abril del MEE se remonta a las primeras presidencias de Perón (1946-1955), cuando se impulsó la denominada Operación Territorial Ezeiza que le imprimió un perfil industrial que alternaba con barrios obreros (Caruso, 2019). Este rasgo se mantuvo con el advenimiento del neoliberalismo implantando por la última dictadura cívico-militar hacia mediados de los años setenta. A partir de la década de 1990, los corredores de autopistas del AGBA se tornaron en las áreas industriales más dinámicas al establecerse parques industriales en sus inmediaciones, al emerger como nuevos espacios en términos de organización y concentración de la actividad (Ciccollella, 1999).

Este fue el caso de la localidad 9 de Abril, lindante con las autopistas Ricchieri y Ezeiza-Cañuelas. Su perfil industrial se consolidó concentrándose a lo largo de la ruta provincial n.º 4 —también llamada Camino de Cintura—, hasta su intersección con la autopista Ricchieri y posicionándose como el distrito industrial del

<sup>9</sup> Se trató de los parques nacionales Laguna Blanca (Neuquén), Río Pilcomayo (Formosa) y el Monumento Natural Laguna de Los Pozuelos (Jujuy) creadas en 1940, 1951 y 1980, respectivamente, como parte del proceso de ratificación de la Convención.

MEE a pesar de los procesos de desindustrialización que se sucedieron durante los años noventa (Caruso, 2020). En el área se emplazaron empresas pertenecientes a los rubros químico, petroquímico, farmacéutico, alcohólico, gas licuado, curtiembre, cárnico y logístico. La rama de las industrias aquí localizadas también explica la contaminación del río Matanza y sus afluentes (ACUMAR, 2017).

En tanto, la multiplicación de asentamientos informales en el MEE estuvo signada por el impacto territorial de la política de erradicación de villas de la Capital Federal hacia los municipios periféricos del AGBA, desplegada por la última dictadura cívico-militar. Al respecto, argumentan Cravino et al. (2008) que esta situación se agudizó conforme iba pasando el tiempo, contabilizándose un incremento aproximado del 75% de la población residente en asentamientos informales en este distrito entre el período 1981-2006.

Ante el proceso expansivo del frente urbano sobre las áreas inundables de 9 de Abril, la comunidad local empezó a interesarse por preservar la Laguna de Rocha tal como quedó plasmados en el trabajo de Mastrocello, Ramos y Santa (1995), donde se demostraba su estado de eutrofización. Para estas autoras, dicha situación se vinculaba con el aporte de desechos cloacales e industriales que eran aquí vertidos sin tratamiento alguno. Estas acciones condujeron a que en 1996 se declarase a este sitio como Reserva Histórica Municipal mediante la sanción de la Ordenanza 4627/CD/96.

Más adelante, en el año 2008, el MEE promulgó la Ordenanza 7476/CD/2008 con el fin de acondicionar la zonificación distrital para que Creaurban SA<sup>10</sup> avanzara en la construcción de un “Eco Parque Logístico Tecnológico”. En los considerandos de dicha normativa se alegaba que esta firma había presentado un anteproyecto que tenía por objetivo crear un agrupamiento industrial en los terrenos de su propiedad con el objeto de consolidar un polo industrial en el sur del AGBA. Aquí se destacaron un conjunto de aspectos valorados por el urbanismo neoliberal para incorporar estas tierras al ejido de la ciudad. Concretamente se hacía mención a la “excepcional” ubicación geográfica dada la cercanía con las autopista Tte. Gral. Ricchieri y Ezeiza-Cañuelas; las Rutas Provinciales 58, 52 y 6; y, los puertos de La Plata, Buenos Aires y Campana. Todo ello permitiría a las empresas que se radicasen allí reducir los costos de los fletes, disminuir las cargas fijas y atraer más clientes.

El conocimiento público de estas intenciones, condujeron a que las organizaciones ambientalistas Barrios Aledaños al Centro Atómico de Ezeiza (BACAE)<sup>11</sup> y

<sup>10</sup> Se trata de una empresa perteneciente en ese entonces al grupo económico de Franco Macri. En 2007, Creaurban SA pasó a manos de su sobrino Ángel Calcaterra, quien, en 2017, la vendió a Jorge Mindlin, presuntamente para evitar conflictos de intereses con el arribo de su primo hermano, Mauricio Macri, a la presidencia (La Política Online, 17/03/17).

<sup>11</sup> Esta organización tuvo su origen vinculado a las denuncias y reclamos por los depósitos de residuos peligro-

el Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (CEULR)<sup>12</sup> se organizaron y desplegaron un plan de lucha que incluyó movilizaciones; articulación con referentes políticos provinciales y municipales, docentes universitarios y otras organizaciones del conurbano; reuniones con las autoridades distritales; campañas de difusión; y denuncias en periódicos locales del acuerdo entre el Municipio y Creaurban SA. Con esta batería de instrumentos se persiguió el doble objetivo de visibilizar públicamente dicha situación como así también de frenar al avance del proyecto.

En consecuencia, dada la impopularidad que la medida tomó en la comunidad local y la repercusión que el caso tuvo en el plano político provincial y distrital, durante el año 2010 el municipio sancionó la Ordenanza 7667/CD/2010 que derogaba la Ordenanza 7476/CD/2008 que había originado el conflicto ambiental. También se reconocía la necesidad de realizar un planeamiento estratégico e integral del territorio del partido en el marco de un proceso de instancias de participación social con la finalidad de arribar a lineamientos de acción consensuados.

Mientras tanto, en los alcances del fallo de la causa Mendoza dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>13</sup>, señala Schmidt (2016) que se resaltó la escasa importancia que la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) le había otorgado hasta ese momento al ordenamiento ambiental territorial como instrumento de política ambiental consagrado en la Ley General de Ambiente. En particular, se subrayaba la situación de un conjunto de predios de la cuenca media Matanza-Riachuelo<sup>14</sup>, entre los que se mencionaba la Laguna de Rocha, que se hallaban expuestos a presiones para modificar sus zonificaciones como espacios verdes con el fin de avanzar con proyectos inmobiliarios, industriales y de servicios.

Por lo tanto, ante este nuevo reacomodamiento del Municipio respecto de este humedal, el constante reclamo de las organizaciones ambientalistas y la intervención de nuevos organismos vinculados a la causa Mendoza interesados en conservarlo, se instaló con fuerza la necesidad de crear una reserva. Así, finalmente, en diciembre del 2012 se sancionó la Ley provincial n.º 14488/12 que instituyó a la LR según los términos de la Ley provincial n.º 10907/90. Sin embargo, como afirma Schmidt (2016, p. 332), “La declaración por ley de un área como RN [reserva natu-

---

ros próximos a zonas residenciales que el Centro Atómico de Ezeiza realizaba en este partido. Luego, fueron incorporando en sus reclamos otras causas ambientales de proximidad geográfica.

<sup>12</sup> Esta agrupación se gestó hacia el año 2007 cuando residentes del MEE interesados por la historia de su distrito comenzaron a realizar visitas periódicas a esta laguna. Además de interesarse por las funciones ecosistémicas, también procuraron destacar los usos y funciones sociales que tienen estos espacios en el complejo contexto del conurbano bonaerense.

<sup>13</sup> En esta causa se demandó a los gobiernos nacional, provincial y porteño por daño ambiental y a 44 empresas radicadas en la cuenca Matanza Riachuelo por no construir plantas de tratamiento y por volcar residuos peligrosos al río.

<sup>14</sup> Los otros espacios mencionados eran Santa Catalina en Lomas de Zamora y los Bosques de Ezeiza.

ral] no es en sí misma garantía alguna respecto de su posterior implementación en el terreno ni de la asignación de institucionalidad a la entidad creada”.

### **Gambeteando la reserva: cronología del conflicto ambiental con la Asociación Civil Racing Club**

Luego de que transcurrieron tan solo seis meses desde la creación de la LR, irrumpió en la escena un nuevo actor social que hasta ese momento había estado vedado en todos los debates, disputas y tensiones enlazados al proceso de conservación de este humedal. Se trata de la ACRC cuya aparición fue estruendosa y se concretizó al tomar estado público la promulgación de la Ley provincial n.º 14516/13 que desafectó 64 ha contempladas bajo la figura de reserva en la Ley provincial n.º 14488/12. Esta iniciativa era impulsada en la legislatura provincial por el diputado del Frente para la Victoria José Ottavis (El Día, 2013). Se argumentaba que en la normativa original no se habían contemplado las concesiones precarias a favor del Club Atlético Boca Juniors<sup>15</sup> y de la ACRC, dictaminadas por la Secretaría General de la Nación mediante las resoluciones 654/09 y 111/11 (CSJPBA, fallo I-72760/2015). Ante esta noticia, el CEULR indicaba que desde se tomó esta medida, a diferencia del acompañamiento que había caracterizado el proceso de la sanción de la primera ley por parte del ejecutivo municipal y provincial, ahora primaba el silencio y su presunta complicidad (CEULR, 2013)<sup>16</sup>.

Desde ese momento, esta agrupación ambientalista se convirtió en un actor que activamente denunció dicha situación en el municipio. Para ello se valió de la realización periódica de marchas, volanteadas, charlas en establecimientos educativos, difusión en redes sociales como así también en articulación con otras ONG de mayor envergadura que permitieron que la temática trascendiera en las escalas metropolitana y provincial. Estos fueron los casos del Espacio Intercuencas y de la Red de Vecinos en Acción (RVA) —ambas circunscriptas geográficamente al AGBA— que manifestaron su rechazo a la comentada medida (RVA, 2013). Asimismo, desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) —de alcance nacional— se expresaba el

total repudio a la decisión de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires de desafectar 64 hectáreas de la recientemente creada Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha a los efectos de cedérselas sin costo a los clubes de Racing (...) para construir instalaciones poli-deportivas (FARN, 2013: 1).

<sup>15</sup> En estas resoluciones se cedían 32 ha al Club Atlético Boca Juniors, quien aparentemente, ante la alta conflictividad y la imagen negativa que le generaría degradar un humedal, habría desistido en construir en estas tierras, aunque tampoco ha manifestado su voluntad de regresarlas al Estado nacional.

<sup>16</sup> Debe considerarse que durante ese tiempo los tres estamentos del Estado se hallaban gobernado por el mismo signo político.

En consecuencia, la temática comenzó a tener relevancia en los medios de comunicación donde se destacaba la desaprobación de esta medida por vecinos y ambientalistas, tal fue el caso de la nota publicada el 14/05/2013 en el diario *Clarín* o el tratamiento dado en el programa *TN Ecología* emitido el 19/05/2013<sup>17</sup>.

Entretanto, la ACRC haciéndose eco de esta novedad normativa hacía trascender públicamente la inminente construcción del Centro Deportivo Racing Club “Néstor Kirchner” en los terrenos que les habían sido cedidos durante la gestión del homenajeado presidente. Esta entidad deportiva informaba que el predio tenía por objetivo la realización del entrenamiento profesional de alto rendimiento, concentración antes de los partidos y pretemporadas previas a los campeonatos. Específicamente, se planteaba construir un edificio, cinco canchas de fútbol, estacionamientos, calles vehiculares, senderos peatonales, un sistema hidráulico de alta tecnología, una forestación diseñada paisajísticamente, el acceso y el control al centro deportivo. La extensión total de todas estas obras tendría aproximadamente 10 ha. También se indicaba como función de estas instalaciones la preservación y la valoración del paisaje natural del sitio (ACRC, 2014a). Además, se comunicaba que su construcción ya había comenzado, constando en tareas tales como desmalezamiento, nivelación del suelo y rellenado de tierra (ACRC, 2014b).

En función de los impactos que estas acciones supusieron en términos de modificación de la dinámica hídrica y de la alteración del paisaje del humedal (Figs. 2 y 3), desde el CEULR se estableció una alianza con los abogados ambientalistas nucleados en la Asociación para la Protección del Medio Ambiente y la Educación Ecológica “18 de Octubre” (Asociación 18 de Octubre), quienes iniciaron una demanda originaria por inconstitucionalidad de la Ley provincial n.º 14516/13 por vulnerar el principio de progresividad planteado en la Ley General de Ambiente ante la CSJPBA. Al respecto, este Tribunal falló a favor de esta demanda y estableció como medida cautelar la suspensión de los efectos de la denunciada normativa hasta tanto se dictara sentencia definitiva, dejando vigente los alcances de la Ley provincial n.º 14488/12; e invitando a las partes interesadas a tomar parte en el proceso de la intervención que estimen les corresponda, con el apercibimiento de extender a su respecto los efectos de la cosa juzgada (CSJPBA, fallo I-72760/2015).

Ante este escenario, la ACRC se puso a derecho y comenzó a tomar parte en el litigio jurídico. Concretamente, presentó ante la Justicia un estudio de evaluación de impacto ambiental (EIA) donde se argumentaba, en líneas generales, que las acciones desplegadas y a realizar eran inocuas o de muy bajo impacto.

---

<sup>17</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kUSU4sV3kyQ>



**Figura 2.** Obras ingenieriles en el predio cedido de la ACRC.  
Fuente: ACRC (2014b).



**Figura 3.** Obras ingenieriles en el predio cedido de la ACRC. Fuente: CEULR (2017)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2017/02/la-corte-suprema-provincial-tiene-la.html>

Al respecto, un gerente de esta entidad deportiva afirmaba que la CSJPBA sabía que tenían derecho a usufructuar las tierras cedidas en Laguna de Rocha “sin generar problema alguno sabiendo que es un campo de deportes, no vas a construir edificios ni hacer un rascacielos (...) es un terreno para un uso deportivo y social” (comunicación personal). Asimismo, se sostenía que se desplegaría una serie de medidas compensatorias que tendiesen a recomponer la dinámica ecosistémica del humedal y, de acuerdo con la fuente consultada, siguiendo los requerimientos establecidos por la provincia no “debería (...) generar ningún problema” (comunicación personal).

Sobre esta cuestión, debe señalarse que la CSJPBA ordenó a la ACUMAR que evaluase el rigor técnico del estudio de EIA presentado por la ACRC en el expediente judicial, quien destacó la multiplicidad de fallas que contenía. De todas ellas<sup>19</sup>, aquí resulta de interés desatacar las siguientes: la identificación de desmontes no autorizados en las parcelas adjudicadas; el señalamiento de que los movimientos de suelos relevados excedían significativamente la extensión de las 8 ha sobre las que se le había habilitado operar; la inexistencia de planos de escurrimiento de agua de lluvias basados en estudios hidrográficos del área; y, que la documentación presentada “contraviniendo la normativa de lo establecido por los colegios profesionales de incumbencia y reglas del arte y la profesión, **no se encuentra suscripta por profesional responsable**” (ACUMAR; 2014: 2; el destacado es de la fuente).

En tanto, desde la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE si bien se indicó que iban a acatar lo que fallara la CSJPBA, se visualizaba positivamente el establecimiento del centro deportivo de Racing dado los beneficios que implicaría su emplazamiento en el distrito. Se señaló que este emprendimiento tendía a consolidar un uso de suelo de recreación que se venía desarrollando a lo largo de toda la traza de la autopista Tte. Gral. Ricchieri (véase Fig. 4), como así también a frenar la ocupación ilegal de tierras en la localidad de 9 de Abril, tal como había sucedido en el año 2012<sup>20</sup>. Asimismo, en sintonía con las declaraciones vertidas desde la ACRC, la fuente consultada afirmaba que al tratarse de intervenciones en el terreno poco invasivas

el estrato drenante no lo estás modificando (...) Podes modificar un poco, una parte muy chica de las escorrentías. Entiendo que no afectaría. Creo que es mucho peor que después ahí se termine[n] asentando [y] termine siendo botín de caza para que después terminen poniendo una continuación del Mercado Central (comunicación personal)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Otras faltas detectadas por la ACUMAR fueron planos sin escalas ni referencias legibles y ausencia de las memorias técnicas.

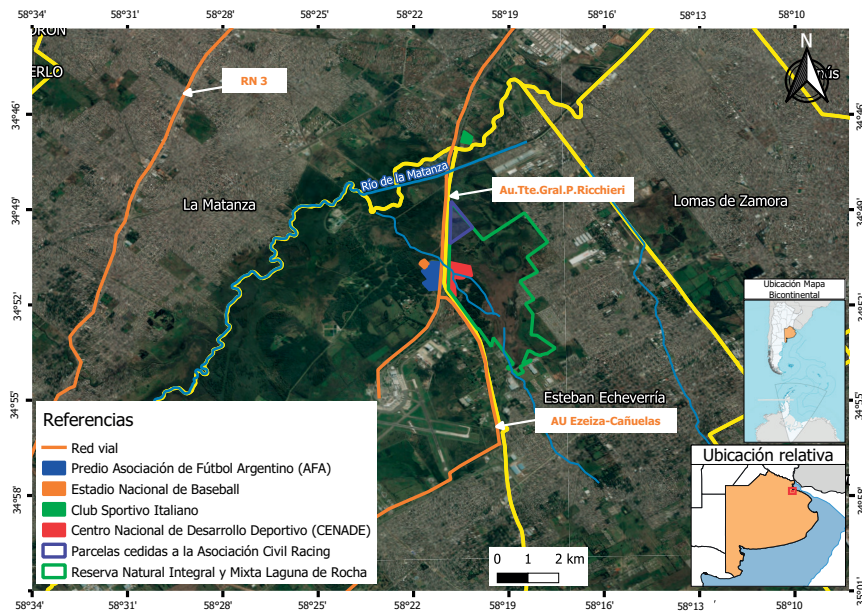
<sup>20</sup> Véase Clichevsky (2012) para ahondar en este tema.

<sup>21</sup> Vale recordar que desde el 2008 hasta la actualidad el MEE ha sido del mismo signo político que el del gobierno nacional que cedió estas tierras a la ACRC.



Por su parte, desde la Dirección de Áreas Protegidas del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), en tanto autoridad de aplicación en la LR, indicaba como una dificultad para su gestión el diferendo entre las dos leyes provinciales que se cursaba ante la Justicia Bonaerense en términos de conocer los alcances parcelarios efectivos abarcados por esta ANP. Además, destacaba que la ACRC ya había realizado la intervención en los terrenos que les fueron adjudicados, que modificaron de la dinámica hídrica y ecosistémica del humedal al realizar movimientos y rellenos de suelos. Más aún, la fuente consultada planteaba que de ratificarse los alcances de la Ley 14488/12 y se

dictamine que el OPDS diga qué valores tiene el predio de Racing, y tenemos que decir que encontramos un cambio, hay montículos no hay bañados, hay rellenos ¿tiene valor para conservar? Y no. ¿Qué hago si es reserva y no tiene valores para conservar? ¿A qué lo destino? (comunicación personal).



**Figura 4.** Uso de suelo recreativo en torno a la autopista Tte. Gral. Ricchieri.  
Fuente: elaborado por Caruso (2020) a partir de ARBA e IGN.

Más adelante, hacia comienzos del 2019, la CSJPBA había dispuesto levantar la medida cautelar establecida en 2015. Sin embargo, la Asociación 18 de Octubre apeló a un recurso extraordinario federal y, en consecuencia, la Corte revocó la sentencia y desestimó el pedido de levantamiento de la medida cautelar (Sudestada, 08/10/20).

Un año más tarde, comenzaron a sucederse una serie de articulaciones y acciones entre los distintos actores intervinientes que daban cuenta de una inminente resolución del litigio en el fuero judicial. El primero de ellos fue el 28 de mayo con la visita del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Juan Cabandié, a la LR en el marco de entregas de 100 luces leds solares para el MEE. Por primera vez, luego de más de 20 años iniciado las demandas de las comunidades locales por conservar este humedal, la máxima autoridad ambiental del país visitaba la reserva. El ministro destacó el compromiso en materia ambiental del distrito y la necesidad de categorizar la Laguna de Rocha como sitio Ramsar (Télam, 28/05/2020).

En ese momento, este evento fue visto auspiciosamente por parte de las agrupaciones ambientalistas locales, tal como quedó plasmado en la publicación del 27/05/20 del sitio web CEULR<sup>22</sup>. Sin embargo, un mes más tarde la ACRC informaba que el intendente del MEE, en su rol de presidente del Comité de Gestión de LR<sup>23</sup>, había elevado un informe ante la CSJPBA donde constaba que en su última reunión las partes constitutivas de dicho órgano no habían emitido objeciones ni oposiciones respecto a la viabilidad de las obras proyectadas por esta entidad deportiva (ACRC, 2020). El municipio también informaba que la EIA presentada ante el OPDS ya había sido aprobada en noviembre del 2019 (Infobae, 12/07/20). En consecuencia, desde la prensa se daba por sentado que el Supremo Tribunal de Justicia Bonaerense se habría pronunciado a favor de la ACRC, aunque no se dieron precisiones ni información respecto de este fallo (Olé 23/06/20; Diario Conurbano 25/06/20; Infobae, 12/07/20).

Ante esta noticia, organizaciones de alcance metropolitano, como la Red de Áreas Protegidas Urbanas (RAPU) y la Red de Universitarias por la Crisis Climática (RUCC) repudiaron la medida mediante un comunicado titulado “Las Reservas Urbanas del Conurbano condenadas a muerte” (RAPU y RUCC, 2020). Por su parte, desde el CEULR se señalaba que en la reunión del Comité de Gestión de LR del 9 de marzo del 2020 – la última celebrada hasta el momento- no se había tratado el señalado informe y tampoco figuraba en la Orden del Día. Más aún, se alegaba que el Plan de Obras y el EIA presentados por la ACRC no habían sido discutidos, informados y distribuidos a las agrupaciones ambientalistas que habían asistido a esa reunión (CEULR; 2020).<sup>24</sup> Algo similar sostuvo el Gerente de Gestión Política y Social de ACUMAR al afirmar que no habían recibido la comentada EIA y que la Justicia tampoco les había informado sobre esta cuestión (Sudestada, 05/10/20).

<sup>22</sup> Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2020/05/cumbre-en-rocha-urgente.html>

<sup>23</sup> Esta figura y los mecanismos de funcionamiento del Comité de Gestión de LR está establecido en la Ley provincial n.º 14488/12.

<sup>24</sup> Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2020/10/urgente-cesion-del-humedal-en-boletin.html>

Al respecto, la Asociación 18 de Octubre, en su función de parte actora de este litigio, señalaba que no había sido notificada por la CSJPBA del comentado fallo, como así tampoco de que hubiera en el expediente judicial ninguna información de que esta medida se haya modificado, ni de que la ACRC estuviera habilitada para construir en el predio. Por consiguiente, continúa vigente la medida cautelar dictada en 2015, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en este proceso (Sudestada, 05/10/20). En congruencia con lo afirmado por esta Asociación, vale señalar que no se ha podido encontrar la comentada sentencia en el buscador de la Suprema Corte disponible en el sitio web del Poder Judicial Bonaerense<sup>25</sup>.

En tanto, desde la ACRC, se afirmaba que las intenciones que persiguen estas organizaciones son “poco serias” y se remiten exclusivamente a la obtención de rédito económico. Por ello, la fuente consultada alegaba que detrás del reclamo ambiental “después lo único que viene es un abogado. Nadie está preocupado por estas cosas (...) siempre viene alguno con un ánimo poco serio” (comunicación personal).

Por último, ante este escenario, referentes académicos y conservacionistas haciéndose eco de esta situación difundieron e instalaron el tema en la opinión pública, como fue el caso de Claudio Bertonatti (2020) apelando a la concientización de los simpatizantes de Racing y otros clubes de fútbol sobre los humedales<sup>26</sup> o la ya comentada intervención de Patricia Pintos ante el Congreso Nacional.

## Conclusiones y consideraciones finales

En la Argentina de las últimas décadas, los humedales se han posicionado entre los sitios de mayor conflictividad ambiental (Astelarra, *et al.*, 2017), siendo los emplazados en los alrededores del AGBA uno de sus exponentes más dinámicos y prolíferos. La cita planteada al inicio de este escrito es elocuente de ello.

El avance de la urbanización del aglomerado fue desplegado principalmente por desarrolladores inmobiliarios y capitales industriales sobre sus remanentes espacios verdes que implicó el deterioro e incluso la eliminación de los servicios ecológicos que estos sitios brindaban a la ciudad (Matteucci y Morello, 2006). En este marco, la difusión de los preceptos derivados de la Convención Ramsar impulsaron la valoración de las funciones ecosistémicas de los ambientes de humedales por parte de actores sociales provenientes en su mayoría de ámbitos académicos y civiles. Todo lo cual se tradujo en la proliferación de ANP y otros tantos sitios que aún no logran tener reconocimiento ni protección legal. A la vez, puso de relieve, siguiendo a Pintos y Sgroi (2012), la consideración de estos ambientes

<sup>25</sup> Disponible en: <http://www.scba.gov.ar/jurisprudencia/default.asp>

<sup>26</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BZr1VT1SgSY>

como ecosistemas estratégicos en función de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen al AGBA. En consecuencia, estas tierras inundables comenzaron a ser disputadas por grupos opuestos en sus intereses, lógicas y posición en las relaciones de poder, configurándose de este modo conflictos de distinto origen, entre los que se destacan los ambientales.

En la Laguna de Rocha las tensiones por la ocupación y uso de estas tierras no son una problemática nueva ni exclusiva asociada con la ACRC puesto que ya existía el antecedente de la Ordenanza 7476/CD/2008 que habilitaba modificar la zonificación distrital para construir un “Eco Parque Logístico Tecnológico”. A pesar de que el Municipio se esforzó por plantearlo como un proyecto inocuo y sustentable, su construcción no solo degradaría al humedal, sino que además imposibilitaría que continuasen las actividades y usos que la comunidad local venía desarrollando sobre estas tierras e iría en detrimento del proceso de consolidación del área como reserva. Por consiguiente, la emergencia del conflicto ambiental se cristalizó tras tomar estado público los intereses detrás de la comentada ordenanza. Se trató, siguiendo el planteo de Azuela y Musseta (2009) y Merlinsky (2013), de un ámbito en disputa de índole política que produjo tensiones respecto a las modalidades de acceso, apropiación y usufructo del humedal.

Más adelante, la irrupción de la ACRC en la escena modificando el parcelamiento catastral de LR puso de relieve una nueva arista del conflicto ambiental que, hasta ese momento, había sido inadvertida aun para las organizaciones ambientalistas locales que hacía tiempo venían reclamando y trabajando por la conservación de este humedal. Se trata de aquellos actores sociales cuya participación no es tan evidente en el litigio pero que inciden en las condiciones de acceso a esos recursos disputados (Merlinsky, 2010 y 2013).

Para justificar la intervención en el territorio, la ACRC planteaba que la construcción del campo de deportes sería de bajo impacto y destacaba entre sus funciones relevantes la preservación y la valoración del paisaje natural. Con estos argumentos se perseguía la finalidad de posicionarlo como un proyecto armónico y compatible con la conservación en la LR. Todo lo cual evidencia un aspecto central de los conflictos ambientales, tal como sostienen Azuela y Musseta (2009) y Merlinsky (2013), en donde si bien los actores sociales recurren a argumentos ambientales para dirimir problemáticas de esta índole, de trasfondo también se ponen en juego otras dimensiones como la económica, la social, la cultural o la territorial. De igual manera, esta premisa aplica para las organizaciones ambientalistas que detrás de sus reclamos, además de la preservación de la biodiversidad, reivindican la continuidad de usos y prácticas de índole recreativas, educacionales y culturales que hace más de una década se vienen desarrollando en esas tierras.

También se registró otro aspecto característico de los conflictos ambientales señalado por Sabattini (1997), referente a que los actores sociales intervinientes

tuvieron posturas contrapuestas respecto a las externalidades negativas que este proyecto acarrearía para la Laguna de Rocha. Por un lado, la ACRC lo presentaba como una obra ambientalmente sustentable a pesar de que la ACUMAR ratificó las falencias técnicas de la EIA presentada y de los impactos generados por las intervenciones que ya se habían realizado en el terreno. En esta misma línea, se posicionó MEE dado su interés por consolidar en la localidad de 9 de Abril los usos de suelos recreativos que tradicionalmente se venían desarrollando en las tierras no urbanizadas en torno a la autopista Tte. Gral. Ricchieri. Aquí vale destacar que se trata de una recreación para pocos, los jugadores profesionales y, eventualmente, los socios de esa entidad deportiva. A su vez, la construcción de este campo de deportes evitaría que los grupos más marginados se establezcan en esas tierras mediante tomas y usurpación, como ya había sucedido en otras ocasiones en diversos terrenos asociados a la Laguna de Rocha. Por otro lado, en cambio, organizaciones tales como el CEULR, la FARN y la RAPU, entre otras, rechazaban este emprendimiento en función de la producción de impactos ambientales negativos que afectan a esta reserva.

Al vincular la cuestión de la producción de la ciudad con la generación de conflictos, se hace evidente cómo la potencialidad de esgrimir argumentos de índole ambiental por parte de los actores mejores ubicados en las relaciones de poder reside en que obtura la posibilidad de que los grupos menos beneficiados puedan acceder y disponer de los sitios disputados. Esto se viabiliza al concebirlos como un agente indeseado que degrada las bases materiales y las funciones ecosistémicas de los humedales. En este sentido, se destaca que en el caso analizado se configura una planificación urbana selectiva focalizada en aquellos actores mejores posicionados y/o que detentan el poder, desatendiendo a las comunidades más vulnerables y, por consiguiente, profundizando procesos de diferenciación social y territorial. Todo lo cual es congruente con los rasgos que el urbanismo neoliberal ha impreso en otros sectores del AGBA.

Asimismo, se visualizó cómo a lo largo de todo el conflicto ambiental las facciones en pugna fueron vinculándose con otros equipos de especialistas de mayor calificación y envergadura, complejizándose así el entramado de actores que comenzaron a formar parte del litigio. De este modo, el CEULR estableció puentes con la FARN, el Espacio Intercuencas, la RAPU, la RUCC y la Asociación 18 de Octubre, entre otras. Mientras que la ACRC, generó lazos con funcionarios del ámbito nacional, provincial y municipal con competencias en materia ambiental, legislativa y ejecutiva. En suma, y siguiendo a Merlisnky (2013), ambos lados desplegaron estas articulaciones para dominar un conjunto de recursos económicos, institucionales y simbólicos, cuya finalidad era generar una mayor incidencia pública mediante la instalación y prevalencia de sus respectivas visiones e intereses en el marco del campo contencioso.

Otro elemento a considerar fue la juridificación del conflicto ambiental en los términos de Merlinsky (2010). Ante el avance de las acciones de la ACRC en los terrenos de la LR, el CEULR se vinculó con la Asociación 18 de Octubre dada la necesidad de disponer de abogados que pudieran trasladar y plantear este problema ante la Justicia Bonaerense. De este modo, la CSJPBA se convirtió en un actor relevante en tanto fue dirimiendo el litigio (al menos aparentemente en el plano jurídico), mediante elementos jurisprudenciales tales como el dictado de medidas cautelares, fallos y sentencias. También, fue una constante que las ONG intervinientes hayan recurrido a la legislación ambiental para validar o invalidar acciones y/o medidas, en especial las Leyes provincial n.º 14488/12 y General del Ambiente. Por tanto, se verificó la actualización local del derecho en los términos planteados por Azuela y Mussetta (2009) y Merlinsky (2010).

Finalmente, es dable inferir que el cierre del campo contencioso devenga de una manda de la CSJPBA que permita forzar una negociación entre los actores sociales en pugna, de acuerdo a los términos de salida de los conflictos propuesta por Sabattini (1997). No obstante, se debe advertir que dada las controversias que ya generó la supuesta sentencia de CSJPBA, así como a la imbricada trama de intereses y del lugar que ocupan en las relaciones de poder los grupos aquí presentes, difícilmente un fallo del Máximo Tribunal de Justicia Bonaerense alcance para desenraizar las tensiones que se ciñen sobre la LR.

## Referencias

Acerbi, M. & Bachmann, L. (1999). Conservación de la Naturaleza y Áreas Naturales Protegidas. *Ficha de Cátedra Ecología y Biogeografía*, 1-43, CABA, Universidad de Buenos Aires.

ACUMAR (2017). *Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales*. CABA: ACUMAR.

ACUMAR (2014). Referencia: solicitud de control de obras Centro Deportivo Racing Club – Laguna de Rocha – Respuesta Memorando CGCJ N° 59/2014. Buenos Aires, ACUMAR.

ACRC (2020). Tanto esfuerzo tuvo su recompensa. Recuperado de [https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2020/06/11567\\_tanto-esfuerzo-tuvo-su-recompensa/](https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2020/06/11567_tanto-esfuerzo-tuvo-su-recompensa/)

ACRC (2014a). El centro deportivo Racing Club de Ezeiza sigue adelante. Recuperado de [https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2014/06/2820\\_el-centro-deportivo-racing-club-de-ezeiza-sigue-adelante/](https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2014/06/2820_el-centro-deportivo-racing-club-de-ezeiza-sigue-adelante/)

ACRC (2014b). Avanzan las obras en el predio de Ezeiza. Recuperado de [https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2014/08/3096\\_avanzan-las-obras-en-el-predio-ezeiza/](https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza/nota/2014/08/3096_avanzan-las-obras-en-el-predio-ezeiza/)

Aizcorbe, M., Fernández Bouzo, S. y Wertheimer, M. (2013). “Moros en la costa”. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). En Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-200). CABA: Fundación CICCUS.

Astelarra, S., de la Cal, V. & Domínguez, D. (2017). Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (22), 228-247.

Azuela, A. & Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, (16), 191-215.

Caruso, S. (2020). Producción de riesgo de desastre por inundación, técnicas hidráulicas y urbanización de áreas inundables en la localidad de 9 de Abril, Municipio de Esteban Echeverría. *Quid*, 16(13), 162-190.

Caruso, S. (2019). Urbanización de áreas inundables y producción de riesgo de desastre. El caso de la localidad de 9 de Abril en el Municipio de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires, en el período 1930 y 1975. *Cardinalis*, (12), 46-75.

CEULR (2020). Alarma ante inminente construcción de Laguna de Rocha: el intendente Gray avaló la destrucción del humedal con el ingreso de Racing Club. Recuperado de <http://www.laguna-rocha.com.ar/2020/06/urgente-racing-sobre-el-humedal.html>

CEULR (2013). Un gran victoria vecinal y ambientalista: Boca Juniors no construirá en la Reserva Natural. Recuperado de <http://www.laguna-rocha.com.ar/2013/12/un-gran-victoria-vecinal-y.html>

Chevez, J., Gasparri, B. & Athor, J. (2012). Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad. En Athor, J. (ed.). *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural* (pp. 390-409). CABA: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, XXV(76), 5-27.

Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72.

Clichevsky, N. (2006). Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. *Cuadernos de Geografía*, (15), 31-52.

Cravino, M., Del Río, J. & Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Cravino, C. (org.). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 87-152). Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

CSJBA (2015). Fallo I-72760 “Asociación Para La Protección Del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 De Octubre C/ Provincia De Bs. As. S/ Inconst. Ley 14.516”. La Plata, CSJPBA. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/Fallo72760LR.pdf>

FARN (2013). La Legislatura bonaerense consiente la desafectación de 64 hectáreas de Laguna de Rocha, el humedal más importante de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Buenos Aires: FARN. Recuperado de <https://farn.org.ar/old/wp-content/uploads/2013/05/Documento-Laguna-de-Rocha-Mayo-2013.pdf>

Mastrocello, N., Ramos, C. & Santa, G. (1995). Efectos de la introducción de materia orgánica alóctona en la “Laguna de Rocha”. Mimeo.

Matteucci, S. & Morello, J. (2006). Efectos ecológicos de los emprendimientos urbanísticos privados en la provincia de Buenos Aires, Argentina. En Matteucci, S., Morello, J. & Buzai, G. (comps.) *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural: el caso de la ecorregión pampeana* (pp. 197-221). Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora.

Merlinsky, G. (2010). La juridificación de los conflictos ambientales en Argentina: actores, controversias y construcción de derechos. *Congreso 2010*, 1-17. Toronto, Asociación de Estudios Latinoamericanos.

Merlinsky, G. (comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CABA: Fundación CICCUS.

Pintos, P. & Narodowski, P. (coords.) (2012). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.



Pintos, P. & Sgroi, A. (2012). Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina. Estudio de la megaurbanización San Sebastián. *UGMDOMUS*, (4), 25-48.

RAPU y RUCC (2020). Las Reservas Urbanas del Conurbano condenadas a muerte. Recuperado de <https://www.facebook.com/rapu.bsas/photos/pcb.714599549086372/714599499086377>

Ríos, D. (2017). Aguas turbias: los nuevos cuerpos de agua de las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires. *Cuadernos de Geografía*, 26(1), 201-219.

Ríos, D. (2012). Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos. Los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina). *Ciudad y Territorio*, XLIV(173), 525-540.

Ríos, D. & Pérez P. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *EURE*, XXXIV(101), 99-119.

RVA (2013). Laguna de Rocha – Comunicado de repudio a intento de desafección de 60 ha. Recuperado de <https://vecinosenred.blogspot.com/2013/04/laguna-de-rocha-comunicado-de-repudio.html>

Sabattini, F. (1997). Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *EURE*, XXII(68), 77-91.

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 Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 315-349). CABA: Fundación CICCUS.

Vidal-Koppmann, S. (2008). Mutaciones metropolitanas: de la construcción de barrios cerrados a la creación de ciudades privadas: Balance de una década de urbanización privada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova*, XII(270).

Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), 1-12.

### **Fuentes periodísticas**

Clarín (2013, mayo, 14). Rechazo de vecinos y ambientalistas. Aprobaron la desafección de 64 hectáreas de la Laguna de Rocha. *Sección Zonales*, Clarín.

Recuperado de [https://www.clarin.com/zonales/esteban-echeverria/marcha-defensa-laguna-rocha\\_0\\_rkWgrIP-xW7.html](https://www.clarin.com/zonales/esteban-echeverria/marcha-defensa-laguna-rocha_0_rkWgrIP-xW7.html)

Diario Conurbano (2020, junio, 25). Polémica: La Corte bonaerense habilitó a Racing a construir en la Laguna de Rocha. *Sección Sociedad, Diario Conurbano*. Recuperado de <http://diarioconurbano.com.ar/sociedad/polemica-la-corte-bonaerense-habilito-a-racing-a-construir-en-la-laguna-de-rocha/>

El Día (2020, abril, 22). Por Ley, ceden terrenos de una reserva natural a Boca y Racing. *Diario El Día*. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2013-4-22-por-ley-ceden-terrenos-de-una-reserva-natural-a-boca-y-racing>

Infobae (2020, julio, 12). La Corte bonaerense habilitó a Racing a construir un predio sobre humedales: advierten que la obra provocará fuertes inundaciones. *Sección Sociedad, Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2020/07/12/la-corte-bonaerense-habilito-a-racing-a-construir-un-predio-sobre-humedales-advierten-que-la-obra-provocara-fuertes-inundaciones/>

La Política Online (2017, marzo, 17). Calcaterra le vendió sus empresas a Mindlin para evitar los conflictos de intereses. *La Política On Line*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/104239-calcaterra-le-vendio-sus-empresas-a-mindlin-para-evitar-los-conflictos-de-intereses/>

Olé (2020, junio, 23). Racing ganó un partido decisivo. *Olé*. Recuperado de [https://www.ole.com.ar/racing/racing-predio-futbol-ezeiza\\_0\\_RZ-IdE0Af.html](https://www.ole.com.ar/racing/racing-predio-futbol-ezeiza_0_RZ-IdE0Af.html)

Sudestada (2020, octubre, 05). Laguna de Rocha: el humedal sobre el que todos quieren construir. *Sección Sociedad, Sudestada*. Recuperado en <https://www.editorialsudestada.com.ar/laguna-de-rocha-el-humedal-sobre-el-que-todos-quieren-construir/>

Télam (2020, mayo, 28). Cabandié y Gray recorrieron la Reserva Laguna de Rocha y entregaron equipamiento sustentable. *Sección Política, Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202005/469491-juan-cabandie-fernando-gray-esteban-echeverria.html>

## Fuentes audiovisuales

Bertonatti, C. (2020). Mensaje a los hinchas del fútbol y de la Naturaleza. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=BZr1VT1SgSY>

HCDN (2020). Reunión informativa “Humedales y Urbanidad”. *Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, HCDN*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=LVLgxiS-oLM>

TN Ecología (19/05/2013). Programa emitido el 19 de mayo del 2013. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kUSU4sV3kyQ>

## **Legislación**

Ley nacional n.º 25675/02  
Ley provincial n.º 14488/2012.  
Ley provincial n.º 12704/2001.  
Ordenanza 7667/CD/2010  
Ordenanza 7476/CD/2008  
Ordenanza 4627/CD/96.

## **Listado de acrónimos**

ACRC: Asociación Civil Racing Club.  
ACUMAR: Autoridad de Cuenca MatanzaRiachuelo.  
AGBA: Aglomerado Gran Buenos Aires.  
ANP: áreas naturales protegidas.  
Asociación 18 de Octubre: Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre”.  
CEULR: Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha.  
CSJPBA: Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.  
EIA: evaluación de impacto ambiental.  
FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.  
LR: Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.  
MEE: Municipio de Esteban Echeverría.  
OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable.  
RAPU: Red de Áreas Protegidas Urbanas.  
RUCC: Red de Universitarias por la Crisis Climática.  
RVA: Red de Vecinos en Acción.

Fecha de Recepción: 27 de noviembre de 2020

Fecha de Aceptación: 26 de febrero de 2021

© 2021 por los autores; licencia otorgada a la Revista Universitaria de Geografía. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-NoComercial 2.5 Argentina de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite [http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR)

