

# **Políticas públicas, conflictos socio-ambientales y cambio climático. El caso de los humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo.**

Liria Alonso.

Cita:

Liria Alonso (2021). *Políticas públicas, conflictos socio-ambientales y cambio climático. El caso de los humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/252>

### **Título de la ponencia:**

## **Políticas públicas, conflictos socio-ambientales y cambio climático. El caso de los humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo**

*Liria Alonso*

Licenciada y Profesora en Sociología (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES/UNSAM), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA).  
liria86@hotmail.com

### **1. Introducción**

La relevancia de los humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo radica en que, además de posibilitar el desarrollo de una elevada biodiversidad en el ámbito metropolitano, también contribuye a la adaptación y mitigación del cambio climático. No obstante, las distintas organizaciones sociales que defienden la valoración y protección de estos espacios, plantean que los avances de las políticas públicas implementadas para su gestión –tanto municipales, provinciales y de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo-, no están a la altura de las urgencias que enfrentan.

En efecto, persisten las acciones dañosas en estos valiosos humedales, como ser las descargas industriales y domiciliarias, emprendimientos inmobiliarios y de infraestructura, asentamientos precarios y estrategias de acceso al hábitat de sectores populares sobre terrenos inundables, por caza furtiva, incendios, basurales a cielo abierto, entre otras. Por ello, el presente trabajo tendrá como objetivo dar cuenta de los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las políticas vigentes para las áreas naturales protegidas, humedales y otros espacios ecológicamente estratégicos de la Cuenca? ¿Cómo estas acciones contemplan la adaptación al cambio climático? ¿Cuáles son los conflictos por área? ¿De qué manera los reclamos y demandas de los actores que forman parte de dichos conflictos incluyen a la relación entre humedales y cambio climático? ¿Cómo se articula y tensiona la gestión de estos espacios con las demandas sociales de uso y ocupación del suelo desde la perspectiva de justicia ambiental?

### **2. Enfoque teórico de la problemática planteada**

La relación Sociedad/Naturaleza es abordada en este trabajo desde la trayectoria académica de la Ecología Política, que indaga sobre las relaciones de poder que

subyacen en la cuestión ambiental. La Ecología Política expresa las múltiples maneras que tensionan la relación con el ambiente a partir de los conflictos ambientales. Desde esta perspectiva, el uso del territorio, a pesar de manifestarse en lo ambiental, es una expresión de los procesos sociales y económicos tales como la dominación, la apropiación desigual de beneficios económicos, etc. (Bryant, 2015).

Al respecto, es pertinente indagar en la emergencia de la cuestión ambiental como aspecto socialmente problematizado, y en el surgimiento de nuevos significados sociales y conflictos en relación a la construcción de las demandas ambientales y a las consecuentes líneas de acción. Por ello, este apartado condensa aquellos insumos teóricos que posibilitan el análisis de las diferentes disputas y controversias en torno a los humedales y al cambio climático.

En los conflictos urbanos, suelen imbricarse aspectos ambientales y sociales. En la actualidad, las ciudades son el escenario donde se dirimen conflictos de carácter socioambiental, vinculados al metabolismo de los recursos naturales (Swyngedouw, 2006), pero también a la gestión del espacio urbano. Al respecto, la Ecología Política ya tiene una historia internacional, que integra estas cuestiones de forma teórica, sin dejar de la lado las rupturas y los puntos de reunión al interior de sus debates (Bryant, 2015).

En el caso de la Ecología Política Latinoamericana, se acentúa la relación con la tradición del pensamiento crítico latinoamericano y las vastas experiencias y estrategias de resistencias de pueblos frente al saqueo, a diferencia de lo que sucede con intelectuales de la Ecología Política de otras partes del mundo. Asimismo, en la Ecología Política Latinoamericana confluyeron las ideas de diversos autores que destacaron las relaciones de poder, históricamente configuradas, que han mediado el vínculo entre Sociedad/Naturaleza (Martín y Larsimont, 2016).

En esa línea, Alimonda (2011) sostiene la importancia de comprender al proyecto de colonialidad, a esa vasta transformación, como un conjunto complejo de procesos que abarcan la política, la economía, la cultura y la ecología. Esa colonialidad es clave para apreciar los cambios en la forma en que la Sociedad y la Naturaleza se gobiernan en América Latina, e incluso favoreció a la definición de los procesos de "modernidad" en todo el mundo. El proyecto moderno implicó el ejercicio de un biopoder sobre la naturaleza, entendido como poder sobre los espacios físico-geográficos, los recursos naturales, e incluso sobre los cuerpos humanos subalternizados por la dominación.

Por su parte, Leff (2015) con el objetivo de propiciar la consolidación de una Ecología Política Latinoamericana, sugiere no solo la deconstrucción hermenéutica del conocimiento dominante, sino también apela a la descolonización del conocimiento

otorgando el reconocimiento y la revalorización de los conocimientos tradicionales y de otros sistemas, a menudo denominados "conocimiento local", "sabiduría popular" o "ciencia popular".

Al mismo tiempo, se pretende contribuir en la construcción de sociedades sostenibles y arraigadas en las potencialidades ecológicas y las identidades culturales de los pueblos locales. Por ello, se trata de una iniciativa que implica descolonizar el conocimiento para liberarlo de la cultura dominante y de la explotación político-económica, la desigualdad y el sometimiento, que dificultan la realización de mundos de vida alternativos.

En cuanto a la Ecología Política Urbana (Swyngedouw, 1996), se asume que las condiciones materiales asociadas al medio ambiente urbano responden a los intereses de las élites, a expensas de las poblaciones marginadas, y no son independientes de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que constituyen lo natural o lo urbano. Estos procesos socioecológicos desiguales generan a su vez todo tipo de activismo y de movimientos socioecológicos que desafían las formas dominantes de urbanizar la naturaleza, al tiempo que esbozan formas alternativas y democráticas de hacerlo (Castro et al., 2003; Kaika y Swyngedouw, 2000; Swyngedouw et al., 2002; Swyngedouw y Heynen, 2003).

Al reconocer que la co-determinación en las relaciones sociales y la naturaleza conforma una relación híbrida entre ambas (Latour, 2007), se pone de manifiesto, en palabras de Lefebvre (2013), una "segunda naturaleza". Dicho concepto implica que el espacio, el espacio social, es un producto social creado a partir de esa relación entre Sociedad y Naturaleza. Entonces, los distintos procesos históricos considerados dan cuenta de cómo la ciudad explota modificando la tradicional relación ciudad-campo. Y a la vez, la investigación del espacio social permite examinar la génesis de la sociedad actual a través y por el espacio producido. Esa investigación del espacio social trata de la globalidad, ya que lo local, lo regional, lo nacional y lo mundial se implican e imbrican (Lefebvre, 2013).

En relación a esa "segunda naturaleza" y a las condiciones ambientales producto del propio proceso de urbanización -que se ven influenciadas por el contexto socio-histórico, cultural, político y económico-, Harvey (2018) resalta que los riesgos generados por dichas condiciones no se distribuyen de manera equitativa dentro de la ciudad, dando lugar a una situación injusta, en la cual existen ganadores y perdedores definidos en función de las geometrías de poder asociadas a las formas que asuman las relaciones de fuerza. De esta manera, se entiende que los cambios socio-ambientales suscitados a partir del proceso de transformación que supone la urbanización en el territorio nunca

son social o ambientalmente neutrales, sino que producen costos y beneficios en distintos grupos sociales, permitiendo visibilizar así la dimensión política que subyace a estos procesos.

Por su parte, los debates y evidencias aportados desde la Ecología Política han colaborado en la obturación del ocultamiento de los desastres ecológicos que genera el capitalismo. Más aún, han puesto en discusión las bondades del “capitalismo verde”, ese discurso de dominación auspiciado por las agencias internacionales y los gobiernos -conservadores y progresistas-, que impregna al derecho ambiental y a las políticas públicas. En ese sentido, es posible afirmar que el activismo socioambiental de los pueblos en movimiento, ha contribuido a deconstruir y construir un sentido propio, tal como auspicia la Ecología Política. En efecto, es elocuente la afirmación que realiza Martínez-Alier:

*“El concepto de sostenibilidad (Nachhaltigkeit) había sido introducido en el siglo XIX en la gestión forestal de Alemania, no para denotar respeto por la naturaleza prístina, sino para todo lo contrario, es decir, para indicar cuántos beneficios monetarios podrían obtenerse de la naturaleza mediante la optimización de los rendimientos sostenibles de las plantaciones de árboles. Volvemos a encontrar esta idea en la actual panoplia de recetas sobre tecnologías sostenibles, políticas económicas ambientales (impuestos, cuotas comercializables de pesca, mercados de permisos de contaminación), tasas óptimas de extracción de recursos, sustitución de capital natural perdido por capital manufacturado, evaluación y pago por servicios ambientales, desmaterialización de la economía, comercio e carbono y comercio de hábitats y, en resumen, desarrollo sostenible” (Martínez-Alier, 2018: p. 84).*

Del mismo modo, Swyngedouw (2011) convoca a la “politización del medio ambiente”, en tanto observa que el medio ambiente o la sostenibilidad misma (términos muchas veces asemejados a “naturaleza”) son significantes vacíos. Es decir, reconociendo la indeterminación de la naturaleza, reclama considerar en el vínculo Sociedad/Naturaleza al antagonismo constitutivo de la ciudadanía, a la demanda de la igualdad política y a la posibilidad real de inaugurar diferentes futuros socioecológicos.

En relación a la conceptualización teórica de los conflictos, es pertinente el empleo del concepto de “acción colectiva contenciosa” planteado por Tarrow (2004) para referir a la lucha de las organizaciones locales consideradas en este trabajo. La acción colectiva se convierte en contenciosa cuando es desplegada por gente en contextos no institucionales, o cuya reivindicación es nueva o no aceptada. Tienen poder porque desafían a sus oponentes, despiertan solidaridad y cobran significado propio (Tarrow, 2004).

Las formas contenciosas de acción colectiva se vinculan con el contexto histórico particular del cual surgen. Por ello, es dable mencionar la irrupción de una serie de conflictos ambientales en Argentina, tanto en el ámbito rural como urbano, que en los primeros años del siglo XXI permitieron la entrada de estos temas en la agenda política y judicial (Merlinsky, 2014).

Azuela (2006) argumenta que ha surgido un campo ambiental mundial; es decir, un espacio social en el que entran en juego actores sociales con diferentes disposiciones frente a lo que se reconoce en principio como “problemas ambientales”. Es en ese campo donde se elaboran, o se procesan, y se seleccionan las respuestas sociales a la crisis ambiental. Allí, entran en juego las visiones y los intereses de actores y grupos sociales concretos, en una interacción que por su fuerza va colonizando campos sociales preexistentes, como por ejemplo el jurídico o el económico.

En un contexto en el cual los impactos negativos de los procesos de urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires comenzaron a ser problematizados y enfrentados desde un conjunto de organizaciones y colectivos locales, dichas acciones contribuyeron al resguardo de espacios naturales de gran valor ecológico y extrema fragilidad ambiental, como es el caso de los humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo, y también a la difusión de argumentos en el marco de la disputa por el suelo (Schmidt, 2018).

Por esa razón, es acertada la reflexión de Lezama (2004) en cuanto a la dimensión social de los temas ambientales, que nace de la importancia y el significado que cada sociedad le atribuye a la contaminación. Dicha relevancia no está directamente correlacionada con el riesgo que la afectación en cuestión ocasiona, sino que depende del proceso histórico y social de valoración propio de cada sociedad, comprobándose la existencia de factores ideológicos y políticos que resaltan o minimizan los problemas ambientales.

Considerado algunas aseveraciones esgrimidas por Melé (2003), es posible relacionar la acción de esos colectivos con un intento por establecerse como aquellos portavoces legítimos de valores del espacio a preservar, lo cual implica la construcción y la comunicación de una visión particular sobre su experiencia sensible con el ambiente. Aquí, se apela a la dimensión territorial, pudiendo incluso devenir en demandas de protección que impliquen el establecimiento de calificaciones legales específicas o estructuras de gestión que ofrezcan la garantía de una mayor vigilancia.

Por ello, el conflicto no solo propicia la conformación de colectivos territoriales, sino que además sus argumentos y prácticas ayudan a unir diversos actores en torno a una cierta

visión del espacio, y a una cierta concepción de valores sobre ese espacio, cuando es necesario defenderlo. Del mismo modo, es dable considerar la participación en controversias y conflictos como una forma particular de relación entre los habitantes y el espacio cercano a su alojamiento. Dichas particularidades forman parte de las identidades colectivas que se han ido gestando en esas organizaciones, de los discursos empleados, y de los distintos argumentos esgrimidos en el marco de las acciones estratégicas encausadas con el objetivo de motivar el cambio (Melé, 2003).

En este trabajo, se adopta la siguiente definición de “conflicto ambiental”:

*“Los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región. Ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales. En muchas ocasiones, la dinámica y evolución del proceso contencioso lleva a poner en evidencia dimensiones económicas, sociales y culturales desatendidas. Cuando estas disputas están espacialmente localizadas, se trata de conflictos territoriales en los que se expresan contradicciones entre el espacio económico y el espacio vital (Merlinsky, 2014: p. 40).”*

Los colectivos locales que están detrás de la protección de los humedales se han ido fortaleciendo tras el paso de los años y la desatención del conjunto de sus demandas. Esta situación los lleva a un enfrentamiento constante no solo con las autoridades competentes en el área (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y las autoridades municipales), sino también con los demás actores presentes en el territorio que puján para concretar sus proyectos inmobiliarios, de infraestructura o de provisión de servicios.

Cabe resaltar que en el desarrollo del conflicto, estos colectivos disputan el sentido del ordenamiento ambiental del territorio, ya que no solo reparan en la necesidad de protección de estas áreas por su biodiversidad, sino que enlazan este reclamo -que pareciera muy puntual- con otros mucho más amplios que refieren al derecho a un ambiente sano, a la vivienda digna, al acceso al agua segura, entre otros.

### **3. Políticas ambientales y políticas climáticas en la Cuenca Matanza Riachuelo**

La Cuenca Matanza Riachuelo tiene una población de aproximadamente 5.800.000 de personas, distribuidas en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en parte

de catorce partidos bonaerenses<sup>1</sup>. Se trata de una región altamente urbanizada, donde se concentran miles de establecimientos productivos. Los distintos procesos de urbanización y de desarrollo industrial sin un ordenamiento ambiental preestablecido, condujo a la sobreexplotación de los recursos naturales, a la contaminación incontrolada y a la ocupación de áreas propensas a inundaciones.

Este territorio se caracteriza por poseer un relieve de escasa pendiente, por lo que existen numerosos y variados cuerpos de agua y humedales asociados al lento escurrimiento de las aguas superficiales. En las áreas de la Cuenca con mejor drenaje superficial, se han desarrollado los pastizales. Haciendo abstracción de la Cuenca Baja por su alto grado de antropización, en la actualidad los humedales en las secciones Media y Alta de la Cuenca presentan una importante expresión territorial, evidenciada en diversos ambientes asociados a la antigua planicie de inundación del río Matanza.

En primer término, y con la finalidad de dar respuesta a uno de los objetivos planteados en esta ponencia, es pertinente establecer cuál es la relación y la importancia de los humedales y las áreas protegidas urbanas de la Cuenca Matanza Riachuelo, en un contexto que conjuga riesgo climático con degradación ambiental. En ese sentido, a continuación se detallarán las distintas normativas y acuerdos que describen cómo actúa la política pública en estos temas, para luego analizar las brechas aún no saldadas.

Según la Convención de Ramsar, adoptada por Argentina en la Ley N° 23.919/1991 y en su texto ordenado Ley N° 25.335/1992, los humedales son extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

Se trata de ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con

---

<sup>1</sup> La Cuenca Matanza Riachuelo abarca parte de catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Y atraviesa toda la Comuna 8 y parcialmente las Comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, de la Ciudad de Buenos Aires (Resolución ACUMAR N°1113/13). Dentro de la Cuenca se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja. Esta división se debe a razones geográficas, económicas, políticas, sociales y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones: 1) Cuenca Alta: paisaje predominantemente rural, actividad primaria y agroindustrias; 2) Cuenca Media: paisaje mixto urbano-rural; 3) Cuenca Baja: paisaje predominantemente urbano, actividad industrial y de servicios.



rasgos de hidromorfismo (tal como se menciona en la definición adoptada por el Documento Rector del Inventario Nacional de Humedales y por Resolución COFEMA 329/2016).

Recientemente en la Argentina la discusión por los humedales ha estado muy presente en el debate público tras los incendios que los afectan, dado que muchos de estos ecosistemas se encuentran en peligro por actividades como el desarrollo inmobiliario o por la contaminación. La relevancia de los humedales radica en que, además de posibilitar el desarrollo de una elevada biodiversidad, también contribuye al control de crecidas e inundaciones, a la recarga de los acuíferos, a la adaptación y mitigación<sup>2</sup> del cambio climático, al control de la erosión del suelo y a la purificación de aguas contaminadas.

Sin embargo, aún no ha sido sancionada la ley sobre conservación y uso de humedales, cuyo proyecto dispone que podrán realizarse en los humedales "todos aquellos usos racionales y sostenibles determinados como compatibles por cada jurisdicción" siempre que no afecten su integridad ecológica. Particularmente durante 2020, fueron extremadamente visibles las acciones de distintos colectivos en lucha para generar conciencia e impulsar dicha sanción. Lo cierto es que las precisiones de lobbies extractivistas, mineros, forestales, inmobiliarios, agroindustriales, ganaderos obturan su sanción (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

La demanda por la protección de los humedales como bien común es impulsada por un amplio espectro de organizaciones no gubernamentales, asambleas ambientales y organizaciones vecinales, académicos, investigadores, cátedras e institutos de investigación abocados al estudio de estos ecosistemas. Sus argumentaciones no solo refieren a los servicios ecosistémicos y funciones vitales que proveen los humedales, sino también a la producción y reproducción material y simbólica de amplias poblaciones que viven y trabajan en estos ambientes (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

La Cuenca posee doce Áreas de Protección Ambiental que contienen diversos tipos de ecosistemas, entre los cuales figuran los humedales. En el marco de su política de recomposición ambiental, y como consecuencia de las demandas y movilizaciones locales, algunas de estas áreas cuentan con una protección legal, ya sea provincial y/o municipal. Se destaca, en algunos de estos casos, la reivindicación por parte de los

---

<sup>2</sup> Según el Glosario del IPCC (2018), "adaptación" refiere al proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos. Del mismo modo, "la mitigación del cambio climático" es entendida como la intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero.

grupos locales del valor histórico, patrimonial y arqueológico de estos territorios que deben ser preservados (Schmidt, 2017).

En particular, dentro de la Cuenca Media se encuentran la Reserva Natural Ciudad Evita (Ordenanza Municipal N° 24.247/2015), la Reserva Natural Laguna de Rocha (Ley Provincial N° 14.488/2012 y N° 14.516/2013) y la Reserva Natural Santa Catalina (Ordenanza Municipal N° 6561/1992 y Ley Provincial N° 14.294/2011). Estos espacios enclavados en la trama urbana, son considerados estratégicos para la implementación de un sistema de áreas verdes que proteja la biodiversidad florística y faunística; y al mismo tiempo, representan sitios arqueológicos correspondientes a poblaciones originarias (Schmidt, 2017).

La degradación ambiental en los territorios de la Cuenca Baja del río Matanza-Riachuelo fue el motivo de una demanda colectiva cursada en 2004 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas. En 2006 mediante la Ley N° 26.168, se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), atendiendo a la preocupante situación ambiental del río Matanza Riachuelo y su entorno. Dos años después, el 8 de julio de 2008, la Corte dictó un fallo responsabilizando a los tres estados demandados por el deterioro de la Cuenca e intimó a ACUMAR a delinear un plan de saneamiento.

En 2009, ACUMAR diseñó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que define acciones para cumplir con las obligaciones impuestas por el fallo. En la versión del PISA 2010, no surgen los humedales indicados como ecosistemas a preservar en la Cuenca, ni se plantea la necesidad de efectuar relevamientos de biodiversidad (Pereira, 2021). No obstante, una de las líneas de acción allí planteadas sobre “Monitoreo del estado del agua, los sedimentos y el aire”, propició el posterior estudio de estos ecosistemas (Pereira, 2021; Schmidt, 2016, 2018).

En efecto, la actualización del PISA del año 2016 contiene en la línea de trabajo de “Ordenamiento ambiental del territorio”, un conjunto de medidas a ejecutar en la Cuenca, reconociendo la relevancia de estos espacios no solo en términos ambientales, sino también en términos del patrimonio cultural (Pereira, 2021). Posteriormente, la Resolución ACUMAR 90/2021, de fecha 4 de mayo de 2021, en su Artículo 1° incorpora dentro de la Dirección de Ordenamiento Territorial, a la Coordinación de Áreas Protegidas y Ordenamiento Ambiental, como área específica dentro del organismo.

Por su parte, en 2013 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (SAyDS) publicó el Inventario de Sistemas de Paisajes de Humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay, en el cual se planteó que el concepto de sistemas de paisajes

de humedales podría ser aplicable al Inventario. En 2017, la SAyDS presentó el Nivel I de Regiones y Subregiones de Humedales de Argentina, y posteriormente se impulsó el desarrollo de cinco experiencias demostrativas en el marco del Inventario Nacional de Humedales.

Bajo esos lineamientos, desde el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) se encaró el Inventario de Humedales para la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de identificarlos, conocer su distribución espacial, iniciar la fase de su delimitación, evaluación y monitoreo. Concluidas las acciones de cada etapa del inventario, se esperaba la consolidación de propuestas de manejo derivadas de la evaluación correspondiente a la toma de decisiones en cuanto a la asignación de usos y ejecución de acciones para la conservación.

En consonancia, ACUMAR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) celebraron el 18 de mayo de 2021 un acuerdo específico para la identificación, delimitación, clasificación y caracterización de humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo, en el marco del proceso de Inventario Nacional de Humedales. ACUMAR ya había firmado con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) un convenio para garantizar que las metodologías utilizadas en el inventario sean las adecuadas.

En relación al cambio climático, según *The Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, por sus siglas en inglés), este fenómeno es entendido como la variación del estado del clima, identificable en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo. El clima de la Tierra ha variado muchas veces a lo largo de su historia debido a cambios naturales, como las erupciones volcánicas, los cambios en la órbita de traslación de la tierra, las variaciones en la composición de la atmósfera, entre otros.

Pero, desde los últimos años del siglo XIX, la temperatura media de la superficie terrestre ha aumentado más de 0,6 ° C. Este aumento está vinculado al proceso de industrialización iniciado hace más de un siglo y, en particular, a la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo y carbón, la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola. Un informe del IPCC (2018) afirma que el aumento de la temperatura desde los niveles preindustriales hasta la década 2006-2015 se estima en 0,87 °C.

Los Gases de Efecto Invernadero (GEI), entre los que se encuentran el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (NO<sub>2</sub>) y el metano (CH<sub>4</sub>), tienen la propiedad de absorber y reemitir la radiación infrarroja que la Tierra recibe del sol. Gracias a ellos,

ocurre un fenómeno conocido como efecto invernadero natural, que permite que la Tierra mantenga una temperatura promedio 15 °C. Si no existiera este efecto, la temperatura promedio sería de -18 °C.

Si bien algunos de estos gases se encuentran naturalmente en la atmósfera, otros son producidos por el ser humano (de origen antrópico) como resultado de actividades vinculadas a la generación de energía, el transporte, el uso del suelo, la industria, el manejo de los residuos, etc. La acumulación de estos gases en la atmósfera potencia el efecto invernadero natural y esto se traduce en aumento de la temperatura del planeta.

La República Argentina asumió compromisos ante la comunidad internacional que se ratificaron con la firma del Acuerdo de París mediante la Ley N° 27.270 y su entrada en vigencia en noviembre de 2016. En diciembre de 2019 se aprobó la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley de Cambio Climático) y su Decreto Reglamentario N° 1030/2020. Dicha ley guía la política climática nacional y la planificación subnacional, estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en todo el territorio nacional.

Esta norma complementa los principios establecidos en la Ley General del Ambiente N° 25.675, agregando el de responsabilidades comunes pero diferenciadas a nivel internacional, la transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado, la priorización de las necesidades de los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad al cambio climático, y la complementariedad de las acciones de adaptación con las de mitigación.

También, institucionaliza el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) como órgano de gobernanza nacional para el diseño coordinado y consensuado de políticas de adaptación y mitigación al cambio climático, y estipula la elaboración del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC), definido como el conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento a los objetivos de la ley. Vale mencionar que desde 2020, ACUMAR integra el grupo de trabajo sobre infraestructura y desarrollo territorial del GNCC<sup>3</sup>.

Paralelamente, este gabinete impulsa la elaboración de los Planes de Respuestas Jurisdiccionales, que son los planes de adaptación y mitigación que deben elaborar las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creó además el Sistema Nacional

---

<sup>3</sup> Al respecto, puede consultarse la siguiente nota de prensa, disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/prensa/nueva-reunion-en-el-marco-del-gabinete-nacional-de-cambio-climatico/>  
Fecha de la última consulta: 22 de julio de 2021.

de Información sobre Cambio Climático, como herramienta central de transparencia y promoción de la información. La participación pública y el acceso a la información son objetivos planteados por la ley, los cuales deberían ser entendidos como prioritarios al momento de implementar la normativa.

No obstante, al día de hoy solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Río Negro y la provincia de Santa Fe cuentan con leyes de acción climática. A escala municipal, según la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) 39 son los municipios argentinos que se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y a prevenir sus riesgos climáticos por medio de un plan estratégico con vistas al año 2030<sup>4</sup>. Esos datos reflejan que la provincia de Buenos Aires aún no reguló la intervención provincial frente al cambio climático.

A pesar de ello, en la última década el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) se vio impactado seriamente por eventos climáticos que han producido consecuencias negativas en términos sociales, ambientales y económicos. Considerando la última gran inundación del año 2013 y la ola de calor entre diciembre de 2013 y enero de 2014, se produjeron más de 600 muertes a causa de sólo dos eventos climáticos. Además, en este período, los vientos fuertes impactaron de una manera contundente en los municipios de la periferia de la Región Metropolitana, esto es la tercera corona (Herrero *et al*, 2018).

Dada la heterogeneidad socioeconómica del AGBA, se evidencian diferentes vulnerabilidades socioterritoriales frente a los impactos del cambio climático; ello mediante el Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres (IVSD), compuesto por diez variables, que pone en evidencia las condiciones económicas, habitacionales y sociales. Del cruce de dicho Índice con las tres amenazas climáticas estudiadas (inundaciones, focos de calor superficial y vientos), surge el riesgo al que está expuesta la población de los 40 municipios más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Herrero *et al*, 2018).

Las condiciones habitacionales que integran el IVSD contienen los datos sobre hacinamiento crítico, falta de acceso a la red pública de agua potable y falta de acceso a desagües cloacales. Sobre estas dimensiones, existen investigaciones que puntualizan la desigualdad en relación al acceso de estos servicios en la Región Metropolitana. Las personas que habitan en zonas degradadas, proclives a inundarse,

---

<sup>4</sup> La información mencionada está disponible en: <https://ramcc.net/servicio.php?id=4>. Fecha de la última consulta: 22 de julio de 2021.

son más vulnerables, y el riesgo sanitario al que están expuestas es elevado (Tobias, 2019).

En ese sentido, se afirma que en la mayoría de las villas y asentamientos de esta zona, no existen redes formales de agua potable y cloaca. Los valores de cobertura no muestran una distribución socio-espacial homogénea a lo largo del área metropolitana, siendo los municipios del segundo y tercer cordón, los más deficitarios, con cifras alarmantes por debajo del 50% en ambos servicios (Merlinsky y Tobias, 2021). Estos datos confirman la crisis sanitaria, que hoy en día se agrava por el contexto actual de pandemia, y del mismo modo aumenta el riesgo climático al que se expone su población.

Vinculado a las inundaciones a nivel del AGBA, la población en riesgo es del 7%, cubriendo un 19% de su superficie mientras que, a nivel municipal, las condiciones menos ventajosas se observan en Malvinas Argentinas y Esteban Echeverría, donde aproximadamente el 70% de la población con alta vulnerabilidad social está expuesta a riesgo por inundaciones. Con relación a los Focos de Calor Superficial (FCS), los partidos con mayor riesgo son José C. Paz y Malvinas Argentinas, seguidos por Merlo, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Moreno, Berazateguá y Tigre. (Herrero *et al*, 2018).

Por otro lado, la Cuenca Matanza Riachuelo seguida de la Cuenca del Río Reconquista y en tercer lugar la del Luján, son las cuencas hidrográficas que poseen mayor población expuesta a riesgo por inundación. Los partidos más afectados de la Cuenca son Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza. Situación similar se presenta sobre la Cuenca del Río Reconquista con los municipios de Morón, Moreno, Merlo y Hurlingham y los partidos de Malvinas Argentinas, José C. Paz y Tigre en la Cuenca del Río Luján en su cuenca baja (Herrero *et al*, 2018). La adaptación exitosa al cambio climático en estas cuencas supondrá una reparación de las vulnerabilidades preexistentes que, en un escenario de riesgo climático, potencian las probabilidades de afectación (Merlinsky, 2017).

A escala nacional, Argentina incrementó su precipitación a partir de la década del 60, aumentando la lluvia anual y la frecuencia de eventos extremos en regiones como el centro-este del país. Entre las consecuencias de estas tendencias se encuentran la ocurrencia de frecuentes inundaciones y el anegamiento de terrenos bajos. En el centro-este de Argentina, la precipitación anual aumentó entre el 10 y 40% entre 1961 y 2016, con los mayores incrementos en el centro de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos y en Misiones (Camilloni, 2018). Asimismo, se ubica dentro de los 20 países con mayor cantidad de población expuesta a riesgo de inundación (Alfieri *et al*, 2017).

Considerando lo expuesto, se afirma que “en asentamientos y barrios populares los efectos del cambio climático se superponen con otras desigualdades pre-existentes, incrementando los niveles de vulnerabilidad”<sup>5</sup>. Pensar este problema a escala regional, supone aseverar que el modelo de desarrollo basado en exportaciones provenientes del agro, no ofrece salidas posibles a la crisis climática, y por esa razón las injusticias y conflictos socioambientales continuarán emergiendo, a menos que se evidencien transformaciones sociales, políticas y económicas de fondo, que impliquen cambios en los patrones de consumo y gestión de los recursos (Merlinsky y Couyoupetrou, 2020).

#### **4. Los conflictos ambientales vinculados a la defensa de los humedales en la Cuenca Matanza Riachuelo y la acción colectiva**

El deterioro ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo data desde el tiempo de la colonia, y a lo largo de los años se han intentado diversas medidas para recomponer su estado ambiental sin éxito alguno. Este proceso ha involucrado a distintos actores sociales con intereses antagónicos. Por un lado, expresa el accionar de los actores económicos que, haciendo abuso de los recursos del ambiente, les han impuesto a otros actores el padecimiento de los costos ambientales de sus actividades productivas. Y a la vez, manifiesta la falta de regulación estatal (Brailovski y Foguelman, 2013; Malpartida, 2010; Silvestri, 2012).

Las organizaciones y colectivos organizados locales instalan en los distintos ámbitos en los cuales intervienen el conflicto asociado a la preservación de los humedales. Cabe destacar que la puntualización de este aspecto no inadvierte al resto de problemáticas ambientales de la Cuenca Matanza Riachuelo, sino que la protección de estos espacios es considerada una política fundamental para contribuir a la mejora de la calidad de vida y del ambiente. En esa disputa, se enfrentan a otros actores, tanto estatales como privados, cuyos objetivos sobre el uso del suelo difieren.

---

<sup>5</sup> Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=mUcGhgunDwQ> “PIUBACC: Agua y Cambio Climático: Talleres de comunicación y sensibilización en los barrios populares de las cuencas metropolitanas de Buenos Aires”. Se trata de Proyectos de divulgación del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Cambio Climático titulados “Agua y Cambio Climático: Talleres de comunicación y sensibilización en los barrios populares de las cuencas metropolitanas de Buenos Aires” (2019) y “Estrategias de adaptación al cambio climático en barrios populares de las cuencas metropolitanas de Buenos Aires” (2020), ambos dirigidos por la Dra. Gabriela Merlinsky y coordinados en el trabajo de campo por las Dras. Melina Tobías y Lucila Moreno. Fecha de la última consulta: 22 de julio de 2021.

COLECTIVOS SOCIOTERRITORIALES	ESTRATEGIAS DE ACCIÓN
COLECTIVO ECOLÓGICO “UNIDOS POR LAGUNA DE ROCHA”	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Difusión del estado actual de la reserva en la comunidad.</li> <li>➤ Entrega de informes al Juzgado Federal de Morón, ACUMAR, OPDS y Municipio de Esteban Echeverría.</li> <li>➤ Promoción de acciones legales y judiciales en asociación con otras entidades de bien público, ONGs y otras organizaciones.</li> <li>➤ Promoción de la implementación de leyes y regulaciones para garantizar la perpetuidad y conservación del área de reserva. Difusión en medios de comunicación y actividad permanente en sus redes sociales y páginas de web.</li> </ul>
ASOCIACIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DE ESTEBAN ECHEVERRÍA (ACCAEE)	
ASAMBLEA AMBIENTALISTA DE ESTEBAN ECHEVERRÍA (AAEE)	
VECINOS DE LOS BARRIOS ALEDAÑOS AL CENTRO ATÓMICO EZEIZA	
VECINOS AUTOCONVOCADOS EN DEFENSA DE SANTA CATALINA	
ORGANIZACIÓN AMBIENTAL PILMAYQUEÑ	
ASOCIACIÓN CIVIL PRENACE. RESERVA NATURAL DE CIUDAD EVITA	
AMIGOS DE LA RESERVA LAGUNA DE ROCHA	<p>Voluntariado en la Reserva Laguna de Rocha. En su página de Facebook publican las actividades, los eventos, los resultados de sus relevamientos de flora, fauna y la opinión con respecto a temas de interés ecológico.</p>
RED DE ÁREAS PROTEGIDAS URBANAS (RAPU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Articulación entre colectivos y organizaciones que vienen llevando adelante la protección, bajo marco institucional o no, de áreas con valores naturales y culturales relevantes para el área metropolitana.</li> <li>➤ Se autodenomina como un espacio de consulta, propuesta y paso a la acción ante las problemáticas ambientales actuales, con un enfoque integrador, multidisciplinario y holístico, atendiendo al rol que posee la cultura, el patrimonio y la sociedad en la temática ambiental.</li> <li>➤ Esta red se integra por un grupo de trabajo colectivo, plural y horizontal, con fuerte carácter propositivo, que intenta consolidarse como una Red capaz de intervenir en los debates públicos sobre el ambiente urbano.</li> <li>➤ Fomenta que cada organización pueda canalizar sus problemáticas, obtener asesoramiento y lograr respaldo institucional en los reclamos y negociaciones con las autoridades.</li> </ul>

**CUADRO 1: Colectivos locales en defensa de humedales y estrategias de acción. Cuenca Matanza Riachuelo**

Indagando en las páginas webs y redes sociales de estos colectivos, es posible advertir que sus trayectorias datan de al menos una década, que han proliferado en términos de cantidad de activistas y organizaciones, que han conformado redes, y hasta incluso han establecido alianzas estratégicas con “terceros actores” que tomaron sus luchas y las



replican en ámbitos propios. A la vez, se observa una multiplicidad de estrategias políticas que dan cuenta de la acción colectiva.

En esta instancia, es oportuno sugerir argumentos planteados desde la Ecología Política, ya que la problemática amerita la consideración de fenómenos integrados en la política pública ambiental, tales como el desarrollo sostenible y el cambio climático, desde la óptica de dicho enfoque. En consecuencia, en los párrafos siguientes se expondrán las relaciones analíticas elegidas a los fines de vincular los preceptos de la Ecología Política con el cambio climático y el riesgo ambiental. Asimismo, se pretende la elaboración de una crítica hacia la política ambiental institucional desplegada en torno a los humedales, surgida a partir de estos lazos argumentativos.

Retomando la consideración respecto a los humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo, se identifican un entramado de actores gubernamentales y económicos, cuyas acciones se reflejan en la gestión ambiental y en el ordenamiento ambiental de ese territorio. Las organizaciones locales movilizadas en torno a la defensa de los humedales reconocen en esos actores a las consecuencias de las relaciones de poder que se ejercen sobre los humedales y la población circundante.

Luego de plasmar la significancia de los humedales para hacer frente a los corolarios del cambio climático, y teniendo en cuenta la vulnerabilidad tanto en las condiciones de vida de la población de la Cuenca, como de las infraestructuras, es notoria la desprotección de estos espacios. A su vez, constan en las diversas líneas de acción gubernamentales destinadas a la gestión de los humedales aquellos conceptos afines al paradigma de la sostenibilidad. Es decir, discursivamente desde los entes reguladores del Estado se asume este paradigma como propio.

Sin embargo, en la práctica sucede que el aval hacia determinados proyectos productivos o inmobiliarios prima sobre la protección de estas zonas. Por ello, es asiduamente denunciada la articulación incorrecta con las normativas de planificación territorial, con la gestión de los recursos hídricos y con planes de conservación adecuados que deberían existir e implementarse. En consecuencia, se observa que no son consideradas las dimensiones naturales, económicas y culturales de los humedales; y por ende las vulnerabilidades y los riesgos aumentan. A continuación, se presentan sucintamente algunos episodios recientes en los humedales de la Cuenca.

El caso de la Laguna de Rocha trata de un humedal que abarca a las localidades de El Jagüel, Monte Grande y 9 de Abril, en el Municipio de Esteban Echeverría. Ocupa más de 1400 hectáreas y presenta diversos ecosistemas, además de aproximadamente 160 especies de aves que interactúan con el lugar. La Laguna fue el espacio donde

aconteció la primera victoria latinoamericana de un pueblo nativo, los querandíes, que en el año 1536 logró vencer al imperialismo colono-español de Pedro de Mendoza (Schmidt, 2016).

Aunque la Laguna de Rocha fue declarada como Reserva Natural, Integral y Mixta por la Legislatura provincial en el año 2012, presenta varias problemáticas relacionadas con la falta de gestión, tales como incendios, cacería ilegal, basurales, y contaminación. Además, existe una puja inmobiliaria de diferentes intereses que atentan contra ella. Pese al reclamo y las advertencias de las organizaciones, el 20 de octubre de 2020 la Agencia de Administración de Bienes del Estado le otorgó a Racing Club Asociación Civil, un permiso de uso precario y gratuito sobre 328.515,71 m<sup>2</sup> de la reserva, a los fines de destinarlo al emplazamiento y construcción del Centro Deportivo Néstor Kirchner.

De manera similar sucede en otra área protegida de la Cuenca, la Reserva Natural Provincial Santa Catalina, un predio de 700 hectáreas ubicado en el partido de Lomas de Zamora. Durante 2020 y 2021, hubo importantes incendios, poniendo en peligro su biodiversidad. A pesar de la ley que la protege, no se han designado guardaparques ni presupuesto adecuado para su cuidado. Por otro lado, la empresa de recolección de residuos, Covelia Sociedad Anónima, sigue ocupando parte del humedal, a la vez que la Universidad Nacional de La Plata, vendió parte del territorio sobre el cual tenía permiso de ocupación.

Los colectivos organizados manifiestan que tanto en la Reserva Santa Catalina, como en la Reserva Laguna de Rocha, y en todos los humedales y espacios naturales de la provincia de Buenos Aires, se percibe el mismo nivel de abandono. Tal como fue mencionado, el Estado Argentino promulgó leyes climáticas, pero es notoria su inacción en lo que respecta a los humedales a escala nacional, y en particular en los humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo, donde aún falta que la autoridad provincial y los municipios implicados diseñen y ejecuten los planes de manejo correspondientes.

De cierta forma, es dable mencionar los argumentos plasmados por Mussetta (2020) al referirse al paradigma dominante de la adaptación como respuesta al cambio climático. Este paradigma no explicita las relaciones políticas e históricas, naturalizando el fundamento político de las propuestas dentro de su marco discursivo, en pos de sostener el *statu quo* que origina la crisis socioecológica y climática, y las desigualdades sociales vinculadas a ella:

*“No cuestiona sino que busca sostener las actividades que originan el cambio climático (...) La adaptación implica entonces una forma de consolidación de las diferencias de poder y recursos en la que una distribución inequitativa de los riesgos y las recompensas se incorporan en las relaciones sociedad-naturaleza de los entornos en que las personas viven” (Mussetta, 2020; p.6).*

Siguiendo esa misma línea, Swyngedouw (2015) opina que el consenso climático se conjura en nombre de los pueblos, pero con el apoyo de una tecnocracia científica que aparenta neutral, y que le otorga el estatus de interés a determinados asuntos fácticos, al tiempo que aboga por una relación directa entre las personas y la participación política. En consonancia, los gobiernos promueven la participación de partes interesadas o formas de gobernanza participativa bajo la égida liberal, que no disputa al orden capitalista.

Tales tácticas no identifican un sujeto privilegiado de cambio, sino que invocan un predicamento basado en la acción humanitaria y en la cooperación. De ese modo, no se exponen las tensiones ni conflictos sociales internos. Entonces, desde esta lógica, el problema ecológico no fomenta la transformación del orden ecológico de la sociedad, sino que exige a las élites que actúen para que nada cambie realmente (Swyngedouw, 2015).

Aquí radica la importancia del enfoque de la Ecología Política, ya que su propuesta piensa en una naturaleza socialmente producida y construida, y a continuación se pregunta por cómo se producen activamente los entorno socioecológicos, cómo la naturaleza es producida materialmente por medio de prácticas sociales, tanto en su dimensión social como climática (Mussetta , 2020).

De igual modo, según Birkenholtz (2012) la Ecología Política constituye una red eficaz para identificar y vincular los procesos causales que afectan la vulnerabilidad y adaptación con los procesos en curso la variabilidad climática por el cambio. Este enfoque, entre otros atributos, permite examinar a la vulnerabilidad y a la adaptación desde lo específico a lo general, incorporando procesos tanto humanos como biofísicos, y produciendo recomendaciones de políticas más sólidas y nuevos conocimientos de los vínculos entre vulnerabilidad, cambio socioecológico y potencial adaptativo.

Evidentemente, y atendiendo a los fundamentos explicitados previamente, los humedales suponen territorios de disputa, cuyos servicios ecosistémicos para paliar los efectos del cambio climático quedan relegados ante los procesos de extracción y acumulación de plusvalía, a pesar de los compromisos estatales asumidos en el marco de una cosmovisión que ya resultaba cuestionable. Por esas razones, es viable ratificar que aunque las políticas ambientales y climáticas integren en sus enunciaciones una

perspectiva que invoca a la sostenibilidad, su ejecución encuentra limitantes impuestos por actividades o proyectos que responden a intereses de otra índole.

Otro aspecto a considerar sobre la adaptación, tal como es delineada por los representantes del poder global y local, se relaciona con la gestión del riesgo. Así, el alegato más fuerte en torno al tema sugiere que deben ser los propios individuos quienes gestionen las prácticas de adaptación y ajuste al cambio climático. Las políticas de adaptación y resiliencia son planificadas en función de distintos grupos sociales y poblaciones en riesgo, pero las opciones de acción suponen individuos aparentemente iguales que se ven forzados a desarrollar prácticas individuales (Mussetta, 2020).

Superando esta limitación de los proyectos hegemónicos, resulta conducente concluir que la adaptación al cambio climático supone restituir derechos vulnerados como ser el derecho al hábitat y a la vivienda. En este sentido, las disputas por el suelo relacionadas con los procesos de (auto) construcción del urbanismo popular son centrales en los territorios ribereños de la Cuenca Media y la Cuenca Baja, a la vez que están presentes en los conflictos objeto de este trabajo.

Al respecto, durante 2020 en el Facebook e Instagram de la Asociación Civil PRENACE, que defiende la protección de la Reserva Natural de Ciudad Evita, en el Municipio de La Matanza, se relataron los distintos hechos acontecidos conexos a los intentos de toma por parte de personas sin posibilidad de acceder a una vivienda, en un contexto de crisis socioeconómica y sanitaria muy delicada. Allí también se expusieron las distintas valoraciones del territorio. Mientras que para el colectivo en lucha:

*“(...) se trata de defender los espacios públicos para conservar los remanentes de ecosistemas de humedal y bosques asociados, para los habitantes de los barrios populares no se trata sino de una problemática de acceso al hábitat. En este marco, un conservacionismo que se limite a reducir la naturaleza a aspectos biológico-ecológicos –omitiendo la existencia de intereses divergentes en las poblaciones locales– conlleva el riesgo de funcionar como un discurso moralizante, que separa la lucha por un ambiente sano de las luchas por acceso a tierra y vivienda, omitiendo que ambas instancias son co-constitutivas del derecho a la ciudad” (Wertheimer y Pereira, 2020: pp. 82-83).*

Del mismo modo, en las otras áreas aludidas en esta ponencia suceden acontecimientos similares, en los cuales los colectivos socioterritoriales que reclaman y demandan a las autoridades la preservación de estos espacios, se enfrentan también a otros grupos, no solo a aquellos que impulsan el avance del frente de la urbanización por parte del sector inmobiliario, sino también a los embates de la proliferación de asentamientos precarios (Caruso y Ríos, 2020).

En suma, es imperioso consolidar políticas nacionales que diversifiquen las respuestas, con la finalidad de satisfacer necesidades habitacionales, promoviendo el apoyo a los procesos autogestivos y cooperativos de producción habitacional, y a la vez –entre otras medidas de política urbana-, demarcar y cuidar aquellas zonas de valor patrimonial y espacios verdes estratégicos (Merlinsky y Couyoupetrou, 2020).

## **5. Conclusión**

Si bien tanto ACUMAR como las demás agencias estatales reconocen la importancia de los humedales para generar una virtuosa adaptación al cambio climático, la implementación de sus políticas de protección encuentra limitaciones vinculadas a las distintas visiones e intereses de los actores involucrados, y a la complejidad que imprime el carácter interjurisdiccional de la Cuenca Matanza Riachuelo. Esta situación acarrea una serie de conflictos donde quedan expuestas distintas valoraciones sobre el territorio.

Las organizaciones sociales que defienden la valoración y protección de estos espacios, plantean que los avances de las políticas públicas implementadas para su gestión no están a la altura de las urgencias que enfrentan. En ese sentido, los recursos humanos, materiales y financieros abocados a estas áreas son calificados como insuficientes, considerando la ausencia de las respectivas demarcaciones de líneas de ribera e implementación de los planes de manejo correspondientes.

En efecto, persisten las acciones dañosas en los alrededores de estos valiosos humedales o dentro de sus propios límites, como ser las descargas industriales y domiciliarias, emprendimientos inmobiliarios y de infraestructura, asentamientos precarios sobre terrenos inundables, caza furtiva, incendios, basurales a cielo abierto, entre otras. En los últimos meses, la Cuenca fue el escenario de múltiples acontecimientos y conflictos acaecidos en relación a sus humedales. Cabe destacar que aunque estos territorios son objeto de disputa, se evidencian disimilitudes en cuanto a los intereses de los colectivos en lucha, como también en las acciones institucionales.

Por otra parte, a pesar de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de cambio climático, sus impactos y posibles soluciones no aparecen en las políticas climáticas contemplados de manera diferencial en función de los disímiles grupos sociales que los padecen. Aunque las fundamentaciones de dichas políticas constan de las evidencias fehacientes de cada una de las problemáticas a tratar, las acciones gubernamentales concretas parecen no estar alineadas, y un conjunto muy

importante de derechos sigue vulnerado, en detrimento de una exitosa adaptación al cambio climático.

## Bibliografía

- Alfieri, L. *et al* (2017), "Global projections of river flood risk in a warmer world". En *Earth's Future*, 5, 171–182. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/2016EF000485>.
- Alimonda, H. (2011), "La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la Ecología Política latinoamericana". En: Alimonda, H. (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-CICCUS, pp. 21-58.
- Azuela, A. (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, IISUNAM/Fontamara, 537 p. Estudios demográficos y urbanos, 22(3), 761-771.
- Brailovsky, A. y Folguelman, D. (2013). *Memoria verde: historia ecológica de la Argentina*. 11a ed. Buenos Aires: De bolsillo.
- Bryant, R. L. (Ed.). (2015). *The international handbook of political ecology*. Edward Elgar Publishing.
- Camilloni, I. (2018). "Argentina y el cambio climático". En *Ciencia e Investigación*. Tomo 68, N° 5. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <http://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2018/11/1-Camilloni-cei68-5-2.pdf>
- Caruso, S. y Ríos, D. (2020). "Urbanización, conservación de humedales y conflictos ambientales: el caso de la Laguna de Rocha". En *Boletín De Estudios Geográficos*, (114), 77–100. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/beg/article/view/4742>
- Castro *et al.* (2003). *Water for cities: A political-ecology perspective-London, UK: structural continuities and institutional change in water management, European Planning Studies*. Vol. 11, p. 283-295.
- De Oña Plaza, C. (2014). "Ciudad y adaptación al cambio climático: navegando por literaturas de ecología política urbana", *Sociedad y Ambiente*, 1(5), 115-132.

- Harvey, D. (2018). *Justicia, Naturaleza y la Geografía de la diferencia* (1996). Madrid. Traficantes de Sueños (Capítulo 6: 120-150).
- Herrero, A. et al. (2018). Resiliencia climática en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 171. CIPPEC.
- IPCC (2018). *Resumen para responsables de políticas. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza* [Masson-Delmotte V. et al. (eds.)]. Recuperado el 22 de julio de 2021, de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)
- IPCC (2018). Annex I: Glossary [Matthews, J.B.R. (ed.)]. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V. et al. (eds.)]. Recuperado el 22 de julio de 2021, de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_AnnexI\\_Glossary.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_AnnexI_Glossary.pdf)
- Kaika, M. y Swyngedouw, E. (2000). *Fetishizing the modern city: The phantasmagoria of urban technological networks*. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 24, p. 120-138.
- Langbehn, L., Schmidt, M., & Pereira, P. (2020). Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Una comparación entre los procesos de las leyes de Bosques Nativos, Glaciares y Humedales. En *Revista Administración Pública y Sociedad* (APyS), (10), 207–230. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/31044>.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing.

- Leff, E (2015). "Encountering political ecology: epistemology and emancipation". En Bryant, R. L. (Ed.), *The international handbook of political ecology*. Edward Elgar Publishing.
- Lezama, J. L. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- Malpartida, A. R. (2010). *Niebla del Riachuelo. Revisión de antecedentes y estudios actuales del agua superficial de la cuenca Matanza - Riachuelo y otros afluentes al Río de La Plata*.
- Martín, F y Larsimont, R. (2016) "¿Es posible una ecología cosmopolítica? Notas hacia la desregionalización de las ecologías políticas". En *Polis Revista Latinoamericana* 45.
- Martínez-Alier, J. (2018). "Ecologismo, corrientes del". En Demaria, F., D'Alisa, G., & Kallis, G. *Decrecimiento: Vocabulario para una nueva era*. Icaria Editorial y Fundación Heinrich Boell – México.
- Melé, P. (2003). "Introduction: Conflits, territoires et action publique". En Melé, P.; Larrue, C.; Rosemberg, M.; *Conflits et Territoires*. Tours; Maison des Sciences de L'Homme; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, G. (2014). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS/CLACSO.
- Merlinsky, G. (2017). "Nieblas del Riachuelo. Cuencas metropolitanas y políticas de adaptación al cambio climático en Buenos Aires". En *Cartografías del Sur Revista de Ciencias Artes y Tecnología*, (1). Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://doi.org/10.35428/cds.v0i1.8>
- Merlinsky, G. y Couyoupetrou, L. (2020). *Cambio climático, desarrollo sustentable y transición ecológica. Argentina Futura. Informe Foro Universitario del Futuro*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado el 22 de julio de 2021, de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cambio\\_climatico\\_desarrollo\\_sustentable\\_y\\_transicion\\_ecologica\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cambio_climatico_desarrollo_sustentable_y_transicion_ecologica_0.pdf)
- Merlinsky, G. y Tobías, M. (2021). "Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En *Revista Sociedad*, N° 4. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires / ISSN: 2618-3137
- Montes, C. y Palomo, I. (2015). "Áreas protegidas y planificación socio-ecológica



- del territorio". En Barborak, J., Cuesta, F., Montes, C. y Palomo, I. (2015). *Planificación en Áreas Protegidas: Territorio y Cambio Climático*. Proyecto Iniciativa Trinacional - Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en Colombia, Ecuador y Perú
- Musseta, P. (2020). "La adaptación como respuesta al cambio climático. Nota acerca de las contraccaras de un paradigma dominante". En *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XXIV, nº 634. [ISSN: 1138-9788]. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/27841>
- 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*, Buenos Aires, CICCUS, 315-349.
- Schmidt, M. (2017). "Territorio, ambiente y patrimonio en la Cuenca Matanza Riachuelo"; Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Secretaría de Investigación y Postgrado; En *Avá. Revista de Antropología*; 30; 6-2017; 183-204.
- Schmidt, M. (2018). "Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo", Argentina. *Bitácora urbano territorial*, 28(3), 89-98.
- Silvestri, G. (2012). *El Color del Río: Historia Cultural del Paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Reedición.
- Swyngedouw, E., Kaika, M. y Castro, E. (2002). *Urban water: a political-ecology perspective, Built Environment*. Vol. 28, 124–137.
- Swyngedouw, E. y Heynen, N. (2003). *Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale, Antipode*. Vol. 35 (5), p. 898-918.
- Swyngedouw, E. (2006). "Metabolic Urbanization: The Making of Cyborg Cities, en Heynen, N., Kaika, M. y Swyngedouw, E. (eds.)", In *the Nature of Cities – Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge, London, p. 21-40.
- Swyngedouw, E. (2011) "¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada". En *Urban*, NS01:41-66.
- Swyngedouw, E. (2015). "Politicizing urban political ecologies". En *The Routledge handbook of political ecology*, pp. 609-619.

- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza.
- Tobias, M. (2019). "Conflictos y territorios hidro-sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En *Revista del CESLA*. Universidad de Varsovia. Centro de Estudios Latinoamericanos; 23; 30-6-2019; 197-217.
- Vilardy, S. *et al.* (2014). Principios y criterios para la delimitación de humedales continentales: una herramienta para fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático en Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C., Colombia. 100 p.
- Wertheimer, M. y Pereira P. (2020). "Conservación de ecosistemas "naturales" en el contexto de disputas por acceso al suelo urbano. El caso de la Reserva Natural de Ciudad Evita (Buenos Aires – Argentina)". En *Revista Vivienda y Ciudad* - ISSN 2422-670X - Volumen 7.