

## **El controvertido proceso normativo de Protección de los Bosques Nativos en la Provincia de Buenos Aires, Argentina**

*Verónica Pohl Schnake, Lorena Coppiarolo y Sebastián Mantegna<sup>1</sup>*

### **Resumen**

En el presente trabajo se analizan los conflictos socioambientales en términos ecológico distributivos, evidenciados en el proceso de sanción de la controvertida Ley Provincial 14.888/16 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se focaliza en el juego de intereses en torno a dicho proceso respecto a la apropiación diferencial del territorio y sus sistemas naturales.

En primer término se realiza un breve encuadre teórico desde la perspectiva de una Geografía Crítica en diálogo con la Ecología Política Latinoamericana, luego un apartado referido a la segmentación normativa del territorio y referencia a los bosques nativos de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente se analizan las relaciones de poder en torno al mencionado proceso y como caso se focaliza en el entramado de actores y resistencias que dan cuenta de las territorialidades en pugna en los bosques ribereños de Quilmes y Avellaneda, dos partidos<sup>2</sup> de la mencionada Provincia. Finalmente se concluye con algunas reflexiones en torno a la cristalización del juego de intereses plasmados en la normativa provincial, las resistencias en los procesos de mercantilización de la naturaleza y apropiación diferencial del territorio.

Metodológicamente se realizaron entrevistas y consultas en foros, relevamiento y análisis de bibliografía, normativa, cartografía, documentos de organizaciones y organismos oficiales de la Provincia de Buenos Aires, además de notas publicadas en periódicos nacionales y particularmente locales.

Palabras claves: territorio - conflictos ecológicos distributivos - resistencias - normativa ambiental.

## **The controversial normative process of Protection of the Native Forests in Buenos Aires Province, Argentina**

### **Abstract**

In the present work, socioenvironmental conflicts are analysed in ecological distributive terms, put into evidence during the pass of the controversial Provincial Law 14.888/16 about Territorial Planning of Native Forests in Buenos Aires Province, Argentina. It focuses in the game of interests around said process with regard to the differential appropriation of the territory and its natural systems.

A brief theoretical framing from the Critical Geography perspective in dialogue with Latin- American Political Ecology is done to begin with, followed by a section referring to the normative segmentation of the territory in reference to the Buenos Aires Province's native forests. Subsequently, power-based relationships around said process are analysed focusing on the network of actors and resistances that account for the competing territorialities in Quilmes and Avellaneda's

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP) [veropohls@gmail.com](mailto:veropohls@gmail.com), [lcoppiarolo@gmail.com](mailto:lcoppiarolo@gmail.com), [mantegnasebastian@gmail.com](mailto:mantegnasebastian@gmail.com)

<sup>2</sup> La República Argentina posee un gobierno federal organizado en un primer orden representado por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) - Capital Federal del País -. Un segundo orden, según el cual, las Provincias, se subdividen en Departamentos, que en el caso de la Provincia de Buenos Aires se denominan Partidos o Municipios y en CABA, Comunas.

riparian forests, two cities within the province mentioned above. Finally, we conclude with some thoughts about the crystallization of the game of interests embodied in the provincial regulations, the resistance in the processes of commodification of nature and differential appropriation of the territory.

Methodologically, interviews were done, forum consultation, survey and analysis of bibliography, normative, cartography, documents belonging to different organizations and official Buenos Aires Province's organisms, apart from news published in national and local newspapers.

Key Words: territory - distributive ecological conflicts - resistance - environmental regulations.

## 1. Introducción

La creciente mercantilización de la naturaleza en un mundo globalizado, caracterizado por la celeridad y envergadura de las transformaciones territoriales, ponen de manifiesto cada vez más la existencia de límites en la capacidad del planeta para asimilar las consecuencias. Se trata de una etapa objetivamente definida por la racionalidad de un poder concentrador de la riqueza, generador de in-sustentabilidad y desigualdad o, como señala Sassen, desde una mirada global de los conflictos socioambientales, "expulsiones de personas, tierras y aguas muertas" (Sassen, 2015).

En el presente siglo, la intensidad por la apropiación y explotación de los bienes comunes, particularmente la multiplicación de megaproyectos de extracción minera, grandes extensiones de monocultivos o mega-urbanizaciones privadas, por mencionar algunos, despojan de modo creciente a la población local de sus lugares de pertenencia e incluso destruyen sus ecosistemas, alterando así sus modos de vida.

Desde esta perspectiva, superando las definiciones que consideran que el problema ambiental es un asunto de control tecnológico, Alimonda, entre otros autores, concentran sus reflexiones en el análisis de las relaciones de poder en los procesos de apropiación social de la naturaleza y el territorio (Alimonda, 2017). La multidimensionalidad de este último, es un componente clave no solo para el saber académico, sino también, para las voces de luchas y resistencias que despliegan movimientos, organizaciones y agrupaciones con base territorial. En este sentido, geógrafos como Porto Gonçalves, destacan los aportes de las experiencias de r-existencia territorial desde los movimientos sociales frente al despojo y la devastación socioambiental (Porto Gonçalves, 2009). En tanto Martínez Alier analiza las relaciones entre las desigualdades de poder y degradación del medio ambiente, reconociendo que "...las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales, temporales en el uso que hacen los humanos de los recursos y servicios ambientales, comercializados o no, por ejemplo la degradación de recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad), o las cargas de contaminación" (Martínez Alier y Martín O'Connor, 1996 en Martínez Alier, 1997: 44), [...] "No sólo se provoca daño a las especies no humanas y a las futuras generaciones de seres humanos, sino que algunos sectores de la humanidad sufren daños desproporcionados debido a la degradación ambiental de hoy" (Martínez Alier, 2011: 338 5ta ed. ampliada).

En la misma línea de análisis, retomando a Alimonda (2011: 45), se reconoce en este trabajo el papel central otorgado al Estado, al identificarlo como el gran distribuidor originario que fundamenta los actuales conflictos de distribución y establece las líneas generales macropolíticas de la gestión ambiental de los territorios. En este sentido Boaventura de Sousa Santos señala que el Estado emerge como "entidad responsable de crear el espacio para la legitimidad de los reguladores no estatales" (Boaventura de Sousa Santos, 2007). Silveira (2007) y Svampa (2008), ejemplifican la generación de nuevas normas jurídicas, que favorecen, a partir de la década de los noventa, no sólo la implantación de capitales extranjeros, sino que garantizan la institucionalización de los derechos

de las grandes corporaciones, así como la aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales favorables a la extracción de elementos naturales no renovables, extensión del monocultivo, urbanizaciones cerradas, contaminación y pérdida de biodiversidad.

Retomando principalmente las contribuciones de Martínez Alier y los mencionados autores latinoamericanos, se focaliza el análisis de “los conflictos socioambientales, entendidos en términos ecológico distributivos. Es decir, “conflictos que se originan en la apropiación diferencial del territorio, caracterizada por una desigual distribución de los beneficios y perjuicios del proceso de transformación de la naturaleza en un mundo globalizado e interconectado. Procesos encarnados por un entramado de actores sociales con poderes claramente asimétricos e intereses contrapuestos, que conllevan no solo a una excesiva presión sobre los soportes materiales del planeta, sino también a la creciente concentración en el acceso a los beneficios de la transformación y adaptación de la naturaleza, transfiriendo los perjuicios principalmente a territorios cuya población asiste a una reducción en su calidad de vida, o a la extinción de la vida misma. Aún reconociendo las asimetrías de poder en el entramado de actores sociales, los conflictos socioambientales se dirimen en cada lugar, de allí el potencial transformador en las resistencias de los movimientos socioambientales” (Pohl Schnake y Coppiarolo, 2019).

De acuerdo a los desarrollos precedentes y definiciones de diferentes especialistas en derecho ambiental se propone entender “...la normativa ambiental como el resultado de la cristalización del juego de poder presente en la sociedad según la cual se define el acceso y uso de la naturaleza, se establecen los mecanismos de regulación que intervienen en dichos procesos de transformación y se califican socialmente los efectos de esas transformaciones” (Coppiarolo y Pohl Schnake, 2020). Desde este encuadre, la presente contribución aborda el proceso seguido hasta la sanción del reciente marco normativo de protección de los bosques nativos en la Provincia de Buenos Aires (Argentina), desde una lectura de los conflictos socioambientales generados a nivel local, ilustrando estos últimos a partir de un caso concreto en los Partidos de Avellaneda y Quilmes.

## **2. Bienes comunes e intereses en pugna: segmentación normativa del territorio**

*2.1. De la Ley Nacional de Protección de los Bosques Nativos a la Ley de la Provincia de Buenos Aires*  
El Artículo 41º de la Constitución Nacional de Argentina (última reforma 1994), cristaliza los denominados derechos de cuarta generación, habilitando al Poder Legislativo Nacional a establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, es decir ordenamientos jurídicos propiamente ambientales, sin alterar las jurisdicciones locales y reconociendo, según Artículo 124º, el dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios de las provincias. En adecuación a estas reformas introducidas en la Constitución Nacional, en noviembre de 2002 se sancionó la Ley 25.675 “Ley General del Ambiente”, con el objeto de delinear la política ambiental nacional, marco legal que obliga a una revisión de la normativa legal existente en los diferentes niveles jurisdiccionales y aspectos ambientales específicos. Se asiste así a un período de transición, caracterizado por la sanción de leyes nacionales estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental.

En Argentina, en el año 2007 se sanciona la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo de los Bosques Nativos. Ley que fuera reglamentada ese mismo año en el contexto del alud de barro, agua y troncos ocurrido en la Provincia de Salta, provocado por el excesivo desmonte ante el avance de la producción de soja, arrasando numerosos barrios de la ciudad de Tartagal. Esta norma pauta un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios

ambientales que brindan los bosques nativos. Definiendo estos últimos como "los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica". Esta definición "comprende tanto a los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario, formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias", desde el punto de vista de la legislación ambiental (Artículo 2).

Cada provincia a través de un proceso participativo debía realizar en el lapso de un año el Ordenamiento Territorial (OT) de sus bosques nativos según tres categorías de conservación<sup>3</sup> (Figura N°1) y once criterios de sustentabilidad ambiental<sup>4</sup>.

**Figura N°1. Categorías de conservación**

Categoría I (rojo):	Sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse y deben mantenerse como bosque para siempre. Se podrá realizar investigación científica y turismo.
Categoría II (amarillo):	Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación y no deben desmontarse. Se podrá realizar aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
Categoría III (verde):	Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Nacional 26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos

Este ordenamiento es definido como la norma que zonifica territorialmente los bosques nativos existentes en cada jurisdicción, de acuerdo a las diferentes categorías de conservación, en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. Hasta la sanción del OT en cada una de las provincias no podrán autorizarse nuevos desmontes ni aprovechamientos de los bosques nativos. En el caso de la Provincia de Buenos Aires,

<sup>3</sup> No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I y II. Para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, debe encuadrarse la propuesta en un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos. En tanto para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo y la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La evaluación de impacto ambiental también será requerida para los casos de aprovechamiento sostenible cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos. La autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental del proyecto e informar a la Autoridad Nacional de Aplicación.

<sup>4</sup> Criterios de Sustentabilidad Ambiental: 1) Superficie mínima para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales; 2) Vinculación con otras comunidades naturales; 3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5) Conectividad entre eco-regiones; 6) Estado de conservación; 7) Potencial forestal; 8) Potencial de sustentabilidad agrícola; 9) Potencial de conservación de cuencas; 10) Protección de nacientes y recarga de acuíferos; 11) Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura. Se aclara además que los mismos no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de ellos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector. (Anexo de la Ley 26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los Bosques Nativos).

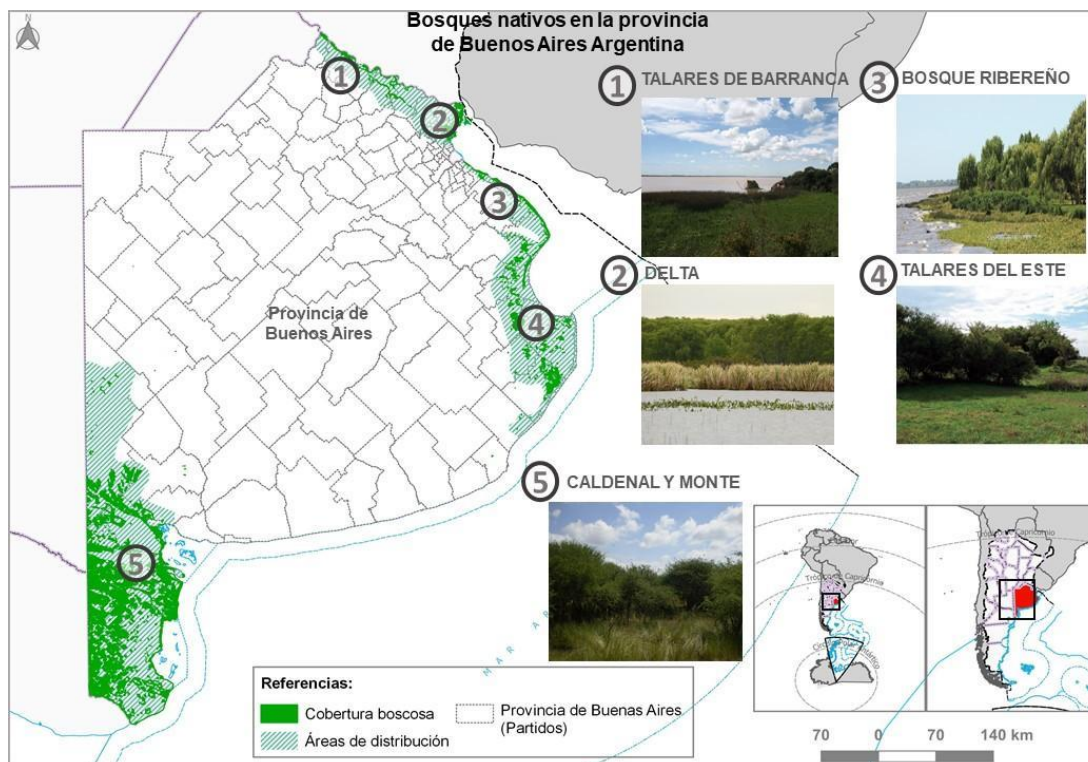
el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS) es el responsable de hacer cumplir las mencionadas prohibiciones.

Transcurridos casi diez años de la Ley Nacional 26.331/07, la Provincia de Buenos Aires fue la última en sancionar su respectiva Ley. Recién a la medianoche del 21 de diciembre, finalizando el período de sesiones de la Legislatura provincial del año 2016, se sancionó la controvertida Ley 14.888/16 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN).

## 2.2. Los bosques nativos de la Provincia de Buenos Aires

Los bosques nativos de la Provincia de Buenos Aires se encuentran representados por el Espinal, que incluye los Talares de Barranca, Talares del Este y el Caldenal; el Monte; y la Provincia Paranaense, con el Bosque Ribereño y el Monte Blanco (Figura N°2). Estos bosques, entendidos como bienes comunes, son de suma importancia no sólo para la población cercana, sino también para la población en general. Funcionan como corredores biológicos que sirven de resguardo y fuente de alimentación para una gran variedad de animales que habitan y forman parte de la biodiversidad de estos ecosistemas<sup>5</sup>.

Figura N° 2. Bosques Nativos en la Provincia de Buenos Aires según el OPDS 2011



Fuente: elaboración Mantegna, Sebastián en base a:

<http://www.opds.gba.gov.ar/BNSite/index.php/paginas/ver/nuestrosbosques>. Consulta:12-3-2015

<sup>5</sup> A efectos de ampliar respecto a los bosques nativos se recomienda consultar Cabrera (1976), quien en la Provincia de Buenos Aires reconoce tres provincias fitogeográficas: Espinal, Monte y Paranaense. Arturi y Goya (2005) analizan los Talares en el Noreste de la Provincia.



### **3. Apropiación diferencial de la naturaleza y el territorio: un largo proceso en la Provincia de Buenos Aires, entre bosques nativos, mega-emprendimientos, protestas y movilizaciones 2007-2016**

Mientras se discutía el anteproyecto, en varios partidos de la Provincia se continuaba con los desmontes para dar curso a distintas urbanizaciones y emprendimientos privados: en Berisso y Ensenada se denunciaba el desmonte de más de 50 ha. para construir una Terminal de Contenedores (TecPlata S.A.), en Quilmes y Avellaneda el desmonte para el nuevo emprendimiento náutico “Nueva Costa del Plata”, del grupo empresario Techint, en Berazategui la construcción de un murallón, en Vicente López el Vial Costero y en Tigre el emprendimiento Colony Park. Ante estos mega-emprendimientos proyectados en diferentes segmentos de las costas, se desarrollaron variadas movilizaciones y protestas.

En este largo proceso es posible reconocer dos etapas, una caracterizada la participación de variados actores de distintos sectores sociales, en la cual prevalece la concepción de los bosques como bienes comunes y una segunda donde avanzan notablemente los intereses que ven la naturaleza y el territorio desde una perspectiva mercantilizadora.

#### *3.1. Los bosques nativos como bienes comunes: los primeros talleres participativos*

Recién en el año 2011 se realizaron los primeros talleres a los que concurrieron una variada gama de actores sociales, entre ellos, pequeños productores, comunidad científica y académica, ONG's, guardaparques, fundaciones ambientalistas, técnicos, entre otros actores regionales. Asimismo tuvo lugar la Primera Audiencia Pública, a partir de la cual por consenso se acordó un primer mapa de los bosques nativos a proteger (Figura N° 3).

Dicho mapa surgió de la recopilación y análisis de antecedentes, la interpretación de imágenes satelitales, el relevamiento y estudio de campo, junto con el aporte y colaboración de referentes gubernamentales y académicos. Se relevó toda la superficie de la Provincia delimitando este tipo de ambiente según las exigencias de la Ley Nacional de Protección de Bosques Nativos. Luego se presentaron los mapas con las zonas a proteger y sus categorías de conservación. Estas primeras versiones consensuadas consideraban, por un lado Coberturas Boscosas, definidas como superficies con cobertura arbórea con bosques nativo primario o secundario; y también Áreas de Distribución, que por sus características ambientales contuvieron o pueden contener formaciones leñosas naturales de la zona y/o son fundamentales para garantizar la dinámica ecosistémica del bosque continuo, zonas que permitirían en un futuro la recuperación del bosque nativo.

#### *3.2. Los bosques nativos y la mercantilización de la naturaleza: modificaciones regresivas en las zonificaciones*

El proceso seguido desde el año 2011 evidencia importantes modificaciones regresivas en los mapas que sucesivamente presenta el OPDS respecto a las áreas a proteger, respondiendo así a los intereses de sectores empresariales, particularmente inmobiliarios. En el año 2013 se presentó el primer proyecto de Ley, que da cuenta de intereses económicos presentes en la zona<sup>6</sup>. Superficies

---

<sup>6</sup> En este sentido es ilustrativo considerar las palabras del ex- Director de Medio Ambiente del Municipio de San Fernando en alusión a estas regresiones en los mapas: “Afortunadamente, han recapacitado. El OPDS, luego de varias reuniones y trabajos en territorio, ha efectuado un ajuste sustancial y el mapa se redujo considerablemente casi un 80%. Hoy tenemos una herramienta que nos da conocimientos para próximamente juntarnos con todos los productores de la Segunda y Tercera Sección, exponer los avances de este proyectos de Ley y poder lograr un consenso entre los Municipios y los productores para presionar lo suficiente para que esta Ley se sancione o para hacerle las modificaciones necesarias para que cubra las expectativas de la producción”, festejó el ex Director sobre los nuevos avances y en alusión a la Ley de Bosques que actualmente está en la instancia previa a la sesión de aprobación”.

antes coloreadas con verde, amarillo y rojo pasaron a blanco (sin bosque). Por ejemplo, entre las modificaciones se deja desprotegida la reserva de Punta Lara eliminando las mencionadas Áreas de Distribución.

En el 2014 se realiza la Segunda Audiencia Pública, la cual fue impugnada por numerosas irregularidades<sup>7</sup>. Pese a que la mayoría de los presentes estaban en desacuerdo con el nuevo mapa, desde el nivel estatal, el Director de Áreas Naturales del OPDS sostuvo que iría sin modificaciones a la Legislatura. De las 49 personas que tuvieron la oportunidad de exponer, solo 7 se manifestaron a favor del nuevo OTBN, habiendo sido citados expresamente por el OPDS ese día. Concluyendo este proceso signado por el juego de intereses y poderes asimétricos, con la sanción con la sanción de Ley 14.888/16 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. En su Artículo 2° del Decreto Reglamentario 366/17 prevé como autoridades de aplicación el OPDS y el Ministerio de Agroindustria, que deberán aprobar o no las tareas que se desarrollen en esas áreas”<sup>8</sup>. De este modo, se estima que aproximadamente se eliminó el 80 % de la superficie que era considerada bosque en los primeros talleres participativos (Figuras N° 3 y N° 4).

---

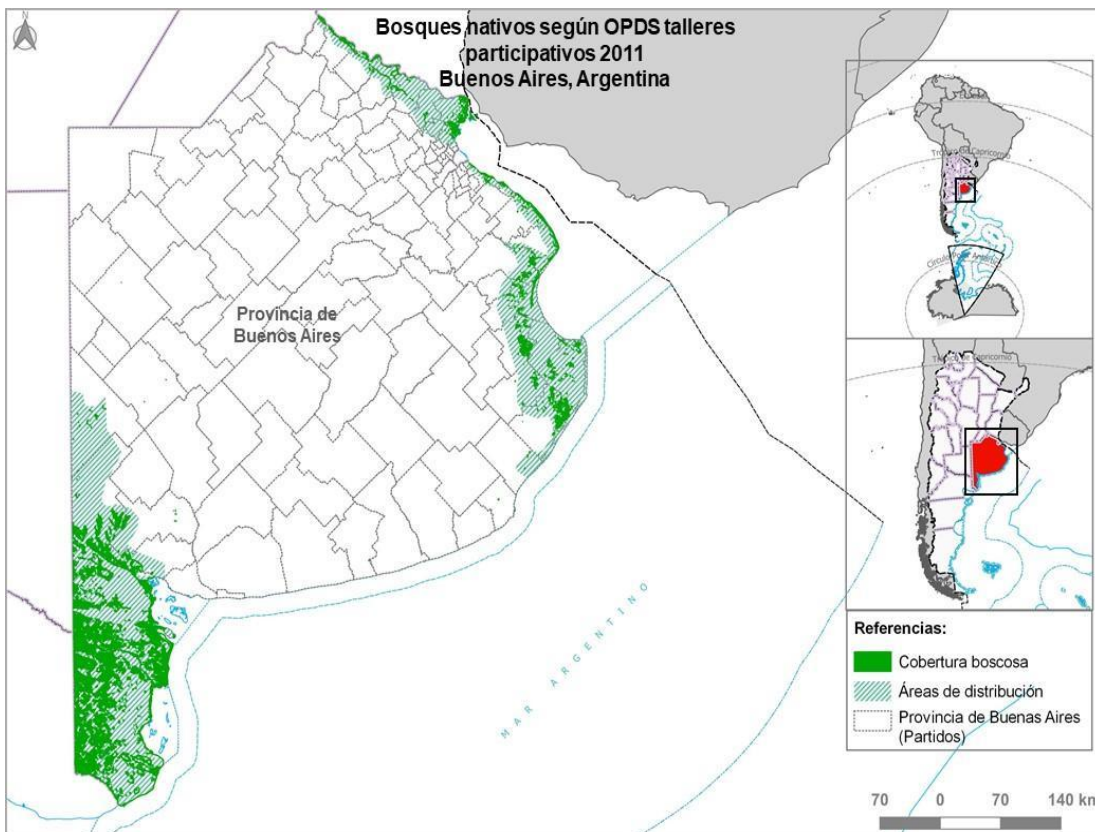
<https://www.elcomercioonline.com.ar/articulos/50055650-Favorable-avance-sobre-la-Ley-de-Bosques-en-el-Delta-de-San-Fernando.html> 25-05-2013.

<sup>7</sup> La Clínica de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de UNLP y la Defensoría del Pueblo de la Nación realizaron la impugnación administrativa de esta Segunda Audiencia Pública, ya que el OPDS violó la Ley Nacional 25.831/03 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley Provincial de Audiencias Públicas 13.569/06 en cuanto al proceso de convocatoria, según la cual se estipula un mes de anticipación y la publicación en dos medios gráficos de mayor tirada.

<sup>8</sup> A instancias de esta sanción, el entonces ministro de Agroindustria de la Provincia (ex gerente de Monsanto) expresaba: “la sanción del Ordenamiento Territorial es una gran noticia para el sector forestal, que beneficiará el desarrollo de la agroindustria provincial [...] - Ej. productores forestales de bosque cultivados, principalmente ubicados en el Delta- “permitirá contar con un escenario favorable para aprovechar las ventajas comparativas que la harán muy atractiva para inversores”.

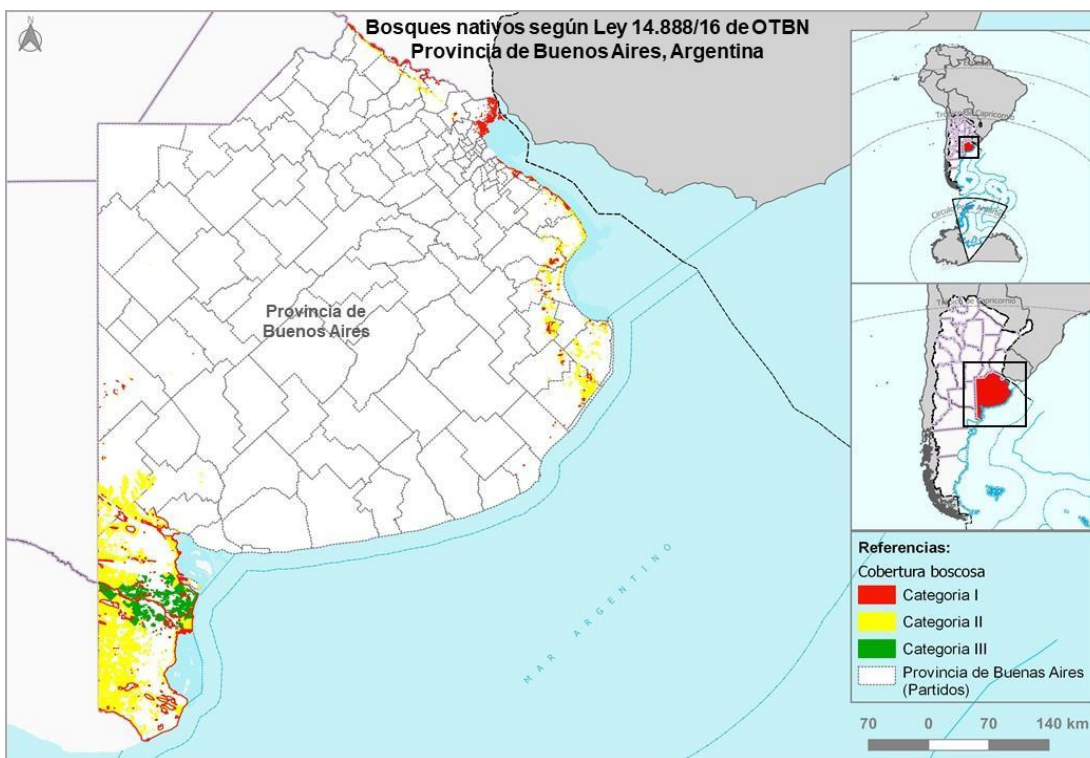
<https://www.pagina12.com.ar/10282-una-ley-de-bosques-para-la-provincia-de-buenos-aires> 22/12/2016.

**Figura N°3 Mapa consensuado en los primeros talleres participativos 2011**



Fuente: elaboración Mantegna, Sebastián en base a talleres participativos 2011 organizados por el OPDS

**Figura N°4. Mapa Anexo de la Ley 14.888/16 de OTBN**



Fuente: elaboración Mantegna, Sebastián en base a la Ley 14.888/16 de OTBN

### 3.3. Resistencias y expresiones en contra a las modificaciones regresivas en las zonificaciones



Logrado el primer consenso, diversas denuncias daban organizaciones como los productores de la Isla Paulino, Nuevo Ambiente, Fundación Biósfera, Asamblea local Salvemos al Monte e instituciones como la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), señalaban que los cambios en los nuevos mapas anexados a la Ley respondían a intereses económicos empresariales interesados en las costas bonaerenses.

La lectura de los artículos de la reciente normativa y su decreto reglamentario, permiten visualizar el juego de poderes y los intereses que prevalecen en su articulado. Los cuales, según especialistas en derecho ambiental, entran en contradicción con el Artículo 41° de la Constitución Nacional, ya que no se respetan los presupuestos mínimos de la Ley Nacional 26.331/07 de Bosques Nativos. La regresión en los mapas respecto a los presentados en 2011 y en 2013, muestran un cambio deliberado que atenta contra el principio de progresividad del Artículo 4° de la Ley General del Ambiente 25.675/02 (Figura N°5).

**Figura N°5. Controversias de Ley Provincial 14.888/16 de OTBN**

Ley Provincial 14.888/16 de OTBN	Controversias con otras normativas ambientales de jerarquía superior
Artículo 2°	Desconoce el glosario y las definiciones del Artículo 4° de la Ley Nacional 26.331/07
Artículo 5° Omite la expresión “predominantemente nativos”	A través de la expresión “predominantemente nativo” la Ley Nacional 26.331/07, en su Artículo 2° reconoce que prácticamente no hay bosques nativos en estado inalterado contrariando así que el espíritu de la Ley debía ser la recomposición y no el abandono de los bosques mixtos.
Artículo 12° Específica que se podrán realizar obras públicas en las zonas de Categoría I y II, lo cual implica desmonte.	Estos desmontes están expresamente prohibidos en la Ley Nacional 26.331/07, según la cual los posibles usos de suelo para las categorías establecidas en su Artículo 9°, sobre las zonas de Categoría I (rojo) dice que: “...estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.” Y respecto a las zonas de Categoría II (amarillo) “...que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.” En el mismo sentido, el Artículo 14° reafirma: “No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)”.
Artículo 21° Lo devenido en concepto de multas irá a Rentas Generales de la Provincia.	No establece un fondo de recuperación de bosques nativos a partir de lo recaudado por multas, ya que el Artículo 29° de la Ley Nacional 26.331/07 establece la asignación específica de los recursos, para la recomposición de bosques nativos degradados.
La zonificación propuesta en los mapas deja numerosos bosques nativos aislados y sin la gradación correspondiente de las llamadas zonas <i>buffer</i> , desestimando los cursos de agua superficiales como generadoras de bosques.	Se desconocen los criterios de sustentabilidad ambiental para OTBN, que figura como texto Anexo de la Ley Nacional 26.331/07, que en sus puntos 2 y 3 establecen “la vinculación con áreas preexistentes” y la conectividad entre ecorregiones a través de corredores boscosos y riparios”. Los Artículos 2°, 5° y 9° por mencionar algunos otros, dan una importancia fundamental a las cuencas hídricas.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

#### 4. Acceso desigual a los beneficios del proceso de transformación de la naturaleza y el territorio

##### 4.1. El caso “Nueva Costa del Plata”

A continuación, se ilustra mediante el emprendimiento “Nueva Costa del Plata” la apropiación diferencial de la naturaleza y el territorio, en este caso los bienes comunes constituidos por los bosques ribereños en los Partidos de Avellaneda y Quilmes.

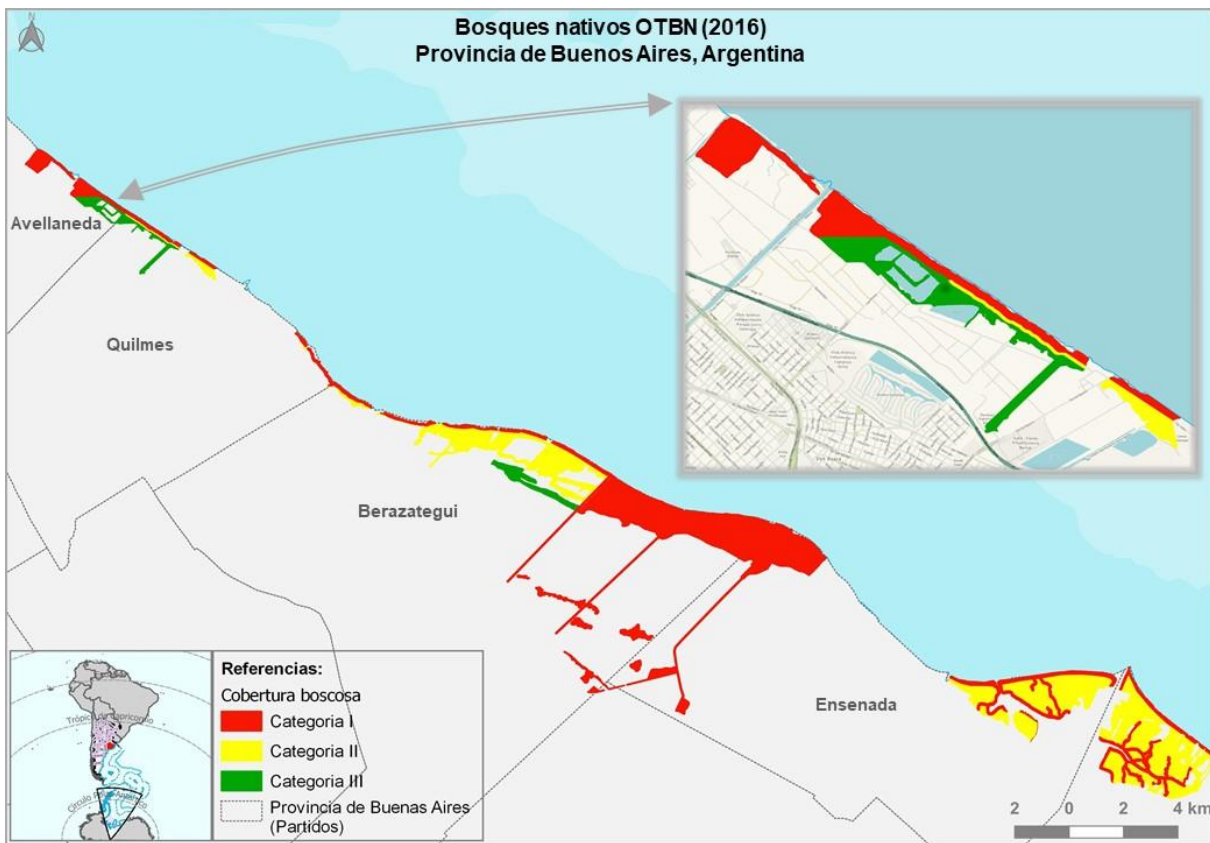
Según Cabanillas (2016) los bosques ribereños constituyen una ecoregión muy dinámica, de modelado fluvial reciente y actual, compuesto por un conjunto de macroecosistemas de humedales. Se la considera una ecorregión de tipo azonal, ya que sus rasgos, muy cambiantes y sujetos a una dinámica pulsante, no responden a factores ambientales operativos a gran escala, como el clima o la geología. Constituye una unidad con identidad propia (Malvárez, 1997; Morello et al., 2012 en Cabanillas, 2016: 99) donde predominan especies nativas de sauce criollo y ceibos, humedales de valor intrínseco para la prevención de inundaciones y recarga de acuíferos, ecosistemas esenciales para la alimentación y reproducción de aves, sumideros naturales de carbono, espacios recreativos de la población local y avistaje de aves.

Desde el 2008 comienzan a evidenciarse territorialidades en pugna a partir de la presentación del emprendimiento inmobiliario “Nueva Costa del Plata”<sup>9</sup>, a ser desarrollado sobre la costa del Río de la Plata en las localidades de Don Bosco y Bernal (Partido de Quilmes) y de Wilde (Partido de Avellaneda). El proyecto conlleva una alta densidad de edificación 1.482.658 m<sup>2</sup> en un predio aproximada de 229 ha, lo que resulta en un factor de ocupación total de 0,65. Para abrir paso a las obras en el 2008, se desafectaron como área natural protegida en Avellaneda, bosques ribereños, permitiendo así desmontes y relleno de humedales, específicamente sobre la franja ribereña, afectando áreas de bosque y selva marginal. La prioridad de estos intereses, en detrimento, particularmente de la población más cercana, se va a ver reflejados en las mencionadas variaciones regresivas en la protección de los bosque ribereños en los sucesivos mapas del OPDS, desde que comenzaran los talleres participativos (Figuras Nº 6 y Nº 7).

---

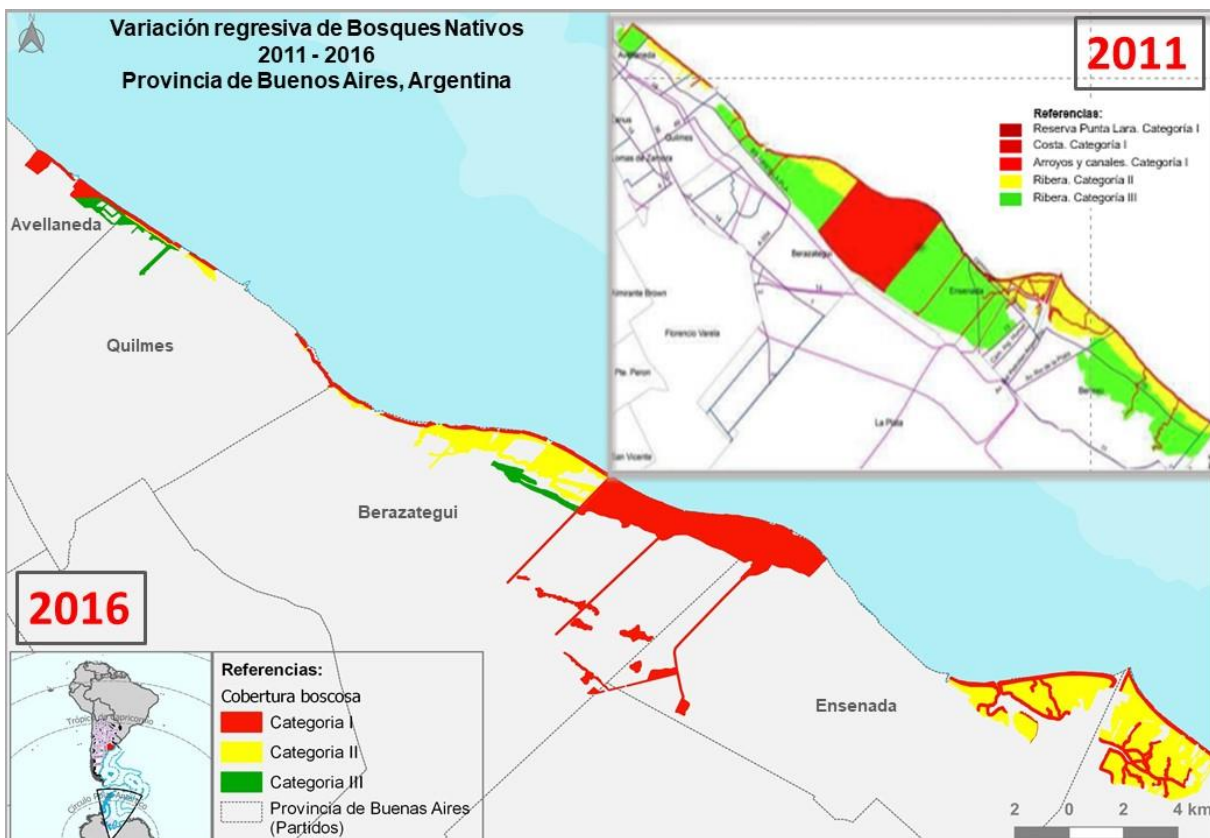
<sup>9</sup> El proyecto implica decapitar el suelo, rellenar y hacer edificaciones que se comportan como barreras artificiales, alterando la dinámica de los procesos ecológicos que hacen al bosque nativo ribereño y su ecosistema asociado que es el humedal costero. El desarrollo de la obra requiere elevar la cota del suelo a 4,88 metros de altura (con escombros y materiales provenientes de cantera) sobre el cero del riachuelo destruyendo así en su totalidad los humedales, lo cual incrementa el riesgo de inundaciones en barrios aledaños. Además muchas especies y comunidades se eliminarán por completo al no garantizarse la reserva del horizonte del suelo o para la mitigación del impacto que genera este movimiento, ya que difícilmente ese material pueda conservar sus propiedades físicas, químicas y biológicas, máxime que la gestión queda en manos de operadores variados, como lo son las empresas de volquetes, de demolición, municipios, entre otras.

Figura N°6. El área del caso seleccionado según Ley 14.888/16 de OTBN



Fuente: elaboración Mantegna, Sebastián en base a la Ley 14.888/16 de OTBN.

Figura N°7 Variación regresiva de los espacios de conservación



Fuente: elaboración Mantegna, Sebastián en base a los talleres participativos organizados por el OPDS y Ley 14.888/16 de OTBN. Observación: el mapa-cuarterón de los talleres participativos de 2011 fue obtenido a partir de la difusión de imágenes publicadas de escasa resolución, al no poder acceder a los archivos originales.

El mapa de bosques nativos de la Ley del 2016, en el área del caso analizado, presenta zonas rojas aisladas sin zonas amarillas que las protejan como Áreas de Distribución según los mapas de los talleres participativos. Tampoco se han tenido en cuenta los cursos de agua, de este modo, la mencionada unidad propia de los bosques ribereños de Quilmes y Avellaneda, quedan divididos en cuatro zonas, no respetando el corredor biológico (Figura N°6).

En la Figura N° 8 se observa la maqueta presentada por los desarrolladores en el 2008 y el mapa de la Ley, tal cual un sacabocado, un sector verde (zonificación que admite el desmonte) que coincide con el predio propuesto para el desarrollo inmobiliario de la empresa Inversiones Urbanas Nuevo Milenio S.A del grupo Techint “Nueva Costa del Plata” (NCdP).

### Figura N° 8. Desarrollo inmobiliario “Nueva Costa del Plata”

Maqueta del Mega emprendimiento 2008

Ley Provincial de OTBN 14.888/16



Fuente: <https://www.facebook.com/nuevacostadelplata>; Fuente: <http://sata.opds.gba.gov.ar/otbn/#>

#### 4.2. Resistencias: ¿Bosque Ribereño, para quién, para quiénes?

Desde que comenzó a plantearse el proyecto inmobiliario Costa del Plata, se reconocen como parte de las resistencias la participación de organizaciones como la Asamblea No a la entrega de la Costa Quilmes-Avellaneda, Foro Río de la Plata y estudios por parte de Universidades. A partir de las mencionadas modificaciones regresivas en las áreas a proteger, los mismos denuncian daños como la eliminación de los humedales que allí se encuentran, pérdida de la flora autóctona y única; desaparición de una zona de conectividad biótica, severas consecuencias sobre el régimen costero que implican proceso de erosión e inundaciones, disminución de la cantidad de espacios verdes por habitantes en municipios cuyo déficit se estima mayor al 90 %, entre otras afectaciones<sup>10</sup>.

Asociaciones ambientalistas y vecinales lograron postergar su aprobación e incluso el conflicto ha llegado a su judicialización. Una lucha signada por avances, impases y claros retrocesos: en 2008 ante la mencionada desafectación del área protegida en el Municipio de Avellaneda se interpuso una medida cautelar que frenó los avances del proyecto sobre las áreas naturales, en un principio hasta que se sancionara la Ley de Bosques de la Provincia de Buenos Aires. En 2011 lograron que el OPDS, a través de talleres participativos, incorporara el área protegida de la Reserva Natural Municipal Selva Marginal Quilmeña, con la categoría de mayor protección dentro del marco de la

<sup>10</sup> Asimismo no debe dejarse de lado, que el proyecto Nueva Costa del Plata (NCdP) se instalaría al lado de un relleno sanitario (CEAMSE) que estuvo activo desde 1978 hasta el año 2004, acumulando 48 millones de toneladas de basura durante sus 26 años de funcionamiento, y del que aún siguen drenando jugos lixiviados y gases contaminantes, como cita el Anexo A de la Declaración de Impacto Ambiental de Avellaneda. En este sentido el ecosistema de Bosque Nativo Ribereño constituye un filtro natural constante de las contaminaciones hasta aquí nombradas.



Ley Nacional 26.331/07. En abril de 2013, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata decidió prolongar la medida cautelar que suspende el avance del proyecto inmobiliario Nueva Costa del Plata. Sin embargo, durante una audiencia pública del año 2014 a instancias del proyecto de la Ley provincial de OTBN, como parte de los retrocesos en la lucha, se verifica que el proyecto “Nueva Costa del Plata” atravesaba justamente el área que había obtenido la principal categoría de protección en la Ley, iniciativa que contaba con los avales de los municipios de Avellaneda y Quilmes.

Transcurrida más de una década, el 5 de marzo del 2020 se celebró una audiencia preliminar en la causa que se reclama el cese y recomposición del daño ambiental producido por el proyecto Nueva Costa del Plata, en la ribera de los Municipios de Avellaneda y Quilmes<sup>11</sup>. Hasta el momento, las obras en cuestión están paralizadas en virtud de la medida cautelar dictada por la Justicia Federal desde el 2013.

## **5. Cristalización de territorialidades en pugna: Ley Provincial 14.888/16 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos**

Aún reconociendo sus limitaciones, de acuerdo con Juliá (2010) la sanción de la Ley 26.331/07 configuró la formulación de una política pública en materia de bosques nativos de gran relevancia ambiental para el territorio argentino. Las formas que adopta el proceso de adecuación en cada provincia responden a múltiples situaciones e intereses en juego.

Como ya se expresara, y de modo similar a lo ocurrido en otras provincias, la nueva Ley es el resultado del juego de poderes claramente asimétricos, que priorizan los intereses particulares de poderosos grupos económicos, tanto productivos como inmobiliarios, en detrimento de la población en general. Una Ley, que según los entendidos en materia legal, es considerada inconstitucional por los argumentos antes señalados.

A partir del caso seleccionado, vemos como distintos actores sociales resisten y aún después de más de una década, siguen denunciando el proyecto que desde una óptica mercantilizadora de la naturaleza, en beneficio de unos pocos, amenaza con transformar y degradar sus condiciones de vida, incluyendo la imposibilidad del disfrute de los bosques nativos. Si bien el bosque ribereño en las costas de Quilmes y Avellaneda son áreas marginales, las mismas constituyen 280 hectáreas que son parte de la identidad de los lugareños desde chicos, aludiendo a un lenguaje de valoración no crematístico, como señala Martínez Alier. Defienden una territorialidad que valora los bosques nativos, con todo lo que ello significa, en cuanto a mejorar la calidad del aire, avistaje de aves, fijación de los suelos, conservación de los cursos de agua y amortiguación de inundaciones.

Distintas organizaciones, asambleas y especialistas participaron en todas las instancias, talleres y debates. Sin embargo la Ley Provincial de OTBN, en el caso ilustrado, responde a una territorialidad urbana propia de los grupos económicos concentrados, favoreciendo inversiones en áreas que deberían estar protegidas en beneficios de la mayoría. En este sentido se reconoce el valor de las resistencias, avances y retrocesos dejan claramente en evidencia dos posiciones en la relación sociedad/naturaleza: su valoración como bienes comunes y su mercantilización.

---

<sup>11</sup> Audiencia convocada por el Juez Federal Luis Armella, para avanzar en la producción de la prueba restante a efectos de resolver el planteo de los asambleístas, que buscan evitar la aprobación y avance del proyecto, así como la declaración de inconstitucionalidad del ordenamiento territorial de bosques nativos aprobado por Ley Provincial N°14.888. Denuncian que la categorización propuesta para el Bosque Ribereño Avellaneda y Quilmes contiene graves falencias, ya que se subordinó la protección de los bosques nativos a las necesidades de un proyecto inmobiliario. El proyecto dejaba a la vista claras modificaciones que benefician intereses inmobiliarios y mega obras, entre ellos Techint, Caputto, Constantini.



Desde la perspectiva mercantilizadora, el territorio es cedido a desarrolladores inmobiliarios, quienes obtienen un negocio enormemente rentable, en desmedro de los actuales beneficios que brinda el bosque ribereño y el humedal. En este sentido, analizar los conflictos socioambientales en torno a la protección de los bosques nativos, en términos ecológico distributivos implica ampliar la mirada hacia la apropiación diferencial del territorio, caracterizada por un acceso desigual a los beneficios y desigual distribución de los perjuicios en el proceso de transformación de la naturaleza, evidenciado en las territorialidades en pugna y diferentes lenguajes de valoración, en este caso, expresado en la normativa ambiental analizada.

## 6. Bibliografía

- ALIMONDA, H (2011) La naturaleza colonizada. CICCUS-CLACSO. Buenos Aires.
- ALIMONDA, H, TORO PÉREZ, C. y MARTÍN, F. [Coordinadores] (2017) Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. CLACSO. Universidad Autónoma Metropolitana. Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires. Volumen 1 y 2.
- ARTURI M. y GOYA J. (2005) Estructura, dinámica y manejo de los talaes del NE de Buenos Aires Laboratorio de Investigación de Sistemas Ecológicos y Ambientales, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP
- CABANILLAS P., BARRAL L., GUERRERO E. y CHIMENTO N. (2016) Categorización y valoración del estado de conservación de una sección de bosques de la ribera de Quilmes y Avellaneda (Buenos Aires). Historia Natural. Tercera Serie Vol. 6 2016/83-109.
- CABRERA, A. L. (1976) Regiones fitogeográficas argentinas. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería. Acme. Buenos Aires. Argentina.
- COPPIAROLO L y POHL SCHNAKE, V. (2020) Geografía Crítica y bienes comunes: construyendo puentes desde la Ecología Política Latinoamericana. Ficha de Cátedra Seminario Geografía de los Recursos Naturales y Política Ambiental. Departamento de Geografía. FaHCE. UNLP
- DEVIA, L. [Coord.], (2008) Nuevo Rumbo Ambiental Buenos Aires – Madrid: Editorial Ciudad Argentina.
- DEVIA [Dir.], (2015) Avances del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los Aspectos Ambientales Buenos Aires: Editorial Albrematica SA.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2007) Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: Santos y Garavito (Eds). El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita. México. Anthropos.
- HARVEY, D. (2013) Nuevo imperialismo y cambio social: Entre el despojo y la recuperación de los bienes comunes Entrevista por OPSur el 03/01/2013.
- JULIÁ, M.S (2010) La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. En: Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 6, n° 6, Santa Fe, Argentina, UNL (169-184).
- MARTÍNEZ ALIER, J. (2011) Ecologismo de los pobres. Icaria. Barcelona. (2011: 338 5ta ed ampliada, 2000 1<sup>era</sup>ed.)
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1997) Conflictos de distribución ecológica. Revista Andina. Año 15.
- POHL SCHNAKE V. y COPPIAROLO L. (2019) Proyectos redd y conflictos socioambientales: contribuciones para su análisis desde la Geografía Crítica y Ecología Política. En actas de las VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Investigación y Enseñanza en Geografía
- PORTO GONÇALVES, C. (2009) Del desarrollo a la autonomía, la reinención de los territorios". Revista América Latina en Movimiento Nº 445. Quito. Recuperado en: Dialnet-Del Desarrollo A La Autonomía-5476441.pdf.45
- SASSEN, SASKIA (2015) Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global. Buenos Aires: Katz editores.
- SILVEIRA, M. L., (2007) Los territorios corporativos de la globalización. FaHCE-UNLP. La Plata, Buenos Aires. En: Geograficando. Año 3, n°3, p.13-26.
- SVAMPA, M. (2008) Cambio de época. Movimientos sociales y poder político. Buenos Aires. Siglo XXI.