

¿Ciudad Verde? El caso de Costa Salguero y Punta Carrasco

La preocupación por el ambiente y las visibles señales de su deterioro se encuentra instalada en la agenda de la política mundial y nacional. Los roles que deben cumplir los Estados, los organismos internacionales, el capital y la ciudadanía en general siguen siendo objeto de acalorados debates. En esa lógica se enmarcaron las controversias desde fines de 2020, sobre el destino de Costa Salguero (CS) y Punta Carrasco (PC), en la ribera platense de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y es motivo de reflexión de este breve escrito abordar estos debates desde una perspectiva del derecho ambiental vigente en la Argentina.

Federico Amarilla

Facultad de Filosofía y Letras, UBA
fedeamarilla83@gmail.com

Thomas Artopoulos

Facultad de Filosofía y Letras, UBA
thomas.artopoulos@gmail.com

Contextualización y conceptualización necesarias

Inicialmente, debemos tener claro que el derecho ambiental representa una parte de la ciencia jurídica dedicada al estudio de los recursos naturales, la economía, el ambiente y el obrar humanos, a los cuales se los considera estrechamente vinculados, interdependientes y ordenados de acuerdo con las leyes de la naturaleza, los procesos económicos y las demandas sociales, con una concepción holística, sistémica y transdisciplinaria, con el objeto de regular las conductas y actividades individuales y colectivas de la comunidad, para la preservación, conservación, racionalidad, protección, explotación, industrialización, impulso y aprovechamiento sustentable de los mismos, así como para el mejoramiento de la calidad de vida del planeta (Bellorio, 1997; Botassi, 2004).

El derecho ambiental fue heredero de un proceso histórico que inició por lo menos en la publicación del informe “El hombre y su medio ambiente” (26 de mayo de 1969) —presentado en la ONU durante la Conferencia sobre el Medio Humano— donde se consolidó la visión ecológica que declaraba al hombre como obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente (Estocolmo, 1972).

Sin embargo, fue en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) donde se consagró el paradigma ambiental con la introducción del desarrollo sustentable y el reconocimiento del derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva con la naturaleza, siendo necesario erradicar la pobreza y modificar los patrones de consumo. Posteriormente, la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo en 2002 y la de Río de 2012-Río+20 avanzaron en delinear los caminos hacia una economía verde sin dejar de centrarse en la erradicación de la pobreza, la protección de los océanos de la pesca excesiva, de la destrucción de los ecosistemas marinos y de los efectos perjudiciales del cambio climático.

En todos estos encuentros internacionales se fueron cimentando los principios fundamentales del derecho ambiental internacional, que fueron transformándose en pautas rectoras de protección del ambiente. Las principales entre estas son la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales y el no daño al medio ambiente (López Zamarripa, 2013).

En la República Argentina, la Constitución de 1994 abrió el camino para el ingreso de las cuestiones ambientales: positivizó en su cuerpo jurídico los acuerdos de Río; instaló el tema de los recursos naturales en cuanto a su dominio y uso racional, como así también la cuestión ambiental desde una perspectiva integral y moderna con la inclusión del derecho a un ambiente sano siguiendo la *Declaración de Estocolmo* (Nonna, 2017). En particular, su artículo 41° consagró el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, cuyas actividades productivas satisfagan las necesidades presentes pero sin comprometer las generaciones futuras.

Posteriormente, a comienzos del siglo XXI, en la continua dinámica de cambios del derecho, se sumó a la legislación nacional la Ley General del Ambiente N° 25.675/2002. Esta Ley marco buscó que la política ambiental nacional asegurara la preservación, conservación, recuperación y mejoramientos de los recursos ambientales, promoviendo una mejor calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Todo ello, gracias al estímulo

del uso racional y sustentable de los recursos naturales y el fomento de la participación social en la toma de decisiones.

La propuesta del oficialismo porteño

Los debates sobre la finalidad de los terrenos pertenecientes a Costa Salguero y Punta Carrasco comenzaron cuando la concesión privada vigente desde hacía por lo menos tres décadas —otorgada el 4 de septiembre de 1987, por la entonces Municipalidad porteña— llegó a su fin.

En el marco del vencimiento de las licitaciones para 2021, el gobierno de la Ciudad avanzó con la Ley N° 6.289, la cual autorizaba la venta del territorio de ambos predios y llamaba a Concurso Público para implementar un desarrollo urbanístico destinando al menos el 65% de la superficie para uso y utilidad públicos (vías públicas y espacios verdes parquizados). El lugar debería contar con un ancho adyacente a la línea de la ribera para facilitar la conectividad y disponer los recursos obtenidos de la operación al financiamiento de obras de infraestructura de salud, educación, transporte, equipamiento social, vivienda social, reurbanización de barrios vulnerables, entre otras cuestiones del mismo orden.

Posteriormente, la Secretaría de Desarrollo Urbano junto con la Sociedad Central de Arquitectos y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, con el auspicio de la Federación Argentina de Entidades de Arquitectos, terminaron eligiendo entre cien propuestas el proyecto “Parque Salguero”. Este, presentado por el Estudio Franck Minichetti, apuntaba a la creación de un parque público y la urbanización de la franja situada sobre la avenida Costanera Rafael Obligado (ver imagen N° 1 en Anexo).

Los lineamientos del proyecto quedaron plasmados en la división de la totalidad del predio en cinco sectores (imagen N° 2), los cuales están habilitados para el desarrollo inmobiliario y para parques públicos. Estos lineamientos fueron sostenidos por los argumentos del oficialismo de la Ciudad resumidos en los siguientes ejes:

- La venta de solo 26% se destinará a edificios, calles y veredas; y el resto será un nuevo parque público que permitirá la recuperación del uso del río para los porteños.

- La necesidad de poblar el predio para la integración del espacio ribero con el resto de la Ciudad y la creación de diferentes gamas de servicios que faciliten una mejor calidad de hábitat.
- La comercialización de los predios de CS y PC formará parte del denominado Distrito Joven, que integra el denominado sector 5, reservado para parque público, recreativo, cultural, espacio residencial, comercial y de servicios.
- Las ganancias de la venta se destinarán a problemáticas sociales, ambientales, de salud y educación (ver imagen N° 2 en Anexo).

Las críticas al proyecto oficial desde una perspectiva jurídica

La aprobación del proyecto y los argumentos presentados lejos estuvieron de acallar las voces del debate. Desde los espacios opuestos (dentro y fuera del recinto de la Legislatura) plantean la necesidad de recuperar ese espacio como parque público en su totalidad y recuperar así el vínculo entre la ciudad y el río. Por ello, recurrieron a la justicia y otras herramientas de participación ciudadana (como la audiencia pública o las caravanas de bicicletas). En tal sentido, las críticas comienzan señalando que el proyecto del oficialismo porteño incumple varios puntos presentes en la Constitución de CABA y en el Plan Urbano Ambiental (PUA). Enumeraremos algunos de ellos que consideramos fundamentales.

En principio, incumple el Artículo 8° de la Constitución porteña, debido a que la Ciudad coribereña del Río de la Plata y del Riachuelo (...) y estipula que los espacios que forman parte del contorno ribeño son públicos y de libre acceso y circulación. Es decir, que la ribera platense está concebida para ser aprovechada por el conjunto de la población.

Por otro lado, también va contra lo planteado por el PUA que, entre sus objetivos, se propone constituirse en:

(...) el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes. (Art 3°)

Al mismo tiempo que postula en su artículo 4° que la CABA desarrolle a pleno los siguientes rasgos: una ciudad integrada, en cuanto a sus zonas entre sí y con los ríos que la rodean; una ciudad plural, un espacio de vida y habitar digno para todos los sectores sociales; una ciudad saludable, en cuanto a las condiciones de habitabilidad, que garantice la calidad ambiental; entre otros. Además de tener presente el objetivo en su artículo 6° la promoción y el mejoramiento de los espacios públicos con operaciones de forestación, renovación del mobiliario urbano y preservación patrimonial.

En esta línea también se contraponen que si bien poblar favorece la integración de la zona a la ciudad, además del aprovechamiento de las actividades, parques y el fomento de servicios, también es cierto que el 54% de los permisos otorgados fueron a viviendas de lujo (Bercovich, 2020). Algo que va en contra de lo dispuesto, puntualmente sobre el Río de la Plata, por el inciso 6 c del artículo 9° que condiciona el desarrollo de los predios privados costeros a la cesión de espacios significativos que aseguren la continuidad espacial del espacio público y la multiplicidad de sus usos.

La Ciudad Verde: una meta incumplida

Los lineamientos de la OMS sobre la cantidad de metros cuadrados de espacio verde por habitante funcionan como indicadores estándar a nivel mundial y forman parte de los argumentos en defensa de una parquización total y critican la política ambiental del gobierno de la Ciudad. Dichas críticas se centran en las contradicciones y en la superficialidad del eslogan “Ciudad Verde”, ya que más allá de las campañas de reciclado, la variación de espacios verdes en el período 2006-2018 resultó en muchas Comunas negativa o muy menor.

Para tener un poco más de precisión al respecto resulta esclarecedor observar los datos proporcionados por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA.

Inicialmente de la tabla N° 1 —más allá de los 6 m² de espacio verde por habitante— podemos decir que la evolución en cuanto a las cantidades absolutas de superficie de espacio verde no varió significativamente en los últimos doce años (nota al pie sobre los datos de 2019/2020), tomando como punto de partida la diferencia entre los valores de 2006 y 2018. Observando el siguiente mapa (Mapa 1), construido a partir de la tabla anteriormente mencionada, destacamos que la variación es negativa en cuatro comunas

(2, 4, 8, 9, 12) y muy baja, entre 0 y 0,2% en 7 comunas (3, 6, 7, 10, 13, 14 y 15). La distribución de los espacios verdes resulta a su vez muy desigual entre las comunas (Tabla N° 2), ya que comunas como la 8 y la 14 cuentan con un índice superior a las 300 ha de espacios verdes. Estas son la contracara de las comunas 5 y 3 con menos de 10 ha) o las 6 y 10 (con menos de 30 ha).

Esta situación puede considerarse aún menos auspiciosa si contemplamos que en la descripción del tipo de espacio verde se observan algunos con gran contenido de cemento como las plazoletas; o si tomamos en cuenta que desde 2006 en la categoría "Otros" se consideran lugares que no son de acceso público.

En resumidas cuentas, parecen sobrados los motivos para revisar el proyecto de "Parque Salguero" y pensar en una parquización total del territorio. Esto especialmente desde una mirada no solo aparentemente romántica que ponga fin a la pelea entre la Ciudad y el río, sino que tenga en cuenta que la recuperación del frente costero cumple con lo planteado en materia de derecho ambiental, como lo señala el propio artículo 8° y el PUA, además de ser una condición indispensable para garantizar el derecho a un ambiente saludable al conjunto de la ciudadanía. Resulta complejo pensar que la falta de crecimiento de espacios verdes amplios, accesibles con un desarrollo de forestación adecuada, no vaya en detrimento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. ¿Es acaso posible garantizar desde el Estado porteño un ambiente saludable de acceso equitativo, con pocos espacios verdes que además niegan la conexión a uno de sus grandes patrimonios ambientales: el río?

Anexo

Imagen N° 1. El Proyecto ganador: "Parque Salguero".



Fuente: SCA (Sociedad Central de Arquitectos), Julio de 2020.

Imagen N° 2. Distribución de los Sectores del Proyecto Salguero.



El primero de estos se destinará a la gastronomía y a actividades recreativas, culturales y de esparcimiento con un 15% de suelo apto para la construcción y el restante parqueizado. El segundo sector destinado para espacio verde será del 75% y el 25% para actividades culturales-recreativas. Por su parte el tercer sector será un paseo costero de esparcimiento y comercios gastronómicos con un 10% de superficie plausible de construirse y el resto será parque. Mientras que el cuarto sector tendrá un 35% de desarrollo para actividades recreativas, culturales y de esparcimiento, dejando el 35% restante para espacio verde. Finalmente, el quinto sector contará con la construcción de edificios, comercios, servicios y rubros recreativos en el 26% de la superficie y el resto se destinará a parque público; la altura máxima de los edificios, de acuerdo con la zona, varía entre los 6 y 30 m.

Fuente: SCA (Sociedad Central de Arquitectos) 1886.

Tabla N° 1. Superficie de espacios verdes por habitante por comuna-Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2018

Comuna	Superficie/habitante (ha/mil habitantes)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^a	2012	2013	2014	2015	2016 ^a	2017	2018
Total	0,6002	0,6023	0,6077	0,6079	...	0,6278	0,6239	0,5854	0,5900	0,5917 ^b	0,5969	0,5996	0,6099
1	2,4429	2,4519	2,4506	2,4583	...	2,3458	2,3317	2,3016	2,2932	1,8566	1,8462	1,8430	1,8517
2	0,2632	0,2629	0,2657	0,2697	...	0,2766	0,2889	0,3820	0,3817	0,4766	0,4849	0,4872	0,4973
3	0,0399	0,0401	0,0412	0,0411	...	0,0403	0,0371	0,0370	0,0368	0,0404	0,0404	0,0403	0,0492
4	0,3561	0,3619	0,4338	0,4306	...	0,3852	0,3777	0,3742	0,3712	0,3920	0,3978	0,4221	0,4221
5	0,0126	0,0126	0,0157	0,0157	...	0,0177	0,0175	0,0175	0,0175	0,0176	0,0176	0,0183	0,0192
6	0,1455	0,1456	0,1499	0,1498	...	0,1426	0,1497	0,1498	0,1499	0,1492	0,1490	0,1508	0,1508
7	0,1801	0,1815	0,1869	0,1942	...	0,1766	0,1840	0,1794	0,1790	0,1641	0,1712	0,1709	0,1709
8	2,2166	2,2423	2,1947	2,1721	...	2,2866	2,3083	1,4891	1,4715	1,2950	1,3174	1,3129	1,4110
9	0,6440	0,6457	0,6465	0,6611	...	0,6816	0,6808	0,6806	0,6812	0,6680	0,6669	0,6660	0,6655
10	0,1241	0,1262	0,1269	0,1267	...	0,1290	0,1255	0,1255	0,1253	0,1277	0,1351	0,1367	0,1409
11	0,3091	0,3092	0,3163	0,3163	...	0,3079	0,3151	0,3159	0,3166	0,3289	0,3289	0,3320	0,3321
12	0,8293	0,8298	0,8264	0,8287	...	0,7985	0,8057	0,8069	0,8087	0,7543 ^b	0,7531	0,7532	0,7520
13	0,4890	0,4895	0,4839	0,4832	...	0,6547	0,5524	0,5039	0,5506	0,4797 ^b	0,4794	0,4814	0,4816
14	0,8387	0,8399	0,8191	0,8265	...	0,9697	0,9830	1,1394	1,2140	1,3681	1,3751	1,3758	1,3837
15	0,1503	0,1506	0,1571	0,1571	...	0,1281	0,1314	0,1312	0,1314	0,1424	0,1714	0,1700	0,1746

1) Se incorpora 1 parque nuevo. 2) Se incorporan 8 plazas nuevas, 6 plazas ya existentes y 1 plaza modifica su superficie. 3) Se incorpora 1 plazoleta nueva y 1 plazoleta aumentó su superficie. 4) Se modifica la superficie de 12 canteros. 5) Incluye los jardines ubicados en la Av. General Paz.

a) Incluye la Reserva Ecológica Costanera Sur (353 ha). b) Los datos difieren de publicaciones anteriores debido a la rectificación de errores de procesamiento.

Nota: años 2006/2010. Proyección de población. DGEyC Informe de Resultados N° 257. Años 2011/2014 Proyección de población. DGEyC Informe de Resultados N° 580. Años 2010/2025 Proyección de población. Fuente: Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Dirección General de Espacios Verdes.

Tabla N° 2. Superficie de espacios verdes por tipo de espacio verde y superficie por habitante según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2018

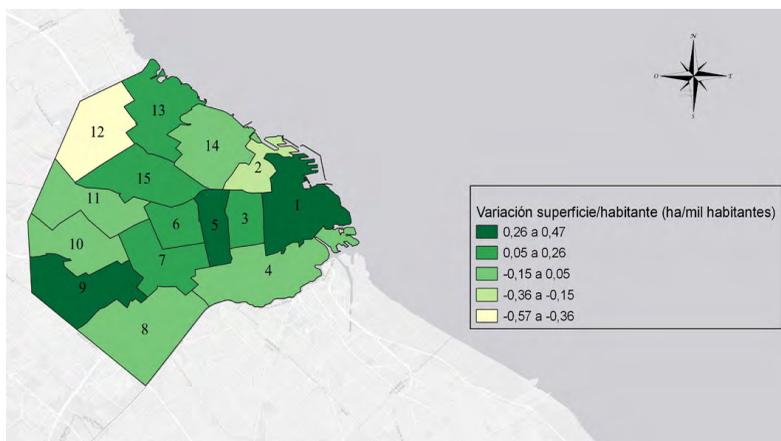
Comuna	Total (ha)	Tipo de espacio verde(ha)						Superficie/habitante (ha/mil habitantes)
		Parque ¹	Plaza ²	Plazoleta ³	Cantero ⁴	Jardín ⁵	Otro ⁶	
Total	1.871,2	1.032,8	386,3	78,9	119,9	222,7	30,8	0,6099
1	471,1	381,1	48,5	14,7	24,6	-	2,1	1,8517
2	74,4	25,0	38,5	7,0	0,7	0,5	2,7	0,4973
3	9,5	0,6	7,9	0,5	-	0,2	0,3	0,0492
4	101,0	46,1	20,3	8,6	15,9	7,0	3,1	0,4221
5	3,6	-	3,2	0,2	-	-	0,2	0,0192
6	27,9	18,2	8,1	0,9	0,7	-	0,1	0,1508
7	41,2	17,7	14,5	2,2	4,2	0,1	2,6	0,1709
8	321,0	213,0	11,5	3,8	45,8	39,1	7,9	1,4110
9	113,7	35,5	16,0	4,9	12,7	41,9	2,7	0,6655
10	24,0	0,8	16,7	4,7	1,4	0,5	-	0,1409
11	63,1	-	10,5	1,5	1,6	48,0	1,4	0,3321
12	161,1	78,8	23,5	7,1	5,8	46,0	-	0,7520
13	113,7	53,7	27,0	5,5	1,4	25,5	0,7	0,4816
14	314,1	145,3	131,2	15,9	3,4	11,8	6,6	1,3837
15	31,9	16,9	9,0	1,4	2,0	2,2	0,4	0,1746

1) Se incorporan 4 parques nuevos. 2) Se incorporan 13 plazas nuevas. 3) Se incorporan 6 plazoletas nuevas. 4) Se modifica la superficie de 12 canteros.

5) Incluye los jardines ubicados en la Av. General Paz. 6) Se incorpora en 2006 e incluye patios, patios recreativos, polideportivos y otros espacios diversos mantenidos por la Dirección General de Espacios Verdes. Se incorporan 41 espacios nuevos.

Fuente: Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.

Mapa N° 1. Variación de superficie de espacios verdes por habitantes de comuna 2006-2018, Superficie/habitante (ha/mil habitantes), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.



Creado por Thomas Artopoulos y Federico Amarilla. Fuente de datos: GCBA Data, Estadística Ciudad GCBA. Mapa base; Stamen Toner Background. EPSG: 4326.

Bibliografía

- Bellorio Clabot, D. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental*. Buenos Aires, Ad-Hoc.
- Bercovich, F. (2020). La Ciudad en venta y de espaldas al río. Revista *Cenital*, 8 de junio. Disponible en: <https://www.cenital.com/la-ciudad-en-venta/>
- Botassi, C. (2004). El derecho ambiental en Argentina. *Hiléia. Revista de Direito Ambiental da Amazonia*, N° 3: 95-120, julio-diciembre.
- López Zamarripa, N. (2013). Principios generales de derecho internacional del medio ambiente. *Revista Amicus Curiae*, 2ª Época, N° 1, vol. 2.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Anales De La Facultad De Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad Nacional De La Plata*, (47). Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/4206>

Fuentes

- Constitución Nacional de la República Argentina (1994).
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996).
- Ley de Política Ambiental Nacional N° 25.689, BO 6/11/2002 (Ley General del Ambiente).
- Ley Marco Plan Urbano Ambiental N° 2.930, Legislatura CABA (2008). BOCBA N° 3091 del 08/01/2009.
- Ley N° 6.289, Legislatura CABA (2019). BOCBA N° 5.775 del 08/01/2020.
- ONU (1972). *Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano*.
- (1992). *Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.