

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

PRIVATIZACIÓN DE ESPACIOS RIBEREÑOS Y DEVASTACIÓN DEL PAISAJE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO. CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE RIBERAS

Alicia Mateos

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CURDIUR)
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño – Universidad Nacional de Rosario
Rosario – Argentina - www.fapyd.unr.edu.ar / Teléfono: +54 341 4808532/34
alicia.m3@mail.com

PRESENTACIÓN

El trabajo aborda la problemática generada por procesos recientes de transformación territorial que han tenido lugar sobre la ribera del río Paraná en el corredor sur del área metropolitana de Rosario, particularmente aquéllos asociados a intervenciones privadas de gran envergadura que bloquean las posibilidades de acceso al río y transforman drásticamente el ambiente y el paisaje ribereño. Se hace referencia a la localización de grandes enclaves industriales, portuarios, residenciales y recreativos que ocupan en forma extensiva la franja de terrenos próximos a la ribera del Paraná y avanzan sobre las barrancas y los planos inundables inferiores modificando profundamente las características topográficas, ecológicas y paisajísticas de la ribera, eliminando toda vegetación pre-existente, rellenando, pavimentando y/o calando los humedales para generar amarras, guarderías náuticas y espacios de maniobra -en el caso de los puertos-.

En la mayoría de las localidades del corredor la zona más próxima a la ribera estuvo hasta hace poco tiempo inexplorada –con sus planos altos ocupados por usos rurales de tipo agrícola-¹ un panorama que tiende a transformarse rápidamente sin que existan instrumentos ni procedimientos que permitan ejercer un control efectivo de los procesos de transformación resultantes.

En este trabajo se analizan –entonces- los impactos producidos por acciones ya desarrolladas (fundamentalmente, localización de puertos, barrios cerrados e instalaciones recreativas) como así también los impactos potenciales de intervenciones en curso y de otras proyectadas que

¹ Esto ha sido así, fundamentalmente en aquéllas localidades donde los cascos urbanos están colocados a una distancia considerable de la ribera: General Lagos, a casi 2 km; Arroyo Seco, a 1.6 km; Fighiera, a 3.2 km; Pavón a 5.5 Km. Pero también en todo el tramo sur de la localidad de Villa Gdor. Gálvez (no así en el sector norte, vinculado desde los orígenes a la presencia de las industrias frigoríficas sobre la ribera). No ocurrió lo mismo en Pueblo Esther donde las urbanizaciones de fin de semana se desarrollaron tempranamente, a pesar de lo cual aún persiste una franja con usos hortícolas que establece una distancia de unos 500 metros, entre el casco original y las urbanizaciones de la ribera.

amenazan con profundizar este problema. Se analizan también, entre los factores que explican este tipo de transformación, las políticas de promoción llevadas adelante por las localidades del corredor, los cambios normativos a medida de la demanda de los actores privados, el incumplimiento de las normas existentes y la debilidad de los controles ejercidos por los organismos provinciales responsables.

Por último, enfocando la demanda de colaboración realizada por la Unidad de Planificación y Gestión Estratégica del Ente de Coordinación Metropolitana, en el marco de un Convenio suscrito con la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR, se presenta un conjunto de criterios que deberían tenerse en cuenta en el ordenamiento de estos espacios, tanto en lo que hace a cuestiones regulatorias como también a cuestiones de planificación, proyecto y gestión.

PALABRAS CLAVE: ESPACIOS RIBEREÑOS – GRANDES ENCLAVES - IMPACTOS – CRITERIOS DE ORDENAMIENTO

LA RIBERA DEL RÍO PARANA EN EL SUR DEL ÁREA METROPOLITANA

La ribera del río Paraná en este sector tiene diferentes perfiles topográficos que varían entre la barrancas a pique con una breve línea de playa en el plano inferior, hasta barrancas de suave pendiente con amplios planos bajos inferiores, incluyendo situaciones intermedias con barrancas escalonadas y planos bajos de variada extensión. Sin embargo, la configuración predominante en la ribera metropolitana sur es la barranca de suave pendiente, generalmente con un tupido bosque de barranca, y extensos planos inferiores, constituidos por humedales, acompañados frecuentemente por la presencia de una pequeña franja de playa rústica.

Este tipo de situaciones, conforma -en su conjunto-, una componente de gran valor paisajístico y ambiental, no sólo por constituir un corredor ecológico,² sino también por ser un elemento caracterizante del paisaje de la región, en el que se definen múltiples unidades de paisaje (Ribas Palom, 2006): espacios que se han preservado en el plano bajo por la presencia de áreas productivas rurales en el plano superior; fragmentos que dan cuenta de formas de producción asociadas con el agua a lo largo de la historia; sectores vinculados al uso recreativo y turístico finisemanal con sus particulares formas de ocupación; fragmentos donde se produce el contacto inmediato con cascos urbanos consolidados, pero también otros que se definen como espacio de vida de comunidades de pescadores, estrechamente vinculadas a la ribera por su cultura (modos de vida y formas de subsistencia).

Esta componente compleja, con fuertes valores ambientales, culturales y simbólicos (en lo que hace a lo identitario) se encuentra, en virtud de los procesos enunciados más arriba, sujeta a tensiones definidas por expectativas de uso y apropiación del espacio que constituyen una amenaza a su integridad. Sin embargo, se considera que en una significativa porción de su

² El plano bajo de la ribera del Paraná contiene ambientes naturales correspondientes a los bajíos y selva ribereños ricos en materia de flora y fauna. “Presenta gran diversidad y abundancia de aves (acuáticas y no acuáticas), saurios, anfibios, etc., en las zonas cercanas a la costa y en las lagunas del bañado; de especies animales como la nutria, el lobito de río, la comadreja, etc., en los densos matorrales. Al mismo tiempo, también presenta una flora de gran variedad, encontrándose juncales costeros en las playas arenosas, matorrales ribereños en suelos más elevados y saucedales ribereños en los suelos más altos, entre los que se alternan especies exóticas producidas por antiguas plantaciones” (Proyecto de ley para la declaración del Área Natural Protegida Provincial El Yaguarón)

extensión, sobre todo aquéllos tramos aún asociados con suelos no urbanizados ni ocupados por grandes enclaves, es posible aún controlar los impactos de los procesos de ocupación a través de la aplicación de políticas más respetuosas y de generar mecanismos de regulación y control más efectivos, remediando o mitigando, según los casos, los efectos negativos de las operaciones ya realizadas.

LOS PROCESOS DE AVANCE SOBRE LAS BARRANCAS Y LA RIBERA BAJA

El proceso de ocupación de barrancas y planos inferiores sobre la ribera del Paraná no es un fenómeno nuevo en este sector. Los primeros puertos (Punta Alvear, Arroyo Seco y Puerto Las Piedras, en Villa Constitución) son de fines del siglo XIX. La ocupación de la ribera baja por instalaciones deportivas comenzó también tempranamente en las primeras décadas del siglo XX con la instalación del Rowing Club de Arroyo Seco (en 1918) y del Club Náutico Villa Constitución (en 1934). La planta del frigorífico Swift, en Villa Gobernador Gálvez, se asentó en 1924, siendo posterior el emplazamiento del frigorífico Paladini (1958). La planta de Acindar es del año 1947 y la de Basf del año 1972. Mientras que los desarrollos residenciales que impiden el acceso a la ribera en un sector importante de Pueblo Esther y Arroyo Seco y los grandes predios recreativos institucionales (de gremios, instituciones educativas y religiosas) comenzaron a desarrollarse en los años 60.

Sin embargo, desde fines de los años 80 hasta el presente, los procesos de ocupación se multiplicaron y devinieron más agresivos, extendiéndose hacia los planos bajos. De este modo comenzaron a verificarse procesos tales como la instalación de las lagunas de tratamiento de los frigoríficos de Villa Gobernador Gálvez y las de Acidar, en Villa Constitución, a lo que se agregó un depósito de escoria ubicado en directa proximidad con el área de meandros en la desembocadura del Arroyo del Medio (Fig. 1)



FIG.1 LAGUNAS Y DEPÓSITO DE RESIDUOS DE PRODUCCIÓN

A partir de los 90, los puertos se multiplicaron y se expandieron a partir de la aprobación de la Ley 24093/92. Aparecen así los puertos de Dreyfus (General Lagos), Toepfer (Arroyo Seco) y Cargill Villa Gobernador Gálvez. Dadas las características de la ribera del Paraná al sur de Rosario (eminentemente diferentes de la ribera norte) se requieren grandes estructuras para alcanzar el canal de navegación. Paralelamente a los puertos comerciales se multiplican también los puertos deportivos. Varios barrios cerrados generan puertos con amarras y guarderías náuticas sobre los planos bajos. (Fig. 2)

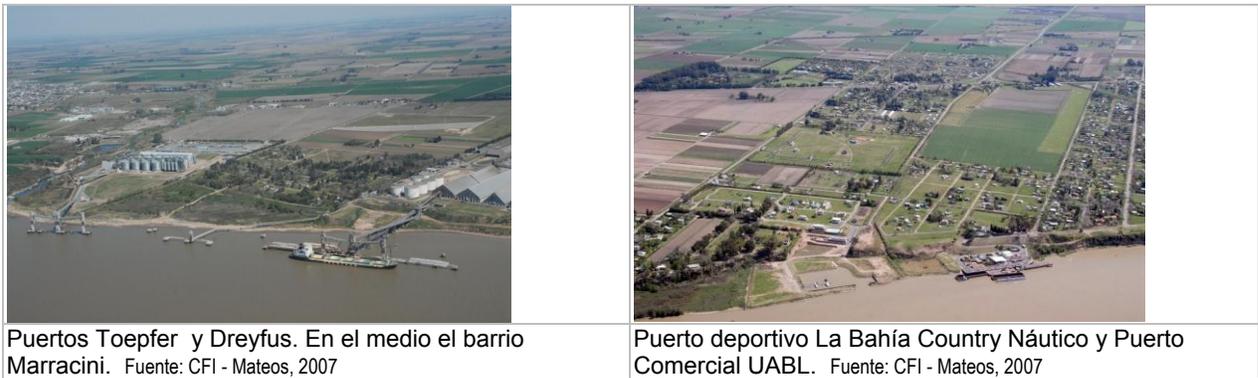


FIG.2 NUEVOS PUERTOS COMERCIALES Y DEPORTIVOS

La empresa Cargill, emplazada originalmente sobre el primitivo puerto de Punta Alvear, se amplió a principios de los 90 sobre el predio de la residencia de Diego de Alvear (anteriormente Estancia Astengo), eliminando en esa operación la mitad de la plantación que caracterizaba –desde sus orígenes- al casco de dicha estancia. La foto de la Figura 3 muestra el estado de lo que quedaba de esa plantación –ya mutilada– en el año 2006. Pero posteriormente, en el año 2008, se va a instalar sobre el sector aún forestado Ultrapetrol S.A., un astillero dedicado a la construcción de barcas, que no sólo va a eliminar gran parte de la forestación existente sobre el plano alto sino también gran parte de la flora natural sobre la desembocadura del arroyo Frías.

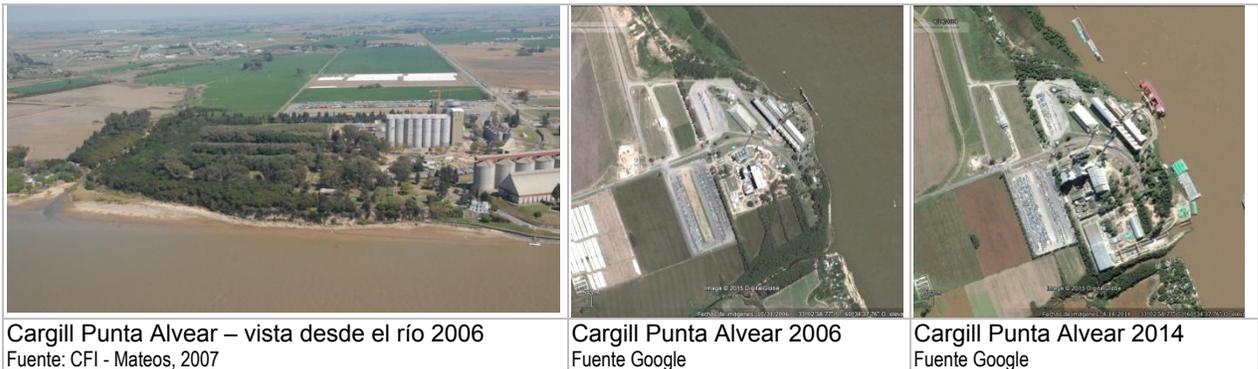


FIG. 3: ELIMINACIÓN FORESTACIÓN ARTIFICIAL Y NATURAL EN PUNTA ALVEAR

Otro fenómeno reciente es el desarrollo de barrios cerrados que ocupan extensivamente el plano alto, avanzando sobre el plano inclinado de la barranca y sobre los humedales del plano inferior para construir instalaciones deportivas de servicio (guarderías náuticas, embarcaderos), como en los casos del barrio “La Bahía” y “Puerto Paraíso”, pero también instalaciones hoteleras (como los “dormis” del Barrio Azahares del Paraná) y viviendas (como en el caso de Tierra de Sueños Ciudad Náutica). Este avance se produce a partir de eliminar la rica flora de barranca, del relleno y parquización artificial de los humedales inferiores y de la producción de importantes caladuras para generar áreas de amarre de embarcaciones. Pero también se producen este tipo de hechos en espacios públicos,³ como en el caso del Balneario Municipal de Pueblo Esther, donde no sólo se ha instalado una guardería náutica al aire libre sino también una playa de clasificación de residuos (Fig. 4)

³ En este caso se trata de un espacio público concesionado, al cual se accede por medio de un pago.



FIG. 4: INSTALACIONES DEPORTIVAS SOBRE LA RIBERA BAJA

INVASIÓN DEL ESPACIO RIBEREÑO Y OTRAS FALTAS GRAVES

Como hemos visto, el proceso de alteración de la topografía del terreno natural, mediante excavación y relleno, con eliminación del bosque de barranca y de la vegetación de humedales, había comenzado ya hacia principios de este siglo con el desarrollo de los barrios cerrados “La Bahía Country Náutico” y “Puerto Paraíso”, ambos emprendimientos que tienen hoy un desarrollo bastante avanzado. Sin embargo, este proceso muestra una tendencia a ampliarse y a agravarse a partir del inicio de dos desarrollos de mucha mayor magnitud y de mayor agresividad en la ocupación de barrancas y planos bajos, Azahares del Paraná (barrio cerrado) y Tierra de Sueños Ciudad Náutica (barrio abierto), y del inicio de la gestión, ante las autoridades, de una gran cantidad de emprendimientos residenciales próximos a la ribera del Paraná en las localidades de Arroyo Seco y General Lagos.

El caso del Barrio Cerrado “Azahares del Paraná”

Este barrio se ha desarrollado en Fighiera, una pequeña comuna de 5028 habitantes, siendo su extensión equivalente al 75% de la superficie del casco urbano de la localidad. El emprendimiento -en fase de comercialización y con ocupación incipiente- propone un conjunto de “dormis” y pileta de natación colocados sobre la zona de barrancas, planteando a la vez un estacionamiento para automóviles, un peine de muelles (generados a partir de producir prácticamente el vaciamiento del humedal inferior) y una guardería náutica sobre la ribera baja.

La caladura del humedal para realizar las amarras fue interrumpida -cuando ya se había iniciado su ejecución- por parte de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, quedando materializado sólo el brazo de ingreso. La construcción de “dormis” sobre la barranca y las demás intervenciones sobre el plano bajo, tampoco fueron aprobados. Sin embargo la publicidad del loteo no fue modificada en absoluto. Según el plano que se muestra en la Figura 5, extraído de la página oficial del emprendimiento, los “dormis” siguen a la venta y la oferta del plano bajo sigue en pie.

↓ Línea de barranca



Plano general de la urbanización

Fuente: <http://www.azaharesdelparana.com/> Fecha de captura: 01-09-2015



FIG. 5: BARRIO CERRADO AZAHARES DEL PARANÁ

El caso de “Tierra de Sueños Ciudad Náutica” (barrio abierto)

Esta urbanización se está desarrollando en la ciudad de Arroyo Seco, se encuentra en etapa de comercialización, con calles abiertas pero sin ocupación. Tiene una enorme dimensión en relación al municipio que la aloja ya que representa la cuarta parte de la superficie del casco urbano de la ciudad y tiene un desarrollo de 1800 metros de profundidad en sentido perpendicular a la ribera. Según el proyecto contiene 1300 lotes de 300 m², 10 torres de 20 pisos (unos 2000 departamentos), guardería con 3000 cunas, taller náutico y estación de servicio sobre el río. Haciendo un cálculo modesto, de completarse, incrementaría la población de arroyo seco en un 50%.

La secretaría de medio ambiente no ha aprobado el desarrollo de las torres sobre la línea de barranca y tampoco las intervenciones sobre la ribera baja. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, los lotes sobre el plano bajo y los departamentos en las torres seguían a la venta a la fecha de consulta de la página de la empresa inmobiliaria que tiene a su cargo la comercialización. La Fig. 6, presenta un plano del emprendimiento, tal como aparecía en dicha página a la fecha de consulta, con las torres y todo el desarrollo de lotes y muelles sobre el plano bajo.

En este caso, como se puede ver en la Figura 6, directamente se elimina el área de humedal, generando una enorme caladura y una playa tipo “barra”, se utiliza el plano de la barranca (modificado) para colocar viviendas el lotes individuales, y a continuación las torres de 20 pisos en medio de un espacio absolutamente rural.





Plano general de la urbanización

Fuente: <http://www.avalonpropiedades.com.ar/boating/#sliderventas> – Fecha de captura: 08-06-2015



Sitio emplazamiento sobre el río

Fuente: CFI - Mateos, 2007



Imagen general del proyecto sobre la ribera

Fuente: <http://www.tierradesuenos.com.ar>



Imagen de proyecto sobre plano bajo

Fuente: <http://www.tierradesuenos.com.ar>



Imagen proyecto sobre barranca y plano bajo

Fuente: <http://www.tierradesuenos.com.ar>

FIG. 5: BARRIO ABIERTO TIERRA DE SUEÑOS CIUDAD NÁUTICA

Por cierto, resulta asombrosa la impertinencia de estos emprendedores (que de hecho siguen presionando a las autoridades para obtener la aprobación de las obras rechazadas) de continuar con la venta de unidades que de ninguna manera se podrán construir de sostenerse las políticas adoptadas. La estrategia de los emprendedores parece ser involucrar el mayor número de personas en el emprendimiento para tener así mayor capacidad de presión. Es por eso que lo que resulta aún más asombroso es que las autoridades pertinentes no ordenen interrumpir la venta de aquello que –al menos en las condiciones presentes- no se podrá materializar.

LA PROGRESIVA PRIVATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

El conjunto de intervenciones reseñadas no sólo produce una fragmentación sobre el sistema lineal de la ribera del Paraná, en cuanto corredor ecológico, sino que a la vez, provoca rupturas de continuidad en lo que hace a posibilidades de acceder al espacio ribereño y a la posibilidad de recorrer tanto la ribera alta como la ribera baja. Esto es así –no sólo por las barreras que se establecen para delimitar los espacios de uso y funcionamiento de los emprendimientos privados– sino también por la gran dimensión que estos emprendimientos suponen, tanto en lo que hace al ancho que ocupan de frente al río como la profundidad de la ocupación en sentido perpendicular.

Al respecto de señala que, la franja de tierras que queda comprendida entre la ruta provincial N° 21 (eje articulador del corredor metropolitano sur) y el río Paraná, está atravesada por una serie de caminos transversales perpendiculares al río, que producen accesibilidades puntuales, sin conectividad –o con una conectividad muy imperfecta- en el sentido paralelo al río, por lo que existen muy pocas posibilidades de recorrido tanto a nivel de los planos superiores de la barranca como de los planos bajos. Existe asimismo una gran dificultad para lograr recorridos paralelos al río que tengan cierta continuidad, a una distancia razonable de la ribera. Esto es así, por la presencia de usos extensivos (grandes enclaves portuarios, estancias e incluso

barrios cerrados), a los que se agrega la presencia de los arroyos, cuyo único punto de cruce es la ruta.

Por otra parte, a menudo la posibilidad de acceso que existiría en términos teóricos no se verifica por el bloqueo que representa la presencia de grandes parcelas (rurales, pertenecientes a grandes residencias o a instalaciones recreativas) o –simplemente– por el cierre de caminos catastrados como públicos ya sea por parte de vecinos o por apropiación de los grandes usos industriales, portuarios o recreativos instalados sobre la ribera. Otra situación bastante frecuente, es la que se genera a partir de la subdivisión de grandes parcelas rurales en quintas sobre la barranca. Aún cuando luego las parcelas resultantes sean utilizadas como quintas de fin de semana, estas subdivisiones eluden la apertura de calles al no considerárselas operaciones de urbanización, generando largos tramos de ocupación sin acceso al río.

Por esta razón, frecuentemente, la posibilidad de recorrer la ribera baja, por ejemplo, es posible sólo cuando las bajadas coinciden con asentamientos irregulares, los que –paradójicamente– constituyen en algunas de las localidades, las únicas instancias de acceso público al recorrido de la ribera baja.

Asistimos a una feroz competencia por el aprovechamiento de la condición ribereña por parte de emprendimientos de carácter privado. La situación es grave si tenemos en cuenta que los cursos de agua y sus espacios anexos asumen un carácter excepcional para el conjunto de la sociedad, no sólo por su valor ecológico sino también por ser un factor vital para el hombre y la sociedad, tanto en términos de subsistencia como de desarrollo económico y –fundamentalmente– por valor cultural y simbólico, a partir de su rol en la caracterización del territorio y su paisaje (entendiendo el paisaje como una noción compleja que comprende tanto al espacio geográfico de soporte y sus características geo-morfológicas y ambientales, como a las actividades y las formas de vida que sobre él se asientan, los procesos culturales y productivos que lo han transformado y las posibilidades de percepción e interpretación por parte de los habitantes).

Entre los factores que explican este estado de situación vale señalar 1/ la ausencia de políticas de ordenamiento territorial explícitas en todos de los niveles de gobierno y administración del territorio; 3/ la inexistencia de instrumentos específicos que operen como marco jurídico para el ordenamiento de áreas ribereñas; 4/ el carácter parcial y fragmentario de la normativa existente para la regulación de los usos y las formas de ocupación de estos espacios; 5/ la debilidad de los mecanismos de penalización para quienes incumplen con la normativa vigente y 6/ la ausencia de voluntad política por parte de muchas autoridades locales para incidir activamente en la modificación de estas tendencias. Esto último asociado con un interés desmedido de ciertas autoridades locales por captar inversiones en el marco de una concepción muy discutible acerca del desarrollo local. Al respecto es frecuente que los gobiernos locales produzcan cambios en la zonificaciones propuestas por las normas o planes, para dar cabida a los emprendimientos privados.

EL MARCO NORMATIVO Y SU PERMANENTE INCUMPLIMIENTO

Dado el interés en concentrarnos en cuestiones de ordenamiento y protección de riberas, parece necesario hacer un breve repaso en este orden. Al respecto, es preciso señalar en primer lugar que la provincia de Santa Fe carece de una Ley de Suelo y/u Ordenamiento

Territorial capaz de dar marco al ordenamiento de los espacios ribereños. Tiene sí varias leyes, decretos y resoluciones relativas a aspectos parciales del problema: ⁴

- *El Decreto-Ley 7.317/1967, “Normas Mínimas de Ordenamiento Urbano”*, que debería haber servido como orientación a las Comunas y pequeños municipios. Este decreto, deslegitimado por haberse promulgado durante la dictadura, bastante esquemático en su concepción y desactualizado en parte, contiene sin embargo definiciones que, de haberse respetado, hubiesen evitado varios de los problemas que actualmente se verifican en los espacios ribereños, ya que esta norma establece distancias para la localización de usos industriales, franjas de protección sobre cursos de agua, condiciones a exigir para aprobar las urbanizaciones (incluido tamaño porcentual y ubicación respecto al núcleo de origen, condiciones para habilitar la venta de lotes, etc.) estableciendo la elaboración -a nivel local- de Reglamentos de Loteos y Urbanizaciones.
- *La Ley 11717/1999: “Medio Ambiente y del Desarrollo Sustentable”* (de presupuestos mínimos) aún insuficientemente reglamentada pero que, a falta de una ley de ordenamiento territorial, ha venido orientando en los últimos años las intervenciones sobre el territorio;
- Un conjunto de leyes derivadas de la Ley de Medio Ambiente:
 - *La Ley Nº 12.175 / 2003: “Sistema Provincial de Áreas Protegidas”* (que crea 8 categorías de protección - fijando disposiciones particulares para cada una-y crea la figura del Plan de Manejo)
 - *La Ley 11.730/2000: “Régimen de uso de suelo en áreas inundables”* (que establece tres tipos de áreas inundables: Area I: cauces naturales y artificiales y cuerpos de agua permanente; Area II: vías de evacuación de crecidas y área de almacenamiento; Área III: áreas con riesgo de inundación no incluidas en I y II; y fija en relación a ellas prohibiciones. Restricciones y advertencias de uso)
 - *La Ley Nº 10.552/1991: “Conservación y Manejo de Suelos”* (que incluye suelos cubiertos por montes y suelos que contienen aguas almacenadas (esteros, cañadas y lagunas); y
 - Una serie de decretos y resoluciones que reglamentan parcialmente la Ley de Medio Ambiente, entre los que destaca el *Decreto Nº 101/2003* que reglamenta lo referido a la *“Evaluación de Impacto Ambiental”*.
- La provincia, dispone además de la Ley Nº 10000, denominada habitualmente *Ley de Derechos Difusos*, una norma que habilita a cualquier ciudadano reclamar la protección de un bien patrimonial o de espacios sensibles o solicitar que se reviertan decisiones o acciones que atenten, entre otras cuestiones, contra el medio ambiente.
- En los últimos años se ha definido para al arroyo Saladillo y al río Carcarañá como Reservas Hídricas, y a su flora de ribera como Corredores Ecológicos Protegidos. Hasta el presente, no ha ocurrido lo mismo con el río Paraná y sus riberas.

Todo este conjunto de normas ha sido frecuentemente incumplido. En parte porque la provincia no ha ejercido en forma efectiva el poder de policía que le compete, en parte porque la normativa es fragmentaria e incluso contradictoria, pero también porque en muchos casos aún no se ha reglamentado el régimen de penalidades. Por otra parte, las competencias respecto del ordenamiento territorial se encuentran fraccionadas en diferentes reparticiones del gobierno provincial y de los gobiernos locales (que cuentan con inadecuados recursos para hacerla cumplir).

Para subsanar algunas de estas deficiencias, particularmente en relación a los grandes desarrollos residenciales, la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe ha dictado recientemente la *Resolución 292/2013*, que retoma definiciones de las ley provincial de Medio Ambiente y sus reglamentaciones, de las Normas Mínimas de Ordenamiento Urbano, y de otras normativas dispersas, articulándolas en torno a la exigencia de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para desarrollos a partir de determinada dimensión, previa presentación de

⁴ Se realiza acá una brevísima revisión. Para profundizar sobre el tema se remite a: Pontoni, S (2007) y a Mateos, A (2009)

certificado de aptitud hídrica y de factibilidad de provisión de servicios, condicionando la aprobación de este tipo de emprendimientos y dejando en claro que aquéllos municipios o comunas que otorguen factibilidad urbanística a partir de cambios de usos, deberán realizar una presentación detallada a los efectos de su evaluación.

Por su parte, la Unidad de Planificación y Gestión Estratégica (“Metropolitana”) del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), ha tomado bajo su responsabilidad el establecimiento de directrices de ordenamiento para los diferentes corredores del espacio metropolitano, estableciendo para el corredor sur, en lo que se relaciona con el ordenamiento de los espacios ribereños, las siguientes estrategias: 1/ *“el ordenamiento de los procesos de urbanización y transformación de la ribera del Paraná contemplando el acceso público al frente costero, la continuidad de los recorridos y la protección de componentes paisajísticos y naturales”* (ECOM, 2014 p. 31) y 2/ *“creación de una reserva provincial que incorpore las islas recientemente municipalizadas y las áreas naturales todavía existentes a lo largo de la costa del río Paraná ... tanto en la costa alta y desembocadura de arroyos y cañadas, como en las barrancas con vegetación y bañados. El objetivo principal es preservar las áreas naturales y ordenar el espacio público existente para garantizar el acceso al río ...”* (ECOM, 2014 p. 39)

LOS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO DE ÁREAS RIBEREÑAS

En el marco de un convenio entre la Municipalidad de Rosario y la UNR, y a partir de un encargo “Metropolitana”, se retoman los criterios elaborados en el año 2007 para el Plan de Ordenamiento Territorial de la Costa Metropolitana del Gran Rosario, Cordón Sur (CFI-Mateos, 2007), a los efectos de ajustarlos y precisarlos en el marco de las estrategias definidas desde dicho organismo. Así en relación a la estrategia *“el ordenamiento de los procesos de urbanización y transformación de la ribera del Paraná contemplando el acceso público al frente costero, la continuidad de los recorridos y la protección de componentes paisajísticos y naturales”*, se está trabajando sobre los siguientes criterios:

Criterios para el ordenamiento de los procesos de transformación en la franja ribereña

Se recomiendan como criterios a aplicar en toda operación de habilitación de uso, ocupación o explotación en las franjas de suelo frentistas a la ribera del Paraná (sea esta de carácter industrial, extractivo, portuario, residencial, turístico o recreativo), los siguientes:

- La obligación de ceder un porcentaje de la superficie a utilizar, subdividir o urbanizar, como “espacio público”, en toda operación que modifique el uso rural del suelo (esto incluye a las instalaciones industriales, portuarias, recreativas de carácter privado y también a los loteos de fin de semana, incluso a los contenidos en las modalidades de quintas y clubes de campo). Esta superficie deberá calcularse sobre la totalidad de la superficie que se proyecta utilizar, subdividir o urbanizar, y será independiente de las unidades de gestión que se vayan ejecutando y de las cesiones de suelo que hubiera que realizar para apertura de trazas oficiales. Esta cesión tiene el sentido de garantizar la existencia de accesos públicos al río y la materialización de miradores y recorridos ribereños.
- El porcentaje a ceder no será nunca inferior al 10 % y podrá ser incrementado por las autoridades municipales o comunales como instrumento para desalentar la ocupación en determinados sectores o la localización de determinados usos.
- La obligación de ceder el espacio público en directa relación con la ribera, si el predio a urbanizar es frentista al río. Siempre que sea posible se exigirá la cesión de una franja paralela a la ribera. En el caso particular de urbanizaciones de carácter cerrado el espacio a ceder debe ubicarse por fuera del predio y cumplir con las condiciones generales.

- La obligación de respetar –en todos los casos– la apertura de las calles o caminos definidos como “trazado oficial” (esta indicación podrá complementarse con la definición de anchos y profundidades máximas de ocupación continua sobre la franja ribereña). Esta indicación exige que cada localidad defina un proyecto de trazado oficial (a materializar a medida que se vayan efectivizando ocupaciones sobre la ribera u operaciones de subdivisión del suelo). Exige asimismo que se consensue con las localidades vecinas el punto de empalme de las trazas paralelas a la ribera sobre los límites de distrito.
- La obligación de ejecutar las obras de infraestructura necesarias, tanto del emprendimiento como de conexión a las redes existentes, en acuerdo con las empresas prestatarias de servicios y los gobiernos locales involucrados.
- En los casos en que los desarrollos afecten áreas identificadas como de protección de patrimonio edificado, natural o paisajístico, se exigirá el respeto de las normas particulares que se hayan dictado en esta materia por parte de las autoridades competentes y en acuerdo con planes locales o intermunicipales
- Para la instalación de usos industriales, extractivos o portuarios se establecerán distancias mínimas a respetar respecto de áreas residenciales o recreativas (ya sean efectivas o afectadas como tales por la normativa). Las mismas deberán ser fijadas por la Autoridad de Aplicación en la materia en acuerdo con los Planes Locales o Intermunicipales.
- No se podrá aplicar recalificación normativa en lo que se refiere a usos, en los casos que tal recalificación afecte a zonas con ocupación (aunque esta sea incipiente). Tampoco se podrá recalificar normativamente el suelo cuando tal recalificación afecte a zonas próximas, ya sea que estén ocupadas o no.
- Sí se podrán recalificar áreas que habiendo estado afectadas con una calificación normativa no hubiesen tenido ocupación alguna por más de 10 años, siempre que no afecten a áreas ubicadas en inmediata proximidad.

Criterios para la protección de los planos ribereños inferiores

En términos generales se recomienda a las autoridades provinciales competentes y a las autoridades comunales y municipales:

- Hacer cumplir los términos de la Resolución N° 1.089 del año 1982 (sobre vertido de efluentes líquidos) en lo que se refiere a: 1/ prohibición de evacuar al curso de ríos, canales y arroyos el producto de desagües domiciliarios o industriales con tratamiento incompleto. En el caso que la descarga se produzca con tratamiento previo, exigir y hacer cumplir que la misma garantice niveles de inocuidad compatibles con la capacidad de depuración del curso de agua comprometido. En el caso de establecimientos existentes, que en la actualidad estén evacuando efluentes no inocuos, la situación deberá revertirse en un plazo perentorio, disponiéndose el mejor sistema de tratamiento según la tecnología existente. 2/ Prohibición de desagotar camiones atmosféricos sobre cursos de agua o sobre canales naturales o artificiales que conduzcan a ellos.
- Hacer cumplir los términos de la N° 128 del año 2004 (sobre Tratamiento y Disposición Final de los Residuos Sólidos Urbanos) en lo que se refiere a prohibición de basurales a cielo abierto y a las condiciones para la materialización de los tipos de instalaciones indicados a estos efectos.

Se recomiendan como criterios a aplicar para la protección general de las riberas:

- La declaración de las barrancas y los planos bajos sedimentarios del río y de los arroyos como “áreas protegidas en general desde el punto de vista ambiental y paisajístico”.

- La prohibición de ocupar los planos bajos sedimentarios, complementada con la exigencia de libre acceso público. En el caso de nuevos usos que tengan habilitada la posibilidad de construir puertos o embarcaderos, las instalaciones correspondientes deberán posibilitar el tránsito peatonal público en condiciones de seguridad.
- Para hacer efectiva esta protección se recomienda respetar una “franja de protección” de 20 metros en el caso de los arroyos y de 35 metros sobre la ribera del Paraná, a contar desde la línea determinada por la cota normal de máxima creciente anual (“línea de ribera”, cuya definición debe realizar en forma urgente la autoridad competente). Sobre esta franja no podrán ejecutarse edificaciones, ni instalaciones de carácter permanente y deberá ser de libre acceso público.
- El condicionamiento de la ocupación de las barrancas, considerando pendientes, topografía, condiciones de estabilidad y seguridad y paisaje.

Complementariamente se recomienda:

- La erradicación inmediata de basurales a cielo abierto ubicados sobre las márgenes del río y de los arroyos.
- La absoluta prohibición de instalar otras formas de depósitos de residuos domiciliarios o industriales y lagunas de tratamiento dentro de la franja de protección general de las riberas.
- La exigencia de estudio de impacto ambiental para cualquier emprendimiento que implique habilitación de uso, ocupación o explotación sobre las áreas de suelo próximas a la ribera (se trate de usos industriales, extractivos, portuarios, residenciales, recreativos o usos productivos rurales).
- Para las áreas incluidas en las categorías de “protección particular” por la singularidad de sus valores, la franja de protección asumirá la dimensión que sea necesaria para cubrir dichas situaciones. En tales casos, se recomienda la elaboración de Planes de Manejo para el establecimiento detallado de las posibilidades de ocupación y uso.
- La realización de trabajos de restauración de coberturas vegetales en los tramos en que éstas han sido devastadas por actividades antrópicas y/o erosionadas por el escurrimiento de las aguas, en términos de tender a la reducción de la fragmentación de los ambientes y a la recomposición del corredor ecológico.

Los criterios enunciados, extractados del citado Plan de 2007, están siendo revisados y especificados, pero se adelanta que resultan absolutamente congruentes con los planteos que se están realizando desde Metropolitana por cuanto las estrategias definidas en dicho Plan fueron tomadas como un insumo fundamental en la nueva formulación.

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIAL DE REFERENCIA:

CFI-Mateos; A (2007): *Plan de Ordenamiento Territorial para la Costa Metropolitana del Gran Rosario – Cordón Sur - Informe Final*. CFI-OAM – Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Disponible en:

<http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-ordenamiento-territorial-costa-metropolitana-del-gran-rosario-cordon-sur-provincia-de-santa-fe/> Volúmenes 1, 2

ECOM – Metropolitana (2014): *Directrices de ordenamiento territorial. Bases para un acuerdo metropolitano*. ECOM-Metropolitana, Rosario.

Mateos, A (2009): *Ordenamiento de áreas ribereñas. Aporte para la discusión de la legislación sobre suelo y ordenamiento territorial en la provincia de Santa Fe*. Tesina de Especialización Inédita. Especialización en Urbanismo y Desarrollo Sostenible. UIM - Universidad Carlos III Madrid. Granada. España.

Mateos, A; Dócola, S; Puig, M (2007): *Del Saladillo al Del Medio*. Gobierno de la Pcia. de Santa Fe. Rosario. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-ordenamiento-territorial-costa-metropolitana-del-gran-rosario-cordon-sur-provincia-de-santa-fe/> Volumen 4

Pontoni, S (2007): *El andamiaje jurídico provincial para el ordenamiento del territorio*, En CFI-MATEOS; A (2007): *Plan de Ordenamiento Territorial para la Costa Metropolitana del Gran Rosario – Cordón Sur - Informe Final*. CFI-OAM – Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Rosario. Disponible en <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-ordenamiento-territorial-costa-metropolitana-del-gran-rosario-cordon-sur-provincia-de-santa-fe/> Volumen 3

Ribas Palom, A.(2006): *Los paisajes del agua como paisajes culturales. Conceptos, métodos y experiencias prácticas para su interpretación y valorización*. Disponible en <http://web2.udg.edu/aigua/material/apogeo.pdf>.

Rodríguez Aguilera, P (2007): *Delimitación del dominio público hidráulico y el ordenamiento de las áreas inundables en las márgenes de los ríos de la Provincia de Mendoza*. Ponencia presentada en Jornadas Internacionales sobre Gestión del Riesgo de Inundaciones y Deslizamientos de Laderas. Brasil. Disponible en hercules.cedex.es/hidraulica/.../Br07/.../Rodriguez-y-Villodas.pdf

Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2014): *Sistema de Humedales del corredor fluvial Paraná-Paraguay*. GEF 4206 – PNUD ARG/10/003. Buenos Aires.